

di Walter Giulietti

Sommario: 1. Definizione del modello di dichiarazione preventiva in funzione legittimante. 2. La disciplina dell'art. 19 l. proc. e le modifiche introdotte dalla l. n. 122 del 2010. 3. La natura giuridica della "Segnalazione certificata di inizio attività" e la tutela giurisdizionale. 4. Il rapporto tra l'art. 19 l. 241 del 1990 e la dia edilizia. Rilevanza della questione ai fini della determinazione del regime giuridico. 4.1. La denuncia di inizio attività edilizia come disciplina speciale. 4.2. La potestà legislativa regionale. 5. L'ambito applicativo della denuncia di attività edilizia. 5.1. Le previsioni del TUE e la norma generale sull'ambito applicativo. 5.2. La competenza delle regioni. Casistica della normativa regionale. 6. La disciplina del procedimento. 6.1. Contenuto della denuncia. 6.2. Il differimento per l'avvio dell'attività ed il termine per esercitare i poteri inibitori. 6.3. Il rilascio dei pareri. 7. Conclusioni.

1. Definizione del modello di dichiarazione preventiva in funzione legittimante

L'istituto disciplinato dall'art. 19 della l. n. 241 del 1990 (l. proc.), già alla stregua della sua previsione nello schema del disegno di legge elaborato dalla Commissione Nigro, fu introdotto allo scopo di sostituire i regimi autorizzatori a carattere vincolato con un meccanismo alternativo di controllo pubblico sull'avvio dell'attività privata. La relativa disciplina è stata oggetto di plurimi e non sempre coerenti interventi di riforma, laddove l'art. 49 c. 4 *bis* della l. n. 122 del 2010 (di conversione del d.l. 31 maggio 2010, n. 78), da ultimo, ha provveduto alla riscrittura del citato articolo, attribuendogli la rubrica di "Segnalazione certificata di inizio attività". Ciò è avvenuto a seguito di un precedente intervento di integrale sostituzione operato nel 2005 dalla l. n. 80 - anche in quella occasione accompagnato dalla modifica della denominazione, "dichiarazione di inizio attività", in luogo di "denuncia di inizio attività" - a fronte di una ancora precedente riscrittura disposta dalla l. n. 537 del 1993 rispetto al testo originario del 1990.

La tumultuosa evoluzione legislativa subita dall'istituto pone l'interprete di fronte all'esigenza di verificare se, all'esito delle modifiche nel tempo intervenute, la disciplina vigente sia ancora coerente con l'originaria volontà di introdurre un modello generale di controllo pubblico delle attività private alternativo a quello incentrato sull'autorizzazione e fondato sulla dichiarazione preventiva del privato. A tal fine occorre preliminarmente precisare i caratteri essenziali del suddetto modello.

Si deve osservare, al riguardo, che una comunicazione preventiva può essere richiesta dalla legge a scopo meramente notiziale, ma in tal caso non si tratta di una dichiarazione che integra una condizione di legittimazione allo svolgimento dell'attività. In questa ipotesi l'atto del privato non determina, né una condizione per il lecito svolgimento dell'intervento, né incide sulle modalità di esercizio di poteri pubblici di controllo, che si risolvono nell'ordinaria funzione di vigilanza e sanzione in caso di violazione delle norme disciplinanti l'attività. La comunicazione svolge in questo contesto la funzione di agevolare lo svolgimento della suddetta funzione di vigilanza, rendendola più incisiva e puntuale, mentre, nel caso di omessa presentazione, la sanzione è diretta a punire la condotta omissiva e non già ad impedire l'attività.

In ambito edilizio a questo regime sono sottoposte le cd. attività libere soggette alla comunicazione di cui all'art. 6 c. 2¹ D.P.R. n. 380 del 2001 Testo unico delle disposizioni

¹ Modificato dall'art. 1 della legge 22 maggio 2010, n. 73 ai sensi del quale: «2. Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:

a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei

legislative e regolamentari in materia edilizia (T.u.e.).

La comunicazione ivi prevista ha carattere notiziale e la sua mancanza rileva ai fini dell'irrogazione di una misura (sanzione pecuniaria) diretta non all'attività, bensì alla condotta omissiva², mentre la legittimazione alla realizzazione delle opere deriva unicamente dalla conformità delle stesse alla normativa ed agli atti generali. Viceversa, quando la dichiarazione preventiva è richiesta dalla normativa allo scopo di determinare l'acquisto in capo al dichiarante della legittimazione all'esercizio dell'attività, comportando il necessario avvio di una funzione di controllo da parte dell'amministrazione pubblica destinataria, l'omissione determina lo svolgimento *sine titulo* dell'attività medesima.

La tipologia di comunicazione da ultimo considerata si configura, in particolare, per la necessaria e concorrente presenza di tre elementi:

- a) la previsione di un obbligo di dichiarazione preventiva;
- b) la connessione di tale comunicazione con lo svolgimento lecito dell'attività di cui costituisce condizione necessaria (ma non sufficiente, essendo necessaria anche la conformità dell'attività dichiarata alle norme);
- c) il conferimento all'amministrazione di poteri inibitori ed eventualmente ripristinatori diretti a incidere sullo svolgimento dell'attività, connessi alla presentazione della dichiarazione.

Con riguardo al punto a), è di fondamentale importanza, al fine di tratteggiare le differenze tra dichiarazione preventiva ed autorizzazione, la definizione del meccanismo legittimante nella prima rispetto alla seconda. Va, al riguardo, evidenziato un tratto comune tra dichiarazione di inizio attività e provvedimento autorizzatorio. Tanto le dichiarazioni preventive previste in funzione legittimante, quanto le autorizzazioni amministrative determinano quale esito finale la legittimazione allo svolgimento di attività che, in assenza di dichiarazione o di autorizzazione, non potrebbero essere lecitamente svolte, ancorché in concreto sussistano i requisiti richiesti dalla legge. La necessità di acquisire detta condizione legittimante consistente nel titolo abilitativo permette - in tale fase - il controllo preventivo da parte dell'autorità pubblica.

Se quello descritto costituisce forse l'unico tratto comune riconoscibile tra autorizzazione e dichiarazione preventiva in funzione legittimante, questione controversa, da cui muovono ricostruzioni radicalmente diverse del modello della dichiarazione preventiva, è il meccanismo da cui origina la legittimazione. È dubbio se, alla stregua dell'istituto, oggi denominato segnalazione certificata di inizio attività, l'effetto legittimante derivi dalla dichiarazione del privato, ovvero dalla mancanza di un divieto interposto dall'amministrazione, intesa quale assenso tacito.

La tesi da ultimo citata appare, tuttavia, non solo oscurare l'autonomia concettuale della dichiarazione preventiva rispetto all'autorizzazione, ma soprattutto è incoerente con la natura inibitoria del potere conferito all'amministrazione, che si esplica in termini provvedimentali

parametri urbanistici;

b) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni;

c) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di interapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

d) i pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

e) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici”.

² “7. La mancata comunicazione dell'inizio dei lavori ovvero la mancata trasmissione della relazione tecnica, di cui ai commi 2 e 4 del presente articolo, comportano la sanzione pecuniaria pari a 258 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione”.

(a carattere inibitorio e ripristinatorio) soltanto in caso di accertamento della difformità della dichiarazione dal parametro normativo. Ciò, in quanto al non vietare corrisponde il consentire solamente in senso materiale, ma non in senso giuridico, laddove in una medesima fattispecie il potere non può contemporaneamente avere carattere ablativo ed accrescitivo rispetto alla medesima posizione giuridica soggettiva del destinatario del provvedimento. In ragione della considerazione del potere conferito all'amministrazione in termini di potestà di vietare, l'inerzia non può essere considerata, pertanto, né come assenso, né come silenzio rispetto ad un provvedimento favorevole atteso³.

È da ritenersi che i caratteri essenziali del modello teorico descritto siano riconoscibili nell'art. 19 l. proc., in quanto la segnalazione integra una condizione di legittimazione formale (che deve ricorrere insieme alla conformità dell'intervento ai parametri normativi costituente l'imprescindibile condizione di legittimazione sostanziale). Coerentemente, il potere conferito all'amministrazione non è quello di consentire, quanto piuttosto quello di vietare l'attività dichiarata alla stregua e previo accertamento della difformità del dichiarato rispetto alla disciplina normativa. Così, si prevede che nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione certificata di inizio attività, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti certificati, l'amministrazione possa adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché di rimozione di eventuali effetti dannosi da essa prodotti, 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.

Dalla disposizione emerge che il potere dell'amministrazione è previsto nell'ambito di una funzione di controllo successiva e necessaria che segue la presentazione della segnalazione, mentre la definizione provvedimento del procedimento è connessa all'accertamento dell'assenza dei requisiti. La mancanza di un provvedimento nel termine comporta l'archiviazione del procedimento, senza tuttavia determinare la consumazione del potere, che può essere riesercitato nell'ambito di un diverso e successivo procedimento di riesame soggetto ai principi dell'autotutela ed in particolare del legittimo affidamento eventualmente maturato dal dichiarante⁴.

2. La disciplina dell'art. 19 l. n. 241 del 1990 e le modifiche introdotte dalla l. n. 122 del 2010

L'ultimo intervento di riscrittura dell'art. 19 della l. n. 241 del 1990, ad opera della l. n. 122 del 2010, non sembra presentare innovazioni decisive rispetto al testo previgente ai fini della ricostruzione dell'istituto, mentre presenta rilevanti elementi di novità sul piano operativo⁵, laddove: sono stati rideterminati i confini dell'ambito applicativo, è stato più dettagliatamente definito il contenuto che la segnalazione deve avere, è stata prevista la regola generale della possibilità di avvio immediato dell'attività a seguito della presentazione della segnalazione, sono stati definiti limiti più precisi all'intervento successivo alla scadenza del termine, è stato, infine, dettato un regime sanzionatorio *ad hoc* nel caso di mendace certificazione dei requisiti e dei presupposti richiesti per l'avvio dell'attività.

3 GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008, p. 107.

4 Alla stregua della considerazione secondo cui il riesame è, in primo luogo, diretto ad un nuovo esercizio della funzione attraverso l'adeguamento della disciplina del rapporto, piuttosto che un mero mezzo per intervenire su un precedente provvedimento. Vds. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo. Annullamento e revoca tra posizioni «favorevoli» e interessi sopravvenuti*, Napoli, 1991, p. 218.

5 Vds., anche con riguardo alle modifiche intervenute nel 2010, PAOLANTONIO-GIULIETTI, *Art. 19 - Segnalazione certificata di inizio attività – Scia*, in *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. Sandulli (a cura di), Milano, 2010, in corso di pubblicazione.

Il primo comma dell'articolo novellato stabilisce che «*Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale (...) è sostituito da una segnalazione dell'interessato*».

Al riguardo, la giurisprudenza unanimemente precedente, ma invocabile per la sostanziale identità sul punto della disciplina, evidenzia che la necessità di procedere ad una valutazione discrezionale prodromica al rilascio del titolo *lato sensu* autorizzatorio non rende possibile ricorrere allo strumento della d.i.a. che, ai sensi del comma 1 dell'art. 19, presuppone che il rilascio dell'atto di assenso dipenda esclusivamente da accertamenti di requisiti e presupposti di legge, senza implicare, quindi, la spendita di un potere discrezionale⁶.

Quanto alle restrizioni dell'ambito di applicazione come sopra definito, il medesimo c. 1 dispone, in primo luogo, l'esclusione delle fattispecie in cui sia previsto un «*limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale*».

La prima esclusione trova giustificazione nella restrizione che la previsione di un contingente complessivo pone all'accesso all'attività. Ciò è incompatibile con la possibilità che il privato sostituisca l'atto pubblico di assenso, nonché con il limite positivo derivante dall'assoggettabilità all'art. 19 delle sole ipotesi di accertamento dei requisiti. Alla stregua di simili argomenti si giustifica anche la seconda esclusione, laddove siano previsti strumenti di pianificazione o di programmazione, a meno che, ai sensi del medesimo c. 1, questi non siano adottati e dalla loro adozione derivi un'univoca individuazione dei presupposti e requisiti richiesti per l'avvio dell'attività (in questo senso è da intendere il richiamo all'attestazione di conformità agli atti generali).

Conformemente al testo previgente viene poi esclusa l'applicabilità dell'istituto nei confronti di tutti gli atti che, ancorché vincolati, siano emanati da amministrazioni a cui è affidata la cura di interessi considerati "sensibili", in quanto aventi rilevanza costituzionale, per i quali il legislatore non ha ritenuto di sostituire il regime fondato sull'atto di assenso preventivo. Si tratta degli atti «*rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria*».

Dall'elenco delle materie escluse introdotto nel 2005 sono stati espunti ad opera del legislatore del 2010 gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute, nonché del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente. Al riguardo, con una formulazione imprecisa, riduttiva e foriera di incertezze interpretative si prevede la sottrazione alla deprovincializzazione dei casi in cui «*sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali*».

A prescindere dalla non ragionevole scelta di non considerare un interesse sensibile ai fini dell'esclusione dall'ambito applicativo dell'art. 19 la tutela della salute - che però è riconosciuto come interesse rilevante per l'esercizio del potere di riesame (*infra*) -, il riferimento ai «*vincoli in materia ambientale, paesaggistica e culturale*» sembra realizzare una protezione parziale del relativo interesse, riguardando soltanto quelle attività che si svolgono in ambiti interessati da vincoli operanti *ex lege* (ad es., nelle aree dei parchi), ovvero apposti mediante atti amministrativi e suscita non poche perplessità in ambito edilizio. La previsione entra anche in contraddizione con la disciplina edilizia (*infra*, § 6.3) ai sensi della quale la sussistenza del vincolo non impedisce l'applicazione dell'istituto, ma ne modifica il modo di operare.

Infine, è espressamente previsto che l'art. 19 non si applichi al controllo pubblico della

6 Cons. St., VI, 9 febbraio 2009, n. 717.

finanza privata, stabilendo l'esclusione delle «attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58» (art. 19, c. 5, primo periodo).

La legge n. 122 del 2010 ha, inoltre, espressamente indicato le modalità di attestazioni della conformità dell'attività alla relativa disciplina, stabilendo che nella segnalazione il dichiarante deve indicare il tipo di attività che vuole avviare corredata «dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione», nonché la conformità della stessa alle regole derivanti da norme e, eventualmente, da atti amministrativi generali contenenti i presupposti ed i requisiti per il lecito svolgimento. Tale conformità deve essere attestata mediante atti di certificazione di natura privata⁷, potendosi in questo senso parlare di “segnalazione certificata”. L'attestazione dei requisiti è sempre necessaria, risolvendosi in via generale nell'allegazione di «dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445», di «attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati» negli ambiti in cui la disciplina di settore lo preveda, ovvero, di «dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese» negli ambiti di competenza a quest'ultima riservati e con riguardo alle attività di impresa individuate ai sensi del regolamento di attuazione dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il primo comma ulteriormente dispone che «Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti».

La disposizione da ultimo citata pone numerosi interrogativi, primo fra tutti la possibilità giuridica che la “segnalazione” del privato possa effettivamente sostituire pareri mediante autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni, con l'inciso che è «fatta salva la funzione di verifica successiva degli organi e delle amministrazioni competenti». Muovendo dalla considerazione che il parere, in quanto tipicamente proveniente da un organo della pubblica amministrazione ed esercizio della funzione consultiva, non può che rimanere un atto non sostituibile dal privato, dalla discutibile formulazione della norma si dovrebbe poter ricavare che il parere possa intervenire in via successiva e quindi se ne possa prescindere per l'avvio dell'attività. Quest'ultima soluzione appare accettabile anche in considerazione che nella versione abrogata dell'articolo si prevedeva, al riguardo, che «Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato». Ciò comportava che l'attività del privato non era ostacolata dal fatto che dovesse essere rilasciato un parere, ma che l'acquisizione del parere medesimo, sempre che fosse intervenuto nel termine di trenta giorni, poteva incidere sull'esercizio del potere successivo di divieto. Non sembra che la nuova formulazione modifichi di molto il regime descritto, se non nel fatto che

⁷ In tema, vds. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003, p. 61 ss.; BENEDETTI, *Certificazioni “private” e pubblica fiducia*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, (a cura di) FRACCHIA – OCCHIENA, Milano, 2006, p. 3 ss.; OCCHIENA, *Le certificazioni nei processi decisionali pubblici e privati*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, (a cura di) FRACCHIA – OCCHIENA, Milano, 2006, p. 91 ss.

non è più prevista la sospensione del termine e la possibilità di prescindere dal parere per l'esercizio della funzione di controllo, fatta salva, a questo punto, l'applicazione della disciplina generale *ex art. 16 della l. n. 241 del 1990* nell'ambito della funzione di controllo successivo dell'amministrazione. In merito alla previsione in esame è improprio anche il termine "verifica successiva" delle amministrazioni competenti che, se può essere riferito alle "verifiche preventive", sostituite dagli atti di certezza privata, non è certo coerentemente riferito ai pareri.

In relazione all'avvio dell'attività, la l. n. 122 del 2010 ha previsto che esso possa essere immediato a seguito della presentazione della segnalazione e ciò indipendentemente dalla tipologia dell'autorizzazione sostituita. Sul punto il legislatore non ha certo offerto un esempio di coerenza, laddove una regola di avvio immediato era stata introdotta in via generale nel 1993, per poi essere abbandonata nel 2005, mediante la previsione di un periodo di sospensione di 30 giorni tra la dichiarazione e l'avvio dell'attività, oggetto, peraltro, di un ulteriore onere di comunicazione. Va segnalato che tale facoltà era stata reintrodotta per alcune attività d'impresa ad opera della legge n. 69 del 2009 (e poi confermata dal d.lgs. n. 59 del 2010).

Occorre considerare che l'avvio immediato o meno dell'attività non costituisce aspetto essenziale dell'istituto. Sul piano ricostruttivo il doppio onere di comunicazione – *melius* la successione tra dichiarazione e comunicazione dell'effettivo avvio dell'attività previsto dalla precedente disciplina – poteva essere inteso in termini di scissione tra legittimazione e controllo: mentre la dichiarazione di inizio attività integrava una condizione a cui la legge sottopone il lecito esercizio di un diritto, determinando altresì l'avvio del procedimento di verifica, la comunicazione successiva era destinata ad incidere sullo svolgimento del procedimento di controllo, fissando il termine della sua conclusione. Alla stregua della disciplina vigente tali funzioni sono svolte cumulativamente dalla segnalazione di inizio attività, costituendo la stessa segnalazione condizione per il lecito esercizio dell'attività e presupposto dell'avvio di un procedimento che si estinguerà al sessantesimo giorno dalla sua presentazione. Ciò, a meno che venga accertata la falsità delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà, circostanza in cui opportunamente si prevede che l'amministrazione possa sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo del c. 3. In tale ipotesi è proprio la condotta del privato ad impedire il corretto svolgimento della funzione di controllo dell'amministrazione. In questi caso il c. 6 detta, oltretutto, una specifica fattispecie sanzionatoria a carattere penale, disponendo che «*Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni*».

Inoltre, nel testo vigente trova conferma la possibilità per l'amministrazione di intervenire ad inibire l'attività oltre la scadenza del termine e secondo i principi dell'autotutela, principio questo già esplicitato dalla novella del 2005. Il c. 4 dispone, al riguardo, che «*Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente*». La norma, ribadendo il principio generale del *favor* – ove possibile - per la conformazione dell'attività, opera una selezione degli interessi rilevanti ai fini dell'esercizio del riesame, limitando il potere di intervento successivo in relazione a specifici e predeterminati interessi da tutelare, con ciò rafforzando la stabilità della posizione del dichiarante.

3. La natura giuridica della “Segnalazione certificata di inizio attività” e la tutela giurisdizionale

Se è indubbio che l'avvio dell'attività in mancanza della segnalazione rende il relativo svolgimento *sine titulo*, è controversa, come già evidenziato, la natura giuridica dell'effetto abilitativo che il privato consegue con la presentazione della propria segnalazione certificata e, in particolare, se detto effetto derivi dalla legge, in conseguenza della presentazione della segnalazione – e naturalmente del possesso effettivo dei requisiti⁸ –, ovvero provenga dall'amministrazione decorso il termine assegnato alla stessa amministrazione per l'esercizio del potere di verifica mediante un “effetto tacito di assenso” di rilievo pubblicistico.

Sulla prima opzione interpretativa è orientata in maniera assolutamente prevalente la dottrina⁹ ed anche in giurisprudenza ha sempre prevalso nettamente l'orientamento secondo cui il decorso del termine assegnato all'amministrazione per effettuare la verifica di conformità della denuncia di inizio attività non determina la formazione di un sostanziale silenzio assenso o, comunque, di un consenso tacito¹⁰.

Tale orientamento è rimasto prevalente anche a seguito della novella del 2005 che, avendo espressamente riconosciuto all'amministrazione la possibilità di un intervento in autotutela alla scadenza del termine per intervenire in via ordinaria, è sembrata dare forza alla ricostruzione della dichiarazione di inizio attività in termini di formazione di un atto amministrativo tacito di assenso. Si sostiene, al riguardo, che con il decorso del termine si forma un'autorizzazione implicita di natura provvedimentoale, che può essere contestata dal terzo entro l'ordinario termine di decadenza di sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione del perfezionamento della d.i.a. o dall'avvenuta conoscenza del consenso (implicito) all'intervento. Se è ammesso l'annullamento d'ufficio - si dice -, parimenti e tanto più deve essere consentita l'azione di annullamento davanti al giudice amministrativo¹¹.

Tuttavia, giurisprudenza e dottrina hanno rilevato che il legislatore del 2005, evocando il potere di autotutela, più che prendere posizione sulla natura giuridica dell'istituto, ha voluto solo chiarire come, anche dopo la scadenza del termine perentorio di trenta giorni per l'esercizio del potere inibitorio, l'amministrazione conservi un potere residuale di intervento, da intendere, però, come autotutela *sui generis*, che si differenzia dalla consueta autotutela decisoria proprio perché non implica un'attività di secondo grado insistente su un precedente provvedimento amministrativo. Infatti, già prima della l. n. 80 del 2005 si riconosceva che successivamente alla proposizione della denuncia di inizio di attività residuava comunque in capo all'amministrazione il potere di autotutela, sia pure *sui generis* nel senso sopra evidenziato. Il riferimento all'autotutela di cui all'art. 19 riformato nel 2005 può, quindi, spiegarsi anche restando nei confini della linea interpretativa secondo cui la dichiarazione è

8 Cons. St., IV, 12 marzo 2009, n. 1474; in dottrina, SANDULLI M.A., *Denuncia di inizio attività*, in *Riv. giur. ed.*, 2004, p. 132.

9 Tra gli altri, G. ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, 2000; CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2010, p. 415; M.P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Scritti in onore di Feliciano Benvenuti*, II, Modena, 1996, p. 522 ss.; CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Torino, 2006, p. 216; L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autonomia ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996, p. 195 ss.; GIULIETTI, *Attività*, cit.; GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo. Parte Generale. I lineamenti essenziali del sistema*, Milano, 2009, p. 86-87; LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 1999, p. 300; LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La “direttiva Bolkestein” modello di semplificazione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, p. 695 ss.; POLICE, *Contributo allo studio della dichiarazione di inizio attività e della sua natura giuridica*, in *Nuove autonomie*, 2008, p. 17 ss.; TRAVI, *La DIA e la tutela del terzo: fra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, UA, 2005, p. 1332 ss.

10 Cons. St., VI, 4 settembre 2002, n. 4453, Cons. St., V, sent. 4 febbraio 2004, n. 376; Tar Liguria, 22 gennaio 2003, n. 113; Tar Abruzzo, Pescara, 23 gennaio 2003, n. 197; Tar Campania, Napoli, I, 6 dicembre 2001, n. 5272; Tar Piemonte, I, 4 maggio 2005 n. 1367.

11 Cons. St., VI, 5 aprile 2007, n. 1550; in tal senso anche Cons. St., IV, 22 marzo 2007, n. 1409 e Cons. St., IV, 13 gennaio 2010, n. 72.

un atto del privato, cui non fa seguito alcun effetto tacito di assenso: si tratterà, appunto, di un intervento in autotutela che non andrà ad incidere su di un atto amministrativo (tacito), ma consisterà nella possibilità per l'amministrazione di adottare, successivamente alla scadenza del termine, provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti. L'esercizio legittimo di detto potere sarà condizionato alla sussistenza di un interesse pubblico attuale, ulteriore e diverso rispetto al mero ripristino della legalità violata¹².

La tesi del provvedimento amministrativo tacito si scontra anche con la considerazione che il silenzio-assenso rappresenta pur sempre rimedio all'inerzia dell'amministrazione e, pertanto, presuppone il potere-dovere di quest'ultima di provvedere con atto formale sull'istanza del privato, accogliendola o respingendola, potere-dovere che, a fronte dell'art. 19, l'amministrazione non possiede affatto, mancando, sia un atto riconducibile all'istanza, sia un potere di consentire¹³.

Avverso la tesi che qualifica la d.i.a. come atto produttivo di un provvedimento di assenso implicito, è intervenuto, ancora recentemente, il Consiglio di Stato, affermando che dalla formulazione letterale dell'art. 19 l. proc. emerge come la d.i.a. venga dal legislatore nettamente contrapposta al provvedimento amministrativo: è prevista infatti la sostituzione con una dichiarazione del privato di ogni autorizzazione comunque denominata (il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti o presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione per il rilascio). Già da questo primo dato normativo si evince, quindi, che la principale caratteristica e la vera novità dell'istituto consiste nella sostituzione dei tradizionali modelli procedimentali in tema di autorizzazione con un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, con la conseguenza che per l'esercizio delle stesse non è più necessaria l'emanazione di un titolo provvedimentale di legittimazione¹⁴.

La controversa natura giuridica della segnalazione di inizio attività ha notevoli implicazioni sul piano della tutela giurisdizionale, in particolare del terzo, laddove quest'ultimo, in base alla ricostruzione privatistica, non può certo impugnare un atto amministrativo, che non ricorre nel caso di mancato esercizio del potere inibitorio.

Un innovativo orientamento giurisprudenziale, in tal caso, ritiene ammissibile la proposizione di un'azione di accertamento "atipica" direttamente mediante ricorso¹⁵, senza che sia richiesta al terzo la preventiva sollecitazione del potere di autotutela al fine di ricorrere avverso l'ulteriore inerzia, proponendo un'azione avverso il silenzio. Il riconoscimento di una pretesa giuridica del terzo rispetto all'esercizio del potere di riesame, una volta scaduto il termine per provvedere, era, infatti, il meccanismo di tutela che - in coerenza con la ricostruzione privatistica della fattispecie, ma non soddisfacentemente sul piano dell'effettività¹⁶ - veniva immaginato prima della svolta giurisprudenziale in esame.

Il Consiglio di Stato con la decisione n. 717 del 2009 riconosce che, mancando il provvedimento da scrutinare, l'oggetto del giudizio non può che essere il rapporto, non sussistendo ostacoli ad ammettere una azione diretta ad ottenere l'accertamento, da parte del Giudice amministrativo, dell'inesistenza dei presupposti per intraprendere l'attività in base alla d.i.a., al fine di imporre il successivo esercizio del potere amministrativo a carattere inibitorio.

Si deve precisare, al riguardo, che tale pronuncia di accertamento ha valenza di tutela in quanto contiene un conseguente obbligo conformativo nei confronti dell'amministrazione

12 Cons. St., V, 19 giugno 2006, n. 3586, GDA 2006, 1139; LIGUORI, *Osservazioni*, 109 ss.; GAFFURI, 396 ss.

13 PAOLANTONIO-GIULIETTI, *Art. 19 - Segnalazione certificata di inizio attività - Scia*, cit.

14 In tal senso, Cons. St., VI, 9 febbraio 2009, n. 717.

15 Cons. St., VI, 9 febbraio 2009, n. 717.

16 Al riguardo, vds. le critiche mosse a questa soluzione da Cons. St., VI, 5 aprile 2007, n. 1550.

nell'esercizio del potere¹⁷.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha confermato il citato orientamento ribadendo che l'azione a tutela del terzo leso dall'attività svolta sulla base della d.i.a. non è quella di annullamento, ma quella di accertamento dell'inesistenza dei presupposti della d.i.a.¹⁸, e che la sentenza che accerta l'inesistenza dei presupposti della d.i.a. ha effetti conformativi nei confronti dell'amministrazione¹⁹. Al riguardo, si chiarisce che il potere dell'amministrazione, tenuta a conformarsi alla pronuncia del giudice, «in quanto volto a dare esecuzione al comando implicitamente contenuto nella sentenza di accertamento, deve essere esercitato a prescindere sia dalla scadenza del termine perentorio previsto dall'art. 19 l. n. 241/1990 per l'adozione dei provvedimenti inibitori-repressivi, sia dalla sussistenza dei presupposti dell'autotutela decisoria richiamati sempre dall'art. 19. Non si tratta, infatti, né di un potere di autotutela propriamente inteso (e, quindi, non richiede alcuna valutazione sull'esistenza di un interesse pubblico attuale e concreto prevalente sull'interesse del privato), né del potere inibitorio tipizzato dall'art. 19 l. n. 241/1990 (per il quale è previsto il termine perentorio). Si tratta, al contrario, di un potere che ha diversa natura e che trova il suo fondamento nell'effetto conformativo del giudicato amministrativo, da cui discende, appunto, il dovere per l'Amministrazione di determinarsi tenendo conto delle prescrizioni impartite dal giudice nella motivazione della sentenza»²⁰.

La suddetta pronuncia ha anche chiarito che non vi sono ostacoli a riqualificare l'azione di annullamento come azione di accertamento, ove sussistano i presupposti sostanziali e processuali di quest'ultima azione.

4. Il rapporto tra l'art. 19 l. 241 del 1990 e la dia edilizia. Rilevanza della questione ai fini della determinazione del regime giuridico

Tratteggiato il modello teorico della dichiarazione preventiva in funzione legittimante e verificata la coerenza con siffatto modello della disciplina dell'art. 19, l. proc., occorre analizzare se la denuncia di inizio attività prevista in ambito edilizio sia anch'essa riconducibile al modello teorico descritto e, in tal caso, quali rapporti intercorrano tra la normativa generale e quella di settore.

4.1. La denuncia di inizio attività edilizia come disciplina speciale.

Non v'è dubbio che la puntuale indicazione delle attività edilizie libere, di cui all'art. 6 T.u.e., comporta che, al di fuori di tale elenco, l'attività edilizia sia soggetta a titoli abilitativi allo scopo di acquisire la relativa legittimazione. Fatta eccezione dell'attività libera, non è quindi sufficiente la conformità delle opere da realizzare alle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali ed il rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, ma è necessario il ricorrere di un titolo abilitativo, che il T.u.e. individua nel permesso di costruire e nella denuncia di inizio attività²¹.

17 Così, VETRÒ, *Il Consiglio di Stato fa il punto sulla natura giuridica della Dia (Nota a margine di Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2009 n. 717)*, in www.giustamm.it. L'A. osserva che un limite della citata decisione n. 717 del 2009 del Consiglio di Stato consiste nel fatto che, pur avendo riconosciuto nella disponibilità del terzo un'azione di accertamento, che ha ovviamente carattere conformativo per l'amministrazione, non abbia direttamente riconosciuto nella disponibilità del terzo la possibilità di proporre un'azione di condanna a provvedere dell'amministrazione in termini di tutela in forma specifica dell'interesse legittimo.

18 Da proporre entro gli ordinari termini di decadenza, Cons. St., VI, 9 febbraio 2009, n. 717, cit. Conformemente, pur non prendendo posizione sul tipo di azione proponibile – annullamento o accertamento conformativo –, Cons. St., IV, 4 maggio 2010, n. 2558.

19 Cons. St., VI, 15 aprile 2010, n. 2139; conformi: TAR Lombardia, Milano, II, 23 ottobre 2009, n. 4886; Tar Calabria, Reggio Calabria, 23 agosto 2010, n. 915.

20 Cons. St., VI, 15 aprile 2010, n. 2139.

21 STELLA RICHTER, *I titoli abilitativi in materia edilizia. Commento al T.U. in materia di edilizia in vigore dal*

Al di là del rapporto tra permesso di costruire e denuncia di inizio attività – questione che attiene all’ambito applicativo (*infra*, § 5.1.) – la considerazione di quest’ultima in termini di titolo abilitativo ne evidenzia la funzione diretta ad integrare una condizione necessaria per il lecito svolgimento dell’attività. Così, mentre il permesso di costruire consiste in un provvedimento ampliativo rilasciato dalla pubblica amministrazione su istanza dell’interessato ed *ex se* legittimante l’intervento proposto, la presentazione della denuncia di inizio attività costituisce una condizione formale per l’acquisto della legittimazione, ancorché unitamente al ricorrere della conformità di quanto dichiarato ed asseverato con le previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia (legittimazione sostanziale)²².

Ricorre, ai fini della riconducibilità al modello generale della disciplina di settore in esame, anche l’ulteriore requisito della previsione di una funzione di controllo dell’amministrazione connessa alla presentazione della denuncia, nonché la previsione di poteri inibitori da esercitare eventualmente in tale ambito. In questo senso, il c. 6 dell’art. 23 T.u.e. stabilisce che «*Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato al comma 1 sia riscontrata l’assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all’interessato l’ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l’autorità giudiziaria e il consiglio dell’ordine di appartenenza. È comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia*». Al riguardo, la giurisprudenza riconosce che l’art. 23 del D.P.R. n. 380/01 – nel disciplinare l’istituto della denuncia di inizio di attività in materia edilizia – attribuisce al responsabile del competente ufficio comunale, qualora sia riscontrata l’assenza di una o più delle condizioni stabilite dalla legge, il potere di notificare all’interessato l’ordine motivato di non effettuare il previsto intervento²³.

Si può dunque affermare che c’è corrispondenza negli elementi essenziali tra modello teorico, disciplina generale e disciplina settoriale in ambito edilizio. Diformità o specificazioni sussistono per elementi secondari (almeno sul piano ricostruttivo), che verranno analizzati nel prosieguo e, in particolare, per quanto riguarda: l’ambito applicativo, il differimento del termine per l’avvio dell’attività, la documentazione richiesta, la facoltatività dell’uso della dia, la possibilità di ripresentare la denuncia in luogo dell’invito alla conformazione.

In base a quanto premesso è possibile dunque riconoscere la sussistenza di un rapporto di genere a specie tra l’art. 19 l. proc. e l’istituto disciplinato dagli artt. 22 e 23 T.U.E²⁴.

Ciò pone, tuttavia, l’ulteriore questione del rapporto tra la disciplina generale e la disciplina di settore. Detta questione è stata sinora risolta mediante il ricorso al criterio ermeneutico della specialità (conflitto apparente di norme²⁵) in favore della disciplina edilizia, ma torna ad essere attuale laddove, a seguito delle modifiche apportate dall’art. 49 della l. n. 122 del 2010 c. 4 *bis* alla disciplina generale, il c.4 *ter* dispone che «*Le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “Dia”, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia*». Inoltre, il medesimo c. 4 *ter* dispone che la disciplina di cui al comma 4-*bis* [ovvero quella del novellato art. 19 l. proc.] «*sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale*», alla stregua della premessa secondo cui «*il comma 4-*bis* attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell’articolo 117, secondo*

30/06/2003, Torino, 2003, p. 16.

22 STELLA RICHTER, *Principi di diritto urbanistico*, Milano, 2006, p. 141.

23 T.A.R. Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 268; T.A.R. Liguria, sez. I, 23 gennaio 2008, n. 53.

24 PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 676.

25 MODUGNO, *Legge – Ordinamento giuridico. Pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, p. 132.

comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma».

Nonostante l'auto-riconoscimento (al c. 4 *ter* cit.) da parte del legislatore statale della competenza esclusiva a disciplinare l'istituto dell'art. 19 l. proc. con efficacia modificativa della difforme disciplina statale e regionale – senza però richiamare la materia-funzione del “governo del territorio” -, dubbi sulla portata della norma sono stati sollevati, in sede di conversione del decreto, dallo stesso servizio studi della Camera, evidenziando che «poiché la norma prevede l'abrogazione della normativa statale difforme, andrebbe chiarito se ciò valga anche per le “discipline speciali”, quale quella relativa alla denuncia d'inizio di attività edilizia, disciplinata dagli articoli 22 e 23 del D.P.R. n. 380 del 2001». Il voto di fiducia sul testo ha impedito però ogni opportuno approfondimento.

È stato sostenuto, al riguardo, che il mero rinvio alla denominazione “dichiarazione di inizio attività” per la sostituzione della disciplina difforme, escluderebbe il riferimento all'edilizia, ove la denominazione è “denuncia” e non “dichiarazione”. Il ricorso all'argomento letterale citato appare, tuttavia, debole e facilmente controvertibile, anche solo alla stregua del richiamo, contenuto al c. 1 dell'art. 19, ad asseverazioni ed elaborati tecnici che sembra riferirsi proprio alla materia edilizia.

L'interpretazione della norma, alla stregua di tale discutibile formulazione, non può prescindere, invero, dal ricorso a criteri ermeneutici diversi ed ulteriori rispetto a quello meramente letterale citato ed in particolare a quelli della specialità e della competenza, laddove, sotto quest'ultimo profilo, l'edilizia costituisce materia ascrivibile alla competenza concorrente tra Stato e regioni.

In questo senso, sebbene il citato c. 4 *ter* disponga oggi la sostituzione della disciplina difforme, non sembra che il quadro possa mutare rispetto alla normativa previgente alla novella del 2010, laddove in tema di rapporti dello stesso con le discipline speciali, l'art. 19 prevedeva al c. 4 che «*Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti*». La citata previsione, che letteralmente faceva salva la sola difforme disciplina dei termini nelle discipline di settore, non ha comportato in relazione alla disciplina edilizia - evidentemente in ragione della prevalenza del criterio della specialità - un'incidenza diretta su aspetti già regolati dalla norma speciale (ad esempio sull'estensione dell'ambito applicativo).

Le questioni interpretative poste precedentemente alla novella del 2010 venivano, pertanto, risolte in forza del principio secondo cui «*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*»²⁶.

Sotto questo profilo occorre, d'altra parte, evidenziare che la disciplina contenuta nel T.u.e. in merito alla denuncia di inizio attività, a seguito della sostituzione degli artt. 22 e 23 ad opera dell'art. 1 del d.lgs. n. 301 del 2002, ha acquisito – alla stregua di un'interpretazione a cui si aderisce - integralmente forza e valore di legge, laddove la gran parte delle regole sul procedimento - in particolare i commi 1, 2, 5, 6, 7 dell'art. 23 – alla stregua della previsione del d.P.R. n. 380 del 2001 avrebbero dovuto avere all'esito della delegificazione rango di

26 Sulla specialità delle previsioni TUE in materia di Dia Cons. St., IV, 22 luglio 2005, 3916; Tar Lombardia, Milano, II, 17 ottobre 2005, n. 3819, secondo cui «l'art. 19 della L. n. 241/1990 fa salve le discipline di settore (cfr. il comma 4), con la conseguenza che, nel caso in esame, si deve guardare in modo esclusivo alla disciplina che per la D.I.A. nel campo edilizio è dettata dagli artt. 22 e ss. del d.P.R. n. 380/2001 e questo tanto in più, in quanto il moltiplicarsi della normativa in materia ha portato ad una vera e propria frantumazione dell'istituto in parola in una pluralità di istituti diversi, ciascuno dei quali assoggettato ad un regime più o meno peculiare (C.d.S., n. 3916/2005 cit.)»; contra Cons. St., VI, 5 aprile 2007, n. 1550. Vds., in dottrina, LIGUORI-TUCCILLO, *Commento al Capo III, Disciplina della denuncia di inizio attività*, in *Testo Unico dell'edilizia*, M.A. SANDULLI (a cura di), II ed., Milano, 2009, p. 389; PAGLIARI, *Corso*, cit. p. 677.

norma secondaria. In forza di tale lettura²⁷ la disciplina sulla denuncia di inizio attività contenuta nel T.u.e. avrebbe dunque subito un'integrale novazione della fonte ad opera del d.lgs. n. 301 del 2002 e sarebbe quindi suscettibile di poter costituire, in quanto fonte di rango primario, norma di principio nei confronti della legislazione regionale in materia.

La chiave per la soluzione del problema è, pertanto, da ricercare nel rapporto tra disciplina statale di fonte primaria – generale e speciale - e regionale.

4.2. La potestà legislativa regionale.

La generale questione del rapporto tra l'art. 19 l. proc. e la disciplina regionale sulla semplificazione non è nuova²⁸ ed un criterio di risoluzione è stato posto dal legislatore già alla stregua dell'art. 29 l. proc., modificato dalla l. n. 69 del 2009, laddove, nel dettare la regola dei rapporti tra norme statali sul procedimento e la legge regionale, stabilisce al c. 2-ter che «*Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano*». Sulla norma la dottrina più attenta ha osservato che essa «introduce una sorta di legge “rinforzata”, in quanto preceduta dalla intesa (...) e riduce l'autonomia regionale, perché nell'intesa le Regioni devono esprimersi all'unanimità (la regola della maggioranza è espressamente prevista per altri casi, diversi dall'intesa: v. art. 2, comma 2°, d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281), sicché è del tutto depotenziata la facoltà delle Regioni di dar luogo a discipline diverse dai modelli degli artt. 19 e 20, dovendo raggiungere l'*idem consensus* di tutte le Regioni»²⁹.

Decisiva nel settore edilizio, che è parte della materia “governo del territorio” di cui al c. 3 dell'art. 117 cost.³⁰, è, tuttavia, la previsione della competenza ripartita tra Stato e regioni. Si deve ritenere che in ambito edilizio la denuncia di inizio attività perda il proprio carattere

27 TRAVI, *Nuove modifiche al testo unico in materia edilizia*, in *Urb. app.*, 2003, p. 145. L'A. osserva che «ciò che conta, per qualificare la natura legislativa o regolamentare di una norma, è la forma dell'atto con cui quella norma viene emanata, e non la classificazione adottata dal legislatore. Si potrebbe forse immaginare un'adozione in forma legislativa, con contestuale «delegificazione», che renderebbe queste disposizioni esposte a modifiche future di ordine regolamentare; in questo modo, però, il disegno diventa sempre più complicato e (corrispondentemente) sempre meno plausibile» ed ancora che « non pare proprio che i problemi si possano superare ipotizzando che il [D.Lgs. n. 301/2002](#) abbia natura «anfibia», ossia carattere di decreto legislativo rispetto alle disposizioni originariamente legislative, e carattere di mero decreto del Presidente della Repubblica rispetto alle disposizioni originariamente regolamentari. A parte il fatto che in questa ipotesi risulterebbe platealmente smentita la L. n. 400/1988 (che agli artt.14 e 17 impone una distinzione netta, anche di ordine formale, fra i due ordini di decreti), va osservato che il D.Lgs. n. 301/2002 è stato emanato con la procedura propria dei decreti legislativi, tant'è vero che appare omissivo il parere del Consiglio di Stato e che non è stato sottoposto a registrazione. La legge di delega (art. 1, comma 14, [L. n. 443/2001](#)) introduceva direttamente le modifiche alla disciplina precedente in materia edilizia e contemplava un decreto legislativo solo per «adeguare» le disposizioni contenute nel Testo unico in materia edilizia alla nuova disciplina. L'efficacia della nuova disciplina non era subordinata al decreto legislativo: ciò emergeva con chiarezza, fra l'altro, nell'art. 1, comma 12, della L. n. 443/2001, che fissava un termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge per l'efficacia della nuova disciplina in materia di denuncia di inizio di attività. L'osservanza imposta dalla legge di delega al criterio delle «modifiche strettamente necessarie» per adeguare il Testo unico alla disciplina introdotta dalla L. n. 443/2001 vale a definire l'ambito demandato al legislatore delegato, ma non toglie nulla al valore legislativo del [D.Lgs. n. 301/2002](#)».

28 CELOTTO-A.M. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un “nodo di gordio”*, in *Foro amm. CdS*, 2005, f. 6, p. 1946 ss.

29 G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, in [www.giustamm.it](#), 3/2010

30 Come evidenziato, il c. 4 ter non cita tra i settori (concorrenza e livelli essenziali) in base ai quali tenta di auto-legittimare il proprio intervento allo scopo di imporlo alle regioni.

autonomo di strumento di semplificazione di cui alla l. proc. e risulti piuttosto attratta – così come la sua disciplina - nella più ampia funzione di strumento connesso al governo del territorio. È solo questo il titolo in base al quale lo Stato dovrebbe espressamente intervenire sull'istituto della dia edilizia, con la conseguenza ulteriore che, trattandosi di competenza concorrente, la relativa disciplina non può che essere di solo principio nei confronti delle regioni (diversamente da quanto può avvenire in altri ambiti, ad es. con riguardo all'attività d'impresa ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza).

In particolare, come evidenziato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 303 del 2003 «la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica», attualmente compresa nella materia tutela del territorio e dunque rientrante nell'ambito della competenza concorrente tra Stato e regioni di cui al c. 3 dell'art. 117 cost. Alla normativa statale in tema di denuncia di inizio attività è riconosciuto, al riguardo, valore di principio alla stregua del quale le «fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell'interessato integrano il *proprium* del nuovo principio dell'urbanistica». Il principio, vincolante per le regioni, definisce esattamente la natura e la funzione del modello della dichiarazione preventiva in funzione legittimante, delimitandone l'ambito applicativo della deprovincializzazione alle fattispecie in cui la norma o la pianificazione renderebbero il rilascio del titolo frutto di una mera ricognizione e ciò al fine di «evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione».

In questo contesto, in relazione alla denuncia di attività edilizia, l'attenzione deve essere, pertanto, diretta alla disciplina regionale, ricercando nelle singole regole di dettaglio, la conformità o meno rispetto ai principi posti dal legislatore statale che, però, né il T.u.e.³¹, né lo stesso art. 19 pongono con chiarezza. Per quanto affermato, si deve ritenere che, almeno con riguardo all'edilizia (diversamente da altre materie, ad es. l'attività di impresa, ascrivibile direttamente alla tutela della concorrenza), i principi evincibili dall'art. 19 l. proc. corrispondano agli elementi essenziali che devono caratterizzare l'istituto (§ 1) e non altri aspetti.

I suddetti criteri ermeneutici e di risoluzione dei contrasti tra norme, rispettivamente della specialità - nell'ambito della normativa statale (generale/settoriale) - e della competenza, dovranno essere utilizzati con riguardo ai singoli aspetti della disciplina dell'istituto della denuncia di inizio attività edilizia. Ciò, laddove in caso di contrasto tra norma statale di principio e disciplina di dettaglio regionale può avere origine il diverso fenomeno dell'illegittimità costituzionale o dell'abrogazione. Il primo, quando la norma regionale è successiva a quella statale (fungendo quest'ultima da norma interposta), il secondo, ai sensi dell'art. 10, l. 10 febbraio 1953, n. 62, quando è la norma statale ad essere successiva e contenga insieme al principio innovativo, a cui la regione è tenuta ad adeguarsi, anche una disciplina di dettaglio (cedevole) ad esso connessa.

5. L'ambito applicativo della denuncia di attività edilizia

Alla stregua della citata sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 costituisce principio vincolante per le regioni «la necessaria compresenza nella legislazione di titoli

31 STELLA RICHTER, *I titoli abilitativi*, cit., p. 15. Sulla possibilità di ricavare in via interpretativa i principi generali dalla normativa statale già in vigore vds. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in cui si afferma che «La nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore». In tema, POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, 2010, p. 363.

abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l'autorizzazione, ed oggi, nel nuovo testo unico n. 380 del 2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo». In forza di questo assunto non sembra che la modifica dell'art. 19 operata nel 2010 dal legislatore statale possa incidere direttamente sulla definizione dell'ambito applicativo nel settore edilizio, comportando, come pure è stato sostenuto, la sostituzione in ogni caso del permesso di costruire con la denuncia di inizio attività.

5.1. Le previsioni del TUE e la norma generale sull'ambito applicativo

Se, da un lato, la modifica del comma 1 dell'art. 19 l. proc. non contiene alcun innovativo elemento che renda necessaria la sostituzione in ogni caso del permesso di costruire con la denuncia di inizio attività, dall'altro, nella suddetta previsione viene ribadito il principio che la sostituzione di atti amministrativi di assenso con la dichiarazione dei privati può avvenire solo al di fuori di fattispecie caratterizzate dall'esistenza di un potere discrezionale. Ciò, a meno che tale discrezionalità sia esaurita in precedenti atti di pianificazioni che rendano univoco ed obiettivo l'accertamento dei requisiti di legittimazione all'attività e che, in tal caso, la normativa edilizia di dettaglio ammetta la utilizzabilità della denuncia sostitutiva. Al di là di questo principio generale vincolante, la rigorosa e puntuale definizione dell'ambito applicativo è rimessa alla disciplina regionale, laddove la casistica indicata dal T.u.e., incidendo su una materia affidata alla legislazione concorrente tra Stato e regioni, ha anch'essa valore di principio.

In questo quadro il T.u.e. delinea l'ambito applicativo della denuncia di inizio attività, che, in forza di quanto riconosciuto dalla Corte costituzionale ed a condizione di rispettarne i limiti generali dettati dalla normativa statale, le regioni possono ampliare o ridurre. In questo senso, il c. 4 dell'art. 22 T.u.e. stabilisce che *«Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44»*. La normativa statale di dettaglio con riguardo all'ambito applicativo è dunque cedevole rispetto alla disciplina regionale.

Ai sensi dell'art. 22 c. 1 del T.U. la denuncia di inizio attività trova applicazione in via residuale nelle ipotesi di interventi edilizi non riconducibili, né all'elenco di cui all'art. 10, comprensivo degli «interventi subordinati a permesso di costruire», né a quello dell'art. 6, comprensivo delle attività edilizie libere, ovvero eseguibili senza alcun titolo abilitativo. Va segnalato che in quest'ultima categoria, a seguito dell'estensione operata dalla l. n. 73 del 2010, sono state ricondotte fattispecie (quali ad es., entro determinate condizioni, le opere di manutenzione straordinaria) già soggette, anche dalla legislazione regionale, a denuncia di inizio attività.

Il citato art. 22 prevede ulteriori casi di applicazione.

Il comma 2 stabilisce che *«Sono, altresì, realizzabili mediante denuncia di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori»*.

Inoltre, il c. 3, sulla scorta della normativa posta dal d.lgs. n. 301 del 2002 (in attuazione della l. n. 21 dicembre 2001, n. 443, Legge Obiettivo) estende la possibilità di presentazione della dichiarazione preventiva ad alcuni interventi per i quali, ai sensi dell'art. 10 T.u.e., è previsto il permesso di costruire (super-dia), ferma restando la soggezione al contributo di costruzione

ai sensi dell'articolo 16 e le sanzioni penali³² previste ai sensi dell'art. 44. Si tratta:

- a) degli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);
- b) degli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti (...);
- c) degli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

La peculiarità è comunque che il regime sanzionatorio è legato alla tipologia dell'intervento ed al titolo abilitativo per esso in via primaria richiesto. Così, l'intervento che richiede il permesso di costruire sarà soggetto al regime sanzionatorio (più pesante e con i profili penali dell'art. 44 T.u.e.) proprio di tale titolo abilitativo, a prescindere dalla presentazione della denuncia sostitutiva. Reciprocamente avviene nelle ipotesi in cui il privato opti per la presentazione dell'istanza di permesso in luogo della denuncia, ove alla stregua dei cc. 1 e 2 dell'art. 22 quest'ultimo è titolo abilitativo previsto in via primaria.

Con riguardo a quest'ultima ipotesi, il c. 7 dell'art. 22 stabilisce che «7. È comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dal secondo periodo del comma 5. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37». Come si andrà ad osservare alcune discipline regionali (Umbria ed Emilia Romagna) prevedono, tuttavia, nei casi di denuncia di inizio attività semplice, ovvero prevista direttamente per l'intervento (non sostitutiva del permesso di costruire), il carattere obbligatorio e non fungibile di detto titolo con il permesso di costruire.

5.2. La competenza delle regioni. Casistica della normativa regionale

Il dato offerto dalla normativa posta dalle regioni è estremamente variegato ed è indicativo delle potenzialità espansive del principio dell'urbanistica sopra definito, nonché della opportuna flessibilità prevista per la sua attuazione. Le regioni in effetti hanno diversamente modulato l'ambito applicativo giungendo al punto di riconoscere la piena fungibilità tra permesso di costruire e denuncia di inizio attività.

È il caso della l.r. 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) della Regione Lombardia che, sottoponendo ai sensi del c. 1 dell'art. 33 tutti gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio a permesso di costruire, prevede all'art. 41 che «chi ha titolo per presentare istanza di permesso di costruire ha facoltà, alternativamente e per gli stessi interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, di inoltrare al comune denuncia di inizio attività, salvo quanto disposto dall'articolo 52, comma 3 bis».

Alla stregua della previsione, il privato può in ogni caso di intervento edilizio avvalersi della facoltà di presentare la denuncia di inizio attività in luogo dell'istanza di permesso di costruire. Ciò pone la questione, non contemplata dalla legge, dei casi in cui non siano obiettivamente definibili i requisiti ed ancor più della compatibilità con il principio, ricavato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 cit., in merito alla dualità dei titoli abilitativi. Mentre con riguardo al primo aspetto la norma dovrebbe essere interpretata alla luce del principio generale contenuto all'art. 19 l. proc. in merito alla necessità della fissazione

³² Il c. 5 al riguardo stabilisce che le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a denuncia di inizio attività, diversi da quelli di cui al comma 3, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.

obiettiva delle condizioni legittimanti da parte degli atti generali per l'applicabilità dell'istituto³³; sul secondo punto, il principio della dualità appare formalmente rispettato dalla fungibilità per la generalità degli interventi tra denuncia e permesso di costruire.

Nella altre discipline regionali è stata mantenuta la distinzione tra denuncia di inizio attività e permesso di costruire, con significative varianti quanto all'estensione dell'ambito applicativo ed ai rapporti tra i titoli.

A titolo esemplificativo, la normativa posta dalla Regione Emilia Romagna con la l.r. 25 novembre 2002 n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia) si discosta dal modello tracciato dalla disciplina statale, individuando espressamente le fattispecie assoggettate a denuncia di inizio attività.

L'art. 8 stabilisce al riguardo:

«1. Salvo più restrittive previsioni di cui al comma 2, sono obbligatoriamente assoggettati a denuncia di inizio attività:

a) gli interventi di manutenzione straordinaria;

b) gli interventi di risanamento conservativo e restauro;

c) gli interventi, consistenti in manufatti, di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti qualora interessino gli immobili compresi negli elenchi di cui al Titolo I del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, nonché gli immobili aventi valore storico-architettonico individuati dagli strumenti urbanistici comunali ovvero riguardino elementi strutturali dell'edificio o alterino anche la sagoma dell'edificio;

d) le recinzioni, i muri di cinta e le cancellate;

e) gli interventi di ristrutturazione edilizia;

f) gli interventi di recupero a fini abitativi dei sottotetti, nei casi e nei limiti di cui alla L.R. 6 aprile 1998, n. 11;

g) i mutamenti di destinazione d'uso senza opere;

h) le modifiche funzionali di impianti esistenti già destinati ad attività sportive senza creazione di volumetria;

i) l'installazione o la revisione di impianti tecnologici che comportano la realizzazione di volumi tecnici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti;

j) le modifiche progettuali e le variazioni in corso d'opera di cui agli artt. 18e 19;

k) la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza di unità immobiliari, nei casi di cui all'art. 9, comma 1, della Legge 24 marzo 1989, n. 122, esclusi gli immobili collocati nei centri storici;

l) le opere pertinenziali purchè non qualificate come interventi di nuova costruzione, secondo quanto disposto dalla lettera g.6) dell'Allegato alla presente legge;

m) i significativi movimenti di terra senza opere non connessi all'attività agricola e l'apposizione di cartelloni pubblicitari, secondo quanto stabilito dal RUE.

2. Il Consiglio comunale con deliberazione procede, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, a stabilire quali tra gli interventi di cui al comma 1, lettere b), e) e g), sono sottoposti a permesso di costruire».

Il successivo art. 9 estende la possibilità di utilizzo della denuncia di inizio attività, delegandone ai comuni la relativa determinazione. In questo senso si prevede che *«1. Gli strumenti urbanistici comunali individuano gli ulteriori interventi di trasformazione edilizia, non previsti all'art 8, che devono essere realizzati con denuncia di inizio attività e ne*

³³ Sul punto è appena il caso di osservare che la funzionalità dell'istituto non è comunque impedita dal riconoscimento di limitati margini discrezionali al potere di vietare. Ciò non impedisce una valutazione della compatibilità svolta dall'autorità amministrativa, «in questo caso non si tratta di attribuire al privato il compito di curare l'interesse pubblico, ma di rimettere siffatta cura ad un intervento successivo dell'amministrazione. Tuttavia, tanto maggiore è la discrezionalità del potere di vietare, tanto più ridotta è la possibilità del privato di prevedere in base a regole obiettive la compatibilità del progetto, in contraddizione con la *ratio* dell'istituto. GIULIETTI, *Attività*, cit., p. 60 ss. e 127 ss.

disciplinano i contenuti planovolumetrici, formali, tipologici e costruttivi.2. In fase di prima applicazione della disposizione di cui al comma 1, il Consiglio comunale, con il medesimo atto previsto dall'art. 8, comma 2, procede ad una ricognizione degli strumenti urbanistici vigenti, per individuare gli interventi che, presentando i contenuti di cui al comma 1, devono essere attuati con denuncia di inizio attività. Fino alla data di assunzione della deliberazione, gli interventi edilizi, ad eccezione di quelli di cui all'art. 8, comma 1, sono attuati esclusivamente previo rilascio del permesso di costruire».

La Regione Toscana, con la l.r. n. 1 del 2005 (Norme per il governo del territorio), elenca anch'essa espressamente le fattispecie assoggettate a denuncia di inizio attività. Tra queste all'art. 79 si prevedono (a determinate condizioni) le ipotesi di varianti a permessi di costruire e le diverse fattispecie di intervento in cui è possibile, in alternativa al permesso di costruire, presentare la dichiarazione preventiva.

Anche la Regione Campania con la l.r. n. 19 del 28 novembre 2001 e ss.mm., all'art.2 individua espressamente gli interventi edilizi subordinati a denuncia di inizio attività, stabilendo che «1. Possono essere realizzati in base a semplice denuncia di inizio attività:

a) gli interventi edilizi, di cui all'art. 4 del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, come sostituito dall'art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, lettere a), b), c), d), e), f);

b) Le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e della ricostruzione con la stessa volumetria, superficie e sagoma dell'edificio preesistente;

c) gli interventi sottoposti a permesso di costruire, qualora siano specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal Consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;

d) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c) ma recanti analoghe previsioni di dettaglio;

e) le varianti ai permessi di costruire che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterino la sagoma dell'edificio e non violino le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire ;

f) i mutamenti di destinazione d'uso di immobili o loro parti, che non comportino interventi di trasformazione dell'aspetto esteriore, e di volumi e di superfici; la nuova destinazione d'uso deve essere compatibile con le categorie consentite dalla strumentazione urbanistica per le singole zone territoriali omogenee;

g) la realizzazione di impianti serricoli funzionali allo sviluppo delle attività agricole, di cui alla legge regionale 24 marzo 1995, n. 8».

La Regione Umbria con la l.r. n. 1 del 2004 (Norme per l'attività edilizia), in conformità al Testo unico, pone la regola dell'applicazione residuale della Dia per gli interventi non riconducibili all'attività edilizia libera o soggetta a permesso di costruire. All'art. 20 della legge si prevede il ricorso (obbligatorio) alla dichiarazione preventiva, stabilendo che «1. Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività obbligatoria tutti gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 7 e 13». A tale criterio residuale si aggiungono fattispecie ulteriori in cui la dia può sostituire il permesso di costruire, laddove sussista una specifica disciplina da parte di «piani attuativi o dal piano regolatore generale (PRG), parte operativa, mediante precise disposizioni relative alla consistenza planovolumetrica, alle caratteristiche tipologiche, costruttive e di destinazione d'uso, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani»; varianti a permessi di costruire³⁴, nonché altre puntuali fattispecie di interventi indicati dal

³⁴ È ammissibile la dia per le varianti “presentate anche in corso d'opera o prima dell'ultimazione dei lavori, che

medesimo art. 20.

La regione autonoma Friuli Venezia Giulia all'art 17 della l.r. n. 19 del 11 novembre 2009 (Codice regionale dell'edilizia) stabilisce che sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività (DIA) gli interventi non assoggettati a permesso di costruire, né riconducibili ad attività edilizia libera, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e alle altre norme aventi incidenza sull'attività edilizia, procedendo ad elencare a scopo esemplificativo una serie di interventi ascrivibili alla suddetta categoria.

A tali attività, seguendo il modello dettato dal T.u.e., ai sensi del c. 2, si aggiungono «*le varianti a permessi di costruire o le varianti alla denuncia di inizio attività che:*

- a) non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie;*
- b) non modificano la destinazione d'uso e la categoria d'intervento edilizio;*
- c) non alterano la sagoma dell'edificio;*
- d) non recano comunque pregiudizio alla statica dell'immobile e alla sicurezza sismica;*
- e) non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire»,* nonché le fattispecie in cui la denuncia di inizio attività può essere presentata in alternativa al permesso di costruire.

A quest'ultimo riguardo l'art. 18 dispone che:

«1. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:

- a) gli interventi di nuova costruzione di cui all'articolo 19, comma 1, lettera a), qualora ammessi dallo strumento urbanistico comunale recante precise disposizioni plano-volumetriche e non ricadenti in zone assoggettate a piano attuativo;*
- b) gli interventi di cui all'articolo 19, comma 1, lettera b);*
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 19, comma 1, lettera c);*
- d) gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di trasformazione territoriale qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti.*

2. Gli interventi di cui al comma 1 sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 29, se dovuto».

6. La disciplina del procedimento

Con riguardo alla disciplina del procedimento occorre ricordare che le relative disposizioni contenute nel T.u.e. all'art. 23 sono state oggetto di integrale sostituzione ad opera dell'art. 1 del d.lgs. n. 301 del 2002, acquisendo secondo la migliore dottrina valore di norma primaria (*supra* § 4.1.). Solo alla stregua di tale riconoscimento i principi in essa contenuti possono vincolare la potestà legislativa regionale.

Occorre, a questo punto, analizzare i singoli aspetti procedurali della denuncia di inizio attività edilizia, muovendo dalla considerazione che il modello proposto nel T.u.e. è generalmente seguito dalla legislazione regionale.

6.1. Il contenuto della denuncia

Ai sensi del c.1 dell'art. 23 T.u.e. la denuncia è accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e che non siano in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di

non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire e non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 13”.

sicurezza e di quelle igienico-sanitarie, laddove il comma 5 dispone che la sussistenza del titolo è provata con la copia della denuncia di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della denuncia, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari.

Le suddette previsioni costituiscono esplicitazione di quanto previsto all'art. 19 c. 1, laddove dispone che la segnalazione è corredata, ove previsto, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati e che tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione, nonché dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori.

La disciplina statale impone, altresì, di comunicare l'avvio effettivo dei lavori, senza prevedere, tuttavia, né un regime sanzionatorio in caso di omissione, né un termine entro il quale avviare l'intervento. A questo riguardo, alcune leggi regionali prevedono anche un termine massimo entro il quale l'intervento deve essere avviato. In questo senso, si pone la l.r. Toscana n. 1 del 2005, che all'art. 84 c. 4 stabilisce *«il termine per l'inizio dei lavori non può, a pena di decadenza, essere superiore ad un anno dalla data di presentazione della relativa denuncia»*.

Inoltre, ai sensi del c. 2 dell'art. 23 cit., la denuncia di inizio attività è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni³⁵ entro il quale l'intervento deve essere concluso, prevedendo, altresì, che la realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova denuncia.

Occorre segnalare, inoltre, che alcune leggi regionali espressamente chiariscono che in caso di decorso del termine senza l'emanazione di un provvedimento inibitorio il procedimento si intende archiviato. In questo senso, la l.r. Lombardia, n. 12 del 2005, al c. 10 dell'art. 42, dispone che qualora non debba provvedere ad emanare un provvedimento inibitorio *«il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ovvero, laddove costituito, dello sportello unico per l'edilizia, attesta sulla denuncia di inizio attività la chiusura del procedimento»*. Identica previsione è contenuta all'art. 26 c. 8 della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 19 del 2009.

In caso di emanazione di un provvedimento di divieto per incompatibilità di quanto veridicamente dichiarato con la disciplina dell'intervento il privato può presentare una nuova denuncia in relazione all'intervento già dichiarato, laddove la denuncia deve essere emendata degli aspetti già considerati incompatibili dall'amministrazione.

6.2. Il differimento per l'avvio dell'attività ed il termine per esercitare i poteri inibitori

È questione dubbia se il termine di sospensione tra presentazione della denuncia ed effettivo avvio dell'attività permanga nella normativa edilizia, la cui disciplina, si sostiene - come è stato già rilevato -, potrebbe resistere alla modifica, ancorché solo alla stregua di un debole argomento letterale ed in particolare in ragione della denominazione denuncia utilizzata negli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 380 del 2001 (*supra*, § 4). L'art. 23 T.u.e. stabilisce, al riguardo, che *«1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie»*.

La resistenza di tale profilo alla modifica dell'art. 19 l. proc. dovrebbe permanere, non solo in ragione delle previsioni del T.u.e., (ove si ammetta il rango di norma primaria delle relative

³⁵ Con la possibilità della sua estensione da parte delle regioni. Vds. ad esempio, l.r. Umbria n. 1 del 2004, art. 21 c. 2

previsioni), ma anche in ragione della previsione di un termine sospensivo tra presentazione della denuncia e avvio effettivo dei lavori contenuto nelle singole discipline regionali.

Le leggi regionali stabiliscono, infatti, un termine di sospensione, anche prevedendone durata diversa dai trenta giorni del T.u.e., facendo coincidere, oltretutto, detto termine per l'avvio dell'attività con quello finale per l'esercizio del potere inibitorio³⁶. In coerenza con tale coincidenza, i poteri previsti in capo all'amministrazione hanno solamente carattere inibitorio e non già ripristinatorio, dal momento che l'attività non è avviata sinché non è esaurito lo *spatium deliberandi* dell'amministrazione in primo grado.

Ciò, è a maggior ragione in contrasto con la possibilità di un avvio immediato dell'attività alla presentazione della dichiarazione, anche laddove quello contenuto nel novellato art. 19 fosse da ritenersi principio generale direttamente applicabile alle regioni in ambito edilizio. La soluzione dell'avvio immediato dell'attività edilizia non appare, anche sotto diversi profili, auspicabile in materia edilizia, laddove i costi del ripristino (nonché del mancato ripristino) sono notevoli - sotto diversi profili - per il singolo e per la collettività. Inoltre, ciò andrebbe a comprimere eccessivamente, con una regola di dettaglio che incide sulla funzionalità dell'istituto, l'autonomia legislativa regionale.

In base allo stesso argomento, dovrebbe anche rimanere fermo, nonostante la previsione del termine in sessanta giorni nell'art. 19 l. proc., il termine fissato dalla disciplina regionale per l'emanazione dei provvedimenti inibitori, la cui determinazione rientra nella competenza regionale di dettare la normativa di dettaglio, anche eventualmente difforme dai trenta giorni fissati dal T.U.E. In questo senso, la l.r. Toscana n. 1 del 2005 fissa in venti giorni il termine per il controllo della denuncia e l'avvio dell'attività.

Sempre nel segno della specialità è stato ancora osservato che «la peculiare disciplina posta per la D.I.A. nel settore edilizio dal d.P.R. n. 380/2001 distingue tra poteri inibitori e poteri sanzionatori dell'Amministrazione e questi ultimi, previsti dall'art. 27 del d.P.R. n. 380 cit., sono ricondotti al più generale potere di ordinare la cessazione dell'attività in tutti i casi di assenza originaria o sopravvenuta dei requisiti (v. C.d.S., Sez. IV, 26 luglio 2004, n. 5323), potere che va mantenuto ben distinto da quello di autotutela, tenuto conto del carattere discrezionale dell'annullamento in autotutela (C.d.S., n. 3916/2005 cit.). Del resto, pur dove si voglia inscrivere l'esercizio dei poteri repressivi nell'autotutela, non si tratterebbe comunque di attività di secondo grado (v. C.d.S., n. 4453/2002 cit.), attesa la mancanza di un provvedimento su cui intervenire. Nemmeno si può argomentare in contrario dal fatto che i poteri sanzionatori *ex* art. 27 del d.P.R. n. 380 cit. richiedono, per il loro esercizio, l'indicazione dell'interesse pubblico che giustifica la rimozione degli effetti della D.I.A., secondo lo schema tipico dell'annullamento in autotutela. Infatti, l'esplicitazione del predetto interesse pubblico è resa necessaria in ogni caso dalla circostanza che si tratta di andare a rimuovere una situazione consolidata e sulla cui conformità al diritto il privato ha fatto - sia pur erroneamente - affidamento, alla stregua del decorso del termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della D.I.A. senza che l'Amministrazione abbia esercitato i poteri inibitori previsti dall'art. 23, commi 1 e 6, del d.P.R. n. 380/2001»³⁷.

La specialità attiene, pertanto, anche al regime di vigilanza che è puntualmente posto dall'art. 37 T.u.e disciplinante le fattispecie degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività e accertamento di conformità relativamente ai soli interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, stabilendo la irrogazione di una sanzione pecuniaria che solo in casi particolari può avere un contenuto ripristinatorio. Inoltre, laddove la denuncia di

36 La l.r. Toscana n. 1 del 2005 prevede all'art. 84 c. 1 che «almeno venti giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, il proprietario, o chi ne abbia titolo, deve presentare la denuncia dell'inizio dell'attività» ed entro lo stesso termine è prevista l'emanazione di provvedimenti inibitori, ferma restando la possibilità di esercizio successivo della funzione di vigilanza e sanzione.

37 Tar Lombardia, Milano, II, 17 ottobre 2005, n. 3819.

inizio attività sia sostitutiva del permesso di costruire, in relazione all'intervento da realizzare, si applica il regime sanzionatorio di quest'ultimo nei casi di assenza o difformità al titolo ai sensi degli artt. 31, 33, 34, 35 e 44, nonché il regime di cui all'art. 36 in merito all'accertamento di conformità.

Così, l'art. 37, relativamente agli "Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività e accertamento di conformità" stabilisce:

«1. La realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla denuncia di inizio attività comporta la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 euro .

2. Quando le opere realizzate in assenza di denuncia di inizio attività consistono in interventi di restauro e di risanamento conservativo, di cui alla lettera c) dell'articolo 3, eseguiti su immobili comunque vincolati in base a leggi statali e regionali, nonché dalle altre norme urbanistiche vigenti, l'autorità competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, può ordinare la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile ed irroga una sanzione pecuniaria da 516 a 10329 euro.

3. Qualora gli interventi di cui al comma 2 sono eseguiti su immobili, anche non vincolati, compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede al Ministero per i beni e le attività culturali apposito parere vincolante circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1. Se il parere non viene reso entro sessanta giorni dalla richiesta, il dirigente o il responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. In tali casi non trova applicazione la sanzione pecuniaria da 516 a 10329 euro di cui al comma 2.

4. Ove l'intervento realizzato risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5164 euro e non inferiore a 516 euro , stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio.

5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23, comma 6, la denuncia di inizio di attività spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione, comporta il pagamento, a titolo di sanzione, della somma di 516 euro.

6. La mancata denuncia di inizio dell'attività non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 44. Resta comunque salva, ove ne ricorrano i presupposti in relazione all'intervento realizzato, l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 31, 33, 34, 35 e 44 e dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 36».

Sembra, infine, che il principio secondo cui la mendace dichiarazione del privato impedisce il decorso del termine del controllo, introdotto nell'art. 19 l. proc., possa trovare applicazione a tutte le ipotesi di dichiarazione preventiva in funzione legittimante anche in ambito edilizio regionale. Del resto, tale principio, già trovava una propria definizione all'art. 21 l. proc. ove si dispone l'insanabilità delle attività oggetto di false dichiarazioni.

6.3. Il rilascio dei pareri

La disciplina edilizia della denuncia di inizio attività presentava delle difformità con riguardo all'acquisizione dei pareri già prima della riforma della normativa della l. proc. nel 2010, in ragione della specialità delle previsioni³⁸.

Come si è già illustrato, dopo la riforma del 2005 e sino a quella del 2010, al riguardo l'art.

³⁸ LIGUORI-TUCCILLO, *Commento art. 23, Disciplina della denuncia di inizio attività*, in *Testo Unico dell'edilizia*, M.A. SANDULLI (a cura di), II ed., Milano, 2009, p. 428.

19 disponeva che «*Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato*». Ciò comportava che l'attività del privato non era ostacolata dal fatto che dovesse essere rilasciato un parere, ma che l'acquisizione del parere medesimo, sempre che fosse intervenuto nel termine di trenta giorni, poteva incidere sull'esercizio del potere successivo di divieto.

Tale previsione non è stata ritenuta applicabile in ambito edilizio in quanto agli artt. 22 e 23 T.u.e. si ricava il diverso principio secondo cui il parere deve essere richiesto ed ottenuto affinché possa operare il meccanismo legittimante della denuncia di inizio attività.

Così, mentre l'art. 22 c. 6 dispone che «*la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*», all'art. 23 cc. 3 e 4 si prevede che «*3. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti. 4. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti*».

A prescindere dalla modifica dell'art. 19 il cui testo vigente presenta un diverso regime - di cui si è però già dato conto - nel caso ricorra la necessaria acquisizione di un parere in ambito edilizio problemi di compatibilità delle citate norme del T.u.e. - riprodotte nelle discipline regionali - derivano dalla disciplina delle esclusioni dall'ambito applicativo. Il c. 1 dell'art. 19 dispone, infatti, che è esclusa l'applicazione del meccanismo di legittimazione fondato sulla dichiarazione preventiva nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

L'interpretazione letterale porterebbe ad impedire l'utilizzabilità della denuncia di inizio attività nel caso in cui sussistano vincoli, anche in ragione della competenza esclusiva dello Stato nel dettare norme in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Potrebbero, tuttavia, rimanere compatibili con la suddetta esclusione le norme del TUE sopra citate laddove subordinano il decorso dell'efficacia della denuncia di inizio attività per il privato all'acquisizione del parere. Ciò, nel senso di ribadire che in caso di sussistenza del vincolo la denuncia del privato non supera la necessità di acquisire il parere per avviare l'attività, mentre al di fuori di questi ambiti ciò è possibile ai sensi del c. 1 ultimo periodo.

7. Conclusioni

La soluzione delle questioni poste necessiterebbe un chiarimento da parte del legislatore o comunque della formazione di un indirizzo interpretativo condiviso dalla dottrina e dalla giurisprudenza, laddove la semplificazione voluta dal legislatore, ancora una volta, contraddice il suo presupposto primo, ovvero quello di instaurare tra cittadini e amministrazione rapporti improntati alla chiarezza ed alla certezza delle regole applicabili. La

novella legislativa appare, altresì, poco consapevole in ordine alla dogmatica dell'istituto su cui interviene³⁹ e poco meditata nella previsione del suo impatto sulle diverse discipline di settore.

Per quanto riguarda la trattazione in esame, significativa è la nota emessa dall'Ufficio legislativo del Ministero per la Semplificazione normativa il 16 settembre 2010 in risposta alla richiesta di chiarimenti avanzata dalla Regione Lombardia in ordine ai dubbi (che in realtà affliggono la totalità di regioni e comuni) relativi all'ambito di applicazione della disciplina del novellato art. 19 l. proc. alla materia edilizia.

In tale nota, emanata previa acquisizione del parere degli uffici legislativi dei ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, si offre un'interpretazione – chiaramente non vincolante e tanto meno risolutiva – che testimonia la difficoltà di estendere la riforma legislativa generale dell'art. 19 l. proc. al settore edilizio e le perplessità interpretative che ciò pone. Tali perplessità si traducono naturalmente in incertezze per gli operatori.

Come evidenziato l'edilizia si caratterizza, non solo per la specificità dei profili inerenti al delicato equilibrio di interessi coinvolgenti l'uso del territorio, ma anche alle problematiche conseguenti alla concorrenza tra disciplina statale e quella regionale.

Il suddetto parere ministeriale, se formalmente afferma l'estensione della portata applicativa delle nuove norme alla materia edilizia, sostanzialmente mitiga fortemente tale estensione, relegandola alla sola disciplina del termine immediato per avviare l'attività e, per contro, escludendo qualsivoglia impatto delle nuove norme rispetto agli altri profili della disciplina. In particolare, viene esclusa l'estensione automatica dell'ambito applicativo della SCIA rispetto al permesso di costruire, al di fuori delle previsioni contenute nel T.U.E., ovvero delle estensioni previste dalle leggi regionali.

In questo senso si afferma che «la disciplina della Scia si applica alla materia edilizia mantenendo l'identico campo applicativo di quella della Dia, senza quindi interferire con l'ambito applicativo degli altri titoli abilitativi (es. permesso di costruire, caratterizzato da una disciplina puntuale e compiuta contenuta nel testo unico edilizia, alla quale non appare riferibile né sul piano letterale, né su quello funzionale, quella della nuova Scia). L'estensione della disciplina della Scia anche al permesso di costruire, ovvero alla Dia alternativa al permesso di costruire, determinerebbe, nella sostanza, l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 oltre i confini sopra delineati. Peraltro, all'estensione sembra di ostacolo la disciplina speciale della Dia di cui all'articolo 22, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, la quale è dal legislatore forgiata sulla falsariga di quella del permesso di costruire».

In più, sulla base di un argomento che non sembra trovare sicuro conforto nel dato normativo, la regola dell'avvio immediato dell'attività è affermata per le sole ipotesi di dia cd. leggera, mentre viene esclusa per le ipotesi in cui la denuncia di inizio attività è sostitutiva di un permesso di costruire, ovvero la cd. super-dia.

Così, si sostiene che «la disciplina della Scia non si applichi alla Dia alternativa al permesso di costruire e che le leggi regionali previgenti con le quali è stata esercitata la facoltà prevista dall'articolo 22, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 non siano state incise dall'entrata in vigore dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010. A tale conclusione conduce quanto già evidenziato con riferimento ai titoli edilizi diversi dalla Dia, ed in particolare con riferimento al permesso di costruire, al quale non risulta applicabile la disciplina della Scia. Con particolare riguardo alle leggi regionali recanti ulteriori casi di Dia alternativa al permesso di costruire, la predetta conclusione appare peraltro conforme sia ad una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010, che salvaguardi la potestà legislativa regionale di estendere, oltre i confini dell'intervento statale ed in

39 Si rinvia nuovamente a PAOLANTONIO-GIULIETTI, *Art. 19 - Segnalazione certificata di inizio attività – Scia*, cit.

attuazione dell'articolo 22, comma 4, del testo unico edilizia, l'istituto della Dia edilizia, sia alla previsione dell'articolo 29, comma 2-quater della legge n. 241 del 1990, la quale riconosce alle Regioni, nella disciplina dei procedimenti amministrativi di propria competenza, la facoltà di prevedere livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli garantiti dalle disposizioni statali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai precedenti commi 2-bis e 2-ter».

Tuttavia, vale osservare che, se la funzione dell'art. 19 l. proc. è quella di sostituire procedimenti autorizzatori con una dichiarazione preventiva in funzione legittimante, non si vede perché dalla sostituzione del permesso di costruire con la dichiarazione preventiva, ove ciò sia previsto, non dovrebbe derivare l'applicazione della relativa disciplina. La non applicazione della regola dell'avvio immediato dell'attività agli interventi edilizi soggetti a denuncia di inizio attività – unitariamente intesa - dovrebbe scaturire, più coerentemente, dalle ragioni esposte nel corso della trattazione, alle quali si rinvia. Se proprio una distinzione tra i regimi di avvio dell'attività si vuole porre in relazione alla tipologia dell'intervento, essa non può che conseguire ad un espresso intervento di modifica della disciplina statale di settore che valga come norma di principio per le regioni.

È evidente che il contributo interpretativo offerto dal Ufficio legislativo del Ministero è comunque apprezzabile per il significativo ridimensionamento della portata applicativa delle nuove norme in relazione al settore edilizio e per il fatto di riconoscere la specialità della disciplina della denuncia di inizio attività contenuta nel T.U.E. rispetto alle previsioni dell'art. 19 l. proc. Si ribadisce, tuttavia, che l'intervento sulla denuncia di inizio attività edilizia non possa prescindere da una modifica della relativa disciplina del T.U.E., auspicabilmente meditata e dettata al precipuo scopo di fornire, nell'ambito della materia del governo del territorio, norme di principio per la disciplina regionale.

In questo contesto l'utilizzo della denominazione SCIA in edilizia dovrebbe assumere una connotazione meramente nominalistica, fermo restando che la disciplina applicabile andrebbe ancora ricercata nella normativa di settore, alla stregua e con le precisazioni evidenziate nel corso della trattazione.