Regolazione senza qualità: il caso della Segnalazione certificata di inizio attività tra Stato e Regioni (*)

Edoardo C. Raffiotta

Sommario

1. Premessa – 2. Il caso della Scia – 3. I dubbi sulla Scia – 4. Le reazioni alla Scia: il caso della Regione Emilia-Romagna – 5.1. La controversia Scia in materia edilizia ed il "passo indietro" del legislatore statale – 5.2. (Segue). I recenti interventi sulla Scia nel "decreto sviluppo di ferragosto" – 6. Alcune conclusioni.

1. Premessa

Come emerge dalla presente ricerca non può esservi qualità della legislazione senza semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento legislativo multilivello e degli oneri amministrativi in capo agli enti territoriali nonché, soprattutto, agli utenti finali: i cittadini.

Negli ultimi anni molte Regioni hanno attuato le politiche comunitarie e nazionali di semplificazione e qualità della legislazione, adottando vari istituti finalizzati a razionalizzare l'ordinamento locale. Prova ne sono i risultati degli altri contributi alla presente ricerca.

Tuttavia il quesito che ancora oggi rimane è quello di comprendere se gli istituti realizzati in concreto dalle Regioni volti a semplificare l'ordinamento normativo ed amministrativo di propria competenza siano stati favoriti dallo Stato centrale, o quantomeno non ostacolati attraverso la legislazione nazionale, nel rispetto della cooperazione tra enti territoriali, al fine di realizzare un ordinamento più razionale, efficiente e fruibile per i cittadini.

^(*) Il presente contributo è dedicato alla memoria dell'avv. Paolo Oberto, raffinato giurista e sincero amico prematuramente scomparso.

2. Il caso della Scia

Alcuni spunti per tentare di orientare una risposta al summenzionato quesito potrebbero giungere dall'analisi di un istituto quale la Segnalazione certificata di inizio attività, meglio nota con il suo acronimo SCIA, fattispecie, in alcuni casi, stimolata dall'ordinamento comunitario; attuata in sede nazionale, e spesso utilizzata – per quanto di loro competenza – da molte Regioni.

Per favorire lo sviluppo del libero mercato interno dei servizi, la direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 - più nota come "direttiva servizi" - ha spinto gli ordinamenti nazionali ad agevolare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi in altri Stati membri. Al fine di raggiungere i risultati descritti - anche attraverso l'introduzione di istituti di semplificazione - alcune Regioni avevano attuato la direttiva 2006/123/CE per le materie di propria competenza (ad esempio: legge regionale Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 5; legge regionale Emilia-Romagna 12 febbraio 2010, n. 4; legge regionale Umbria 16 febbraio 2010, n. 15, legge regionale Valle d'Aosta 1 giugno 2010, n. 16; d.g.r. Campania 26 novembre 2010, n. 816; d.g.r. Lombardia 27 dicembre 2010, n. 9/1062; regolamento regionale Calabria 23 marzo 2010, n. 1).

Quasi contestualmente alle menzionate disposizioni regionali - in alcuni casi dopo, si vedano le leggi delle Regioni: Abruzzo, Umbria, Emilia-Romagna – la medesima direttiva aveva ricevuto attuazione da parte dello Stato con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. L'art. 85 del decreto 59/2010 modificava l'art. 19, comma, 2 della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, estendendo – rispetto alle ipotesi della precedente legge 18 giugno 2009, n. 69 - la c.d. Dichiarazione di inizio attività ad effetto immediato, per tutte le attività menzionate nella "direttiva servizi". Per cui l'attività "ove non diversamente previsto può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente, nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di cui al decreto legislativo di attuazione della direttiva 2006/123/CE". Rimaneva però ferma per le "altre attività" la regola generale del decorso dei trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente e previa contestuale comunicazione

alla pubblica amministrazione, salvo, inoltre, la clausola di riserva "ove non diversamente previsto", eventualmente anche da parte delle Regioni.

La disciplina della "DIA immediata" disposta dal decreto 59/2010 ed integrata dalle varie disposizioni regionali – seppur stratificata e quindi non chiara come la qualità della legislazione imporrebbe – comunque, sembrava piuttosto omogenea rispetto alla legislazione regionale e volta, da un canto a semplificare gli oneri "burocratici" per coloro che volessero iniziare un'attività lavorativa imprenditoriale e professionale, dall'altro a bilanciare gli interessi pubblici garantiti dal controllo dell'amministrazione in settori ben delimitati, lasciando accettabili margini normativi alle Regioni.

Sennonché, il descritto istituto della "DIA immediata" è presto nuovamente mutato, anzi, sostituito attraverso la legge 30 luglio 2010, n. 122, che, convertendo il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, in tema di misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica – attraverso l'art. 49 comma 4-bis – ha modificato ancora la disciplina dell'art. 19 della legge 241/1990, istituendo la Segnalazione certificata di inizio attività.

Il mutato art. 19 della legge sul procedimento amministrativo, infatti, ha previsto:

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, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato.

La riformata disciplina della SCIA consente di iniziare un'attività immediatamente senza dover attendere la scadenza di alcun termine. Alla segnalazione andranno allegate le attestazioni di tecnici abilitati e gli elaborati progettuali, che consentiranno solo successivamente le verifiche di competenza della pubblica amministrazione, la quale nel caso accerti la carenza dei requisiti e dei presupposti, entro sessanta

giorni dal ricevimento della segnalazione, adotterà motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti causati dall'attività. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti, all'amministrazione sarà consentito di 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 difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

In estrema sintesi, quindi, il comma 4-bis sostituisce con la Scia una vasta serie di titoli abilitativi allo svolgimento di certe attività (anche ma non solo – di natura imprenditoriale, commerciale o artigianale); inoltre, delimita i poteri di controllo che l'amministrazione competente può esercitare entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla presentazione della Scia.

A sua volta, il comma 4-ter stabilisce che la disciplina della Scia, nella sua integralità, attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) ed m), Cost.; inoltre, la medesima disciplina sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale. La connessione della disciplina statale alle citate materie dell'art. 117, comma 2, Cost. e gli effetti sulla normativa precedente, anche di fonte regionale, rendono chiaro l'intento del legislatore statale di dettare una normativa completa, autosufficiente, non derogabile dai legislatori regionali, dandogli il rango di "istituto generale" dell'ordinamento per chi volesse iniziare una qualsiasi attività di servizi.

3. I dubbi sulla Scia

Al di là dei numerosi dubbi di costituzionalità posti dalla menzionata disposizione introdotta dalla legge di conversione 122/2010 "sostitutiva" della disciplina della Scia con tutte le fattispecie nazionali e regionali - che dovrebbero essere risolti dalla Corte costituzionale a seguito dei ricorsi di alcune Regioni - tale istituto ha posto numerosi problemi, sia con riferimento al tema della qualità della legge, sia della semplificazione amministrativa.

a) Il primo dubbio interpretativo che si è posto concerne proprio i settori di applicazione della legge. Ad esempio, vien da chiedersi se la disciplina della SCIA sia applicabile anche alla materia edilizia.

Il dubbio è sorto all'Assessorato al territorio e urbanistica della Regione Lombardia, il quale ha richiesto una nota di chiarimento al Ministro per la semplificazione normativa. L'ufficio legislativo del Ministero ha chiarito che, a seguito della richiamata disciplina, la Scia è un istituto di chiusura dell'ordinamento che si estende ed applica in tutti i settori compreso quello dell'edilizia, e nel caso in cui vi fossero contrasti tra la disciplina prevista della legge dello Stato e quella della Regione, andrà applicata la disposizione più favorevole all'autonomia del privato. Già ad una prima riflessione la nota di risposta del Ministero non sembra abbia risolto i dubbi di compatibilità tra i diversi livelli di normazione; infatti, essa non sembra neppure chiarire le discipline applicabili nei vari settori della complessa materia edilizia, basti in questo caso rinviare all'art. 22, comma 4, del d.P.R. 380/2001 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", il quale consente alla Regione di ampliare autonomamente le categorie di opere per cui era prevista la DIA. Tali disposizioni regionali a seguito della disciplina sulla Scia dovrebbero essere considerate abrogate dalla legge statale, che non permette più un controllo preventivo dell'amministrazione?

b) Il secondo interrogativo – forse il più rilevante – che sembra emergere dalla riformata disciplina della SCIA concerne il dubbio sulla effettiva semplificazione degli oneri amministrativi in favore degli amministrati.

È chiaro l'intento comune a tutti i livelli normativi che hanno previsto, prima l'istituto della DIA, poi quello della DIA "immediata" ed infine della SCIA, di mirare a semplificare al massimo le procedure per l'inizio di un'attività imprenditoriale, di commercio, o di lavoro. Non vi è dubbio che scopo comune sia stato quello di ridurre gli oneri amministrativi e burocratici. Tuttavia, rispetto alle precedenti discipline – come è già emerso – quella della SCIA ha comportato un vero e proprio azzeramento dei controlli preventivi e "cucito" la "camicia di Nesso" dei 60 giorni successivi all'inizio dell'attività entro i quali completare i controlli, che – lasciando per il momento da parte i

timori delle conseguenze che i limitati controlli da parte dell'amministrazione potrebbero avere nei confronti degli spesso delicati interessi pubblici coinvolti – sembrano porre dubbi anche sull'effettiva (in concreto) semplificazione degli oneri a carico dei cittadini. In altre parole, resta il dubbio se la disciplina nazionale sulla Scia e, di conseguenza, quella regionale che ad essa rinvia, rappresentino un vantaggio per coloro i quali volessero iniziare un'attività, oppure, al contrario, l'eccessiva semplificazione non si trasformi in un successivo aumento dei tempi e degli oneri, trasferendo in capo al cittadino la responsabilità del rispetto della legge sull'inizio di un'attività senza il vaglio – se non successivo - della pubblica amministrazione.

È il caso, ad esempio, di chi inizi un'attività priva dei requisiti previsti e solo quando l'attività sia iniziata potrà rettificare scoprendo che - magari nei margini della discrezionalità amministrativa - vi siano necessarie integrazioni che potrebbero allungare il procedimento molto più di quanto avrebbero comportato dei controlli preventivi. Probabilmente tale esempio rende maggiormente se si considera il caso dell'edilizia, nel quale dopo sessanta giorni l'opera potrebbe essere già (anche solo in parte) edificata e l'accertamento dell'amministrazione potrebbe comportare la demolizione dell'immobile, o il suo adeguamento alle indicazioni dell'autorità pubblica, con - si aggiunga – sanzioni ancora più gravi di quelle previste per l'eventuale responsabilità nel precedente regime normativo.

Problemi, inoltre, sembrano emergere con riferimento alla qualità del controllo dell'amministrazione che al fine di restare nei 60 giorni potrebbe essere (nel dubbio) più restrittivo e rigoroso dell'ordinario.

4. Le reazioni alla Scia: il caso della Regione Emilia-Romagna

I dubbi emersi in sede di riflessione teorica sembrano aver trovato conferma nella prassi, almeno nell'analisi condotta presso la Regione Emilia-Romagna.

Che la Segnalazione certificata di inizio attività abbia "alterato" l'ordinamento regionale relativo all'inizio di attività di servizi nonché di opere edilizie, emerge chiaramente da un confronto della normativa regionale in materia e, soprattutto, dalla prassi seguita per "reazione" dalla Regione stessa.

Anzitutto, come ricordato, la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della competenza delle attività produttive, aveva provveduto ad attuare la "direttiva servizi" attraverso la legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4, prevedendo: la disciplina dello sportello unico per le attività produttive e, altresì, la disciplina dell'avvio di una serie di attività relative ai servizi del mercato interno, quali, ad esempio, l'attività recettiva alberghiera o alcune particolari attività di commercio al dettaglio.

Di volta in volta la legge regionale disponeva se iniziare l'attività per mezzo di *Dichiarazione di inizio attività*, *Dichiarazione di inizio attività* ad effetto "immediato", o comunicazione. A seguito della legge 122/2010, per iniziare una delle attività previste dalla legge regionale 4/2010, come visto, non vi sarebbe altra procedura se non quella della SCIA, la quale ha annichilito di fatto le scelte del legislatore regionale (anche per tali ragioni, infatti, l'Emilia-Romagna è una delle Regioni che ha sollevato questione di costituzionalità della legge 122/2010 innanzi alla Corte costituzionale).

Il mutato contesto normativo ha spinto la Regione a seguire prassi differenti nei diversi settori interessati dalla disciplina della SCIA. Nel caso dell'inizio di attività imprenditoriali o di commercio, l'Assessorato alle attività produttive della Regione emiliano-romagnola ha provveduto a diffondere una nota volta a chiarire, sia agli enti locali interessati, sia soprattutto ai cittadini, il regime e quindi i differenti procedimenti amministrativi da seguire prima di iniziare una determinata attività. Individuando, quindi, ad esempio il regime dell'autorizzazione per l'apertura di una grande struttura di vendita (ai sensi del d.lgs. 114/1998 e della l.r. 14/1999), o, al contrario, il regime della SCIA per l'inizio di attività di vendita al domicilio del consumatore.

L'azione dell'Assessorato alle attività produttive è stata quindi mirata ad attuare la normativa statale e, nonostante la complessa stratificazione normativa, ha tentato di semplificare gli oneri burocratici in capo agli enti locali e agli amministrati chiarendo le singole procedure con uno schema allegato alla menzionata nota interpretativa.

In parte differente, invece, è stata la reazione della amministrazione regionale in materia edilizia. I delicati interessi coinvolti e la complessità della materia hanno spinto l'Assessore alle attività produttive e quello alla programmazione territoriale e urbanistica ad adottare una

nota volta di fatto a non applicare la normativa in materia di SCIA e lasciare invariate le disposizioni regionali vigenti in materia edilizia di Dia.

Secondo i menzionati Assessori regionali il citato parere del Servizio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa non ha fatto venir meno l'incertezza - con "argomenti insuperabili" - in favore della tesi che la Segnalazione certificata di inizio attività si applichi anche alla materia edilizia. Inoltre, continua la nota, "quand'anche si considerassero prevalenti gli argomenti a favore dell'immediata applicabilità della disciplina Scia al settore edilizio, in sostituzione della Dia, è indiscutibile che ciò richiederebbe un ampio intervento interpretativo, per colmare gli ampi margini di incompletezza della disciplina della Scia".

Gli Assessori hanno osservato che – a garanzia dei delicati interessi coinvolti nonché della qualità della legislazione – l'art. 19 della legge 241/1990 - così come novellato dalla legge 122/2010 - non fosse in grado di rispondere e regolare i numerosi e complessi casi in cui si articola la materia edilizia regolata da leggi statali e regionali (in particolare legge regionale Emilia-Romagna 31/2002 e 23/2004). Anche se si volesse applicare la disciplina della Scia, ai sensi dell'art. 19 della legge 241/1990, questa lascerebbe numerosi dubbi circa i requisiti ed i presupposti sull'inizio dell'attività, basti pensare alla mancata definizione (che varia da caso a caso) delle certificazioni e documenti da allegare alla segnalazione, ovvero gli indefiniti limiti ambientali, paesaggistici o culturali che la novella legislativa prevede, ma non specifica.

Anche in forza della pendente questione di costituzionalità innanzi al Giudice delle leggi (espressamente richiamata nella citata nota degli Assessori), la Regione Emilia-Romagna, quindi, "in considerazione della necessità di assicurare la continuità, la sicurezza e la celerità dei processi edilizi", ha ritenuto opportuno propendere per una lettura prudenziale, che consentisse di continuare a dare applicazione alla disciplina di cui alle leggi regionali 31/2002 e 23/2004, così almeno, fino all'entrata in vigore di una riforma che introducesse una disciplina di dettaglio, volta a chiarire le difficoltà applicative della disciplina della Scia. Tuttavia nella nota non si è escluso che alcuni operatori

potessero utilizzare la disciplina della *Segnalazione certificata di inizio attività*, in tal caso la Regione non sembra aver vietato l'applicazione, pur avvertendo delle difficoltà interpretative, che sarebbero potute ricadere sull'operatore stesso.

5.1. La controversia SCIA in materia edilizia ed il "passo indietro" del legislatore statale

Alcuni dei dubbi sin qui sollevati hanno probabilmente spinto il legislatore statale ad intervenire ulteriormente sulla Scia, al fine di integrare nonché specificare (*rectius* interpretare) la sua disciplina, attraverso il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106, concernente le "Prime disposizioni urgenti per l'economia". La (già menzionata) scarsa qualità delle ricordate disposizioni della legge 122/2010, che hanno introdotto la disciplina della Scia, ha costretto il legislatore a prevedere nel successivo d.l. 70/2011 una disposizione di carattere "interpretativo" (art. 5, comma 2, lett. *c*), con cui si è chiarito che le disposizioni di cui all'art. 19, della legge sul procedimento amministrativo, si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire.

Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 241/1990 si interpretano, altresì, nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'art. 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'art. 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la Scia non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. La segnalazione pertanto cederebbe alla Dia ove alternativa o sostitutiva al permesso di costruire, in ossequio alla normativa statale o regionale, (ai sensi dell'art. 22, comma 3, del testo unico d.P.R. 380/2001). Tale disposizione "interpretativa", pertanto, sembra specificare che la disciplina della Scia non si sostituisce (o meglio, non si sostituisce

più) direttamente a tutte le previsioni della dichiarazione di inizio attività previste da ogni normativa statale e regionale, così come a suo tempo previsto dalla legge 122/2010. Se così è, il legislatore statale (spinto sicuramente dai ricorsi di diverse Regioni alla Corte costituzionale avverso la censurata normativa) ha fatto "un passo indietro" rispetto alla precedente disciplina; probabilmente rientrando nei ranghi di costituzionalità, poiché come già osservato, non pareva compatibile con la Costituzione una norma sostitutiva dell'intera disciplina Dia prevista dalla legislazione regionale.

Tuttavia, va segnalato che il "passo indietro" del legislatore statale è parziale, perché limitato alla sola materia edilizia, e lascia fuori tutte le "sostituzioni" che la legge 122/2010 prevede in qualsiasi altra materia in cui una legge regionale avesse, nell'ambito della sua competenza, disposto l'inizio di un'attività con procedure differenti dalla segnalazione di inizio attività (si pensi, ad esempio, alle attività commerciali). Inoltre, se da un canto il d.l. 70/2011 chiarisce e specifica la disciplina della Scia, dall'altro, interviene ulteriormente modificando procedure e limiti di applicazione, prestando ancora poca attenzione alla qualità della normazione ed alla semplificazione amministrativa. Per finalità edilizie, infatti, il decreto 70/2011 (art. 5, comma 2, lett. b) riduce a trenta giorni il termine entro il quale l'amministrazione può eseguire i controlli ed eventualmente vietare la prosecuzione dell'attività oggetto della Scia. Tale previsione dovrebbe favorire la rapidità dello svolgimento delle procedure, ma sembra rappresentare un'ulteriore complicazione dell'azione dell'amministrazione controllante, probabilmente posta in difficoltà dal breve termine, amplificando i problemi, già in questa sede rilevati, a danno degli amministrati. A tale riduzione del termine, si aggiunga, il legislatore specifica ulteriormente le responsabilità e le sanzioni per chi inizia l'attività edilizia collegandole alle previsioni del d.P.R. 380/2001 (artt. da 27 a 48) nonché alle leggi regionali, intendendo trasferire, ancora una volta, in nome della semplificazione (a tutti i costi) le responsabilità (aggravate) in capo agli amministrati.

5.2. (Segue). I recenti interventi sulla SCIA nel "decreto sviluppo di ferragosto"

Allo scopo di far ripartire l'economia nazionale, nel pieno della crisi dell'estate 2011, il Governo italiano ha approvato il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, contenente "ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo". Tra gli istituti in grado di dare nuovo slancio all'economia nonché all'iniziativa dei privati è stata nuovamente rievocata la Scia, la quale sembra venir direttamente collegata, dal menzionato decreto, al principio che presto verrà tradotto all'interno dell'art. 41 Cost. secondo cui "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge" (così esplicitamente recita l'art. 3 del d.l. 138/2011).

Per garantire la piena operatività della SCIA il decreto 138/2011 dispone, all'art. 3, comma 3, che, in ogni caso, sono "soppresse, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi". Viene così ribadita la centralità dell'istituto della segnalazione, ma allo stesso tempo confermato quello che in questa sede si è definito come "un passo indietro" del legislatore statale nel limitare la "sostituzione" della SCIA agli istituti per iniziare un'attività delle sole discipline previste da leggi statali, e, quindi, escludendo quelle disposte da leggi regionali.

Non può non segnalarsi, tuttavia, come tale ulteriore intervento normativo (d'urgenza) non rispetti la qualità normativa sin qui auspicata. Infatti, il decreto 138/2011, da un canto ribadisce quanto già stabilito con la legge 122/2010, prima, e dal d.l. 70/2011, dopo, circa i confini di applicazione della disciplina della SCIA; dall'altro, però, esso torna ulteriormente a specificare la disciplina della segnalazione, chiarendo (un problema tra l'altro già risolto da parte del Consiglio di Stato, ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15) circa la natura giuridica della SCIA e degli strumenti di tutela del terzo che si ritiene leso a seguito dell'attività segnalata e del mancato esercizio del potere inibitorio da parte dell'amministrazione. A tal proposito il decreto 138/2011 interviene modificando nuovamente l'art. 19 della legge sul procedimento am-

ministrativo, inserendovi un comma 6-ter. Tale comma dispone che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati, pertanto, possono solo sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione.

Al di là delle considerazioni sul merito della scelta del legislatore d'urgenza, in questa sede, basti osservare come la definizione della disciplina, sicuramente a scapito della qualità della sua normazione, ha di fatto, ricevuto una disciplina "ad intermittenza", frutto di modifiche come visto in parte contraddette e mai sistematiche ricostruite, a partire dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che, ha convertito con modifiche il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, passando per il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, sino ad arrivare, appunto, al recente d.l. 13 agosto 2011, n. 138.

6. Alcune conclusioni

Dalla ricerca sin qui condotta, sembra emergere come la mancata collaborazione tra enti territoriali nel definire istituti a livello legislativo ed applicarli a livello amministrativo incida assi in negativo sulla qualità non solo della legge regionale, ma anche di quella statale nonché più in generale dell'ordinamento nel suo insieme. La prassi sin qui analizzata descrive come la mancata collaborazione tra enti comporti un "cortocircuito" per tutto l'ordinamento che si riverbera sull'azione amministrativa, ovviamente, a danno, in primo luogo, del cittadino. Non a caso, infatti, la collaborazione tra enti è alla base dell'accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, adottato in sede di Conferenza unificata nel marzo 2007.

La ricerca sembra dimostrare, inoltre, come non sempre la semplificazione fine a se stessa favorisca la qualità della legislazione: la riduzione o eliminazione dei controlli camuffano dietro lo slogan della semplicità e velocità un aggravio sostanziale delle procedure e della responsabilità a danno del cittadino.

Va segnalato in conclusione un dato, che pare emergere in particolare dalla prassi seguita nel caso dell'attuazione delle disciplina della Scia nei differenti settori dalla Regione Emilia-Romagna, ovvero una par-

ticolare attenzione alla qualità della legge regionale e soprattutto (le due cose non possono andare separate) della sua attuazione amministrativa. Attraverso quella che può essere qualificata come una vera e propria attività di assistenza in favore degli enti locali e dei cittadini nell'esplicare e chiarire la disciplina vigente, sino ad assumersi la responsabilità di non attuare la disciplina statale della *Segnalazione certificata di inizio attività*, laddove troppo onerosa e quindi inapplicabile, come nel caso della materia edilizia.

Attenzione che invece non sembra dare il legislatore statale, che – nel prevedere (nel nostro caso) discipline attraverso la decretazione d'urgenza – regola "ad intermittenza" materie come quella della SCIA che necessiterebbero, invece, di una ricostruzione sistematica, al fine di assicurare chiarezza e, di conseguenza, semplificazione dell'azione amministrativa.

Bibliografia essenziale

- Cardosi G., Dalla Dia alla Scia, in Disciplina del commercio e dei servizi, n. 3, 2010, p. 17.
- CARPANI G., Qualità della normazione dopo la riforma del Titolo V Cost.: un obiettivo condiviso fra livelli di governo (l'Accordo sancito dalla Conferenza unificata il 29 marzo 2007), in Quaderni regionali, 2007, p. 751.
- FORMEZ, Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle Regioni, in www. formez.it.
- IUVONE C., *Il livello regionale ed il raccordo multilivello*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Muino, 2010, p. 49.
- LAMBERTI C., Nell'edilizia vige ancora la DIA?, in Urbanistica e appalti, 2010, p. 1253.
- MATTARELLA B.G., La SCIA, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro, in Giornale di diritto amministrativo, n. 12, 2010, p. 1328.
- Natalini A., Tiberi G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Renna M., Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006), in Riv. giur. ambiente, n. 5, 2009, p. 649.