

## Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione *versus* qualità?

*Simone Calzolaio*

### *Sommario*

*1. Riferimenti e rinvii ai precedenti contributi. Oggetto dell'intervento – 2. La SCIA: semplificazione procedimentale (statale) e reazione normativa regionale – 3. SCIA edilizia, prassi amministrativa e “tempo d'adeguamento” – 4. Semplificazione procedimentale versus autonomia regionale (e locale): un modello (in)sostenibile di qualità normativa? – 5. Le intervenute modifiche all'art. 29 della legge 241/1990 come problema di qualità normativa.*

### *1. Riferimenti e rinvii ai precedenti contributi. Oggetto dell'intervento*

Molti aspetti preliminari all'indagine che segue hanno formato oggetto dei contributi che precedono, cui quindi integralmente si rinvia, in particolare, per l'analisi dei temi del rapporto fra il regime delle competenze normative e la qualità della normazione (Licia Califano), delle strategie di riduzione degli oneri amministrativi (Carmen Iuvone), del problematico inquadramento dell'istituto della SCIA (Edoardo Raffiotta).

Oggetto del presente intervento, muovendo dalla analisi dell'impatto sul livello regionale dell'introduzione dell'istituto della SCIA, è: *a*) offrire alcuni spunti sulla prassi amministrativa che, in questi pochi mesi, si è venuta realizzando in materia edilizia; *b*) segnalare alcune criticità – in tema di qualità normativa regionale – che le modalità di intervento del legislatore statale stanno concretizzando; *c*) introdurre uno spunto conclusivo in riferimento alla evoluzione dell'art. 29 della legge 241/1990.

## 2. La SCIA: semplificazione procedimentale (statale) e reazione normativa regionale

Come noto, la SCIA – ovvero la modifica dell'art. 19 della legge 241/1990 – viene introdotta in sede di conversione in legge del d.l. 78/2010.

In sostanza, nel volgere di pochi giorni, un istituto che aveva avuto una vita travagliata come la DIA e che solo recentemente aveva trovato uno sviluppo organico nell'ambito della legislazione regionale, viene repentinamente sostituito con la SCIA<sup>1</sup>.

È altrettanto noto che l'introduzione della SCIA si realizza con una disposizione – da ponderare attentamente nell'ottica della c.d. qualità della normazione, e dell'accordo in tal senso fra Stato ed Autonomie territoriali del 2007 (cfr. il contributo di Carmen Iuvone) – in cui si afferma che tutti i riferimenti normativi alla DIA, anche impliciti, sono immediatamente sostituiti dalla SCIA e dalla relativa disciplina: sia statali che regionali (si tratta dell'ormai famoso art. 49, comma 4-ter, del d.l. 78/2010, introdotto in sede di conv. in legge 122/2010).

Al riguardo, è indubbio che le Regioni sono state colte di sorpresa dalla introduzione della SCIA, ed hanno reagito in ordine sparso<sup>2</sup>.

---

(1) La convulsa evoluzione normativa dell'istituto della DIA, fino all'introduzione della SCIA, viene ricostruita in un passaggio della motivazione da un recente arresto del Consiglio di Stato, da cui emerge problematicamente il rapporto fra semplificazione procedimentale e semplificazione normativa: introdotto l'istituto della DIA, esso viene "ad onta della tanto conclamata *semplificazione normativa*", poi sostituito dall'art. 85, comma 1, del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 e modificato dall'art. 4, comma 1, punto 14), dell'All. 4 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, già modificato dall'art. 9 della legge 18 giugno 2009, n. 69, modificato dall'art. 21, comma 1, lett. aa), della legge 11 febbraio 2005, n. 15 e quindi sostituito dall'art. 3, comma 1, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni in legge 14 maggio 2005, n. 80; e, in precedenza, già sostituito dall'art. 2, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537: e ciò, prima di essere da ultimo integralmente sostituito con il nuovo istituto della SCIA – Segnalazione certificata di inizio attività per effetto dell'art. 49, comma 4-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122" (Cons. St., sez. IV, sent. 8 marzo 11, n. 1423).

(2) Sul tema, sollevato dalla Regione Lombardia, della applicazione della SCIA in materia edilizia (ove il t.u. edilizia si riferisce con la DIA alla *denuncia*, non alla dichiarazione, di inizio attività), e della relativa risposta ministeriale si rinvia al contributo di Edoardo Raffiotta. Come noto alcune Regioni hanno impugnato la disciplina statale in

È possibile, ad una prima indagine, osservare un triplice atteggiamento regionale:

- a) alcune Regioni hanno immediatamente tentato di adottare – in particolare nel settore della attività produttive (coinvolte nel procedimento del SUAP) – una legislazione che espressamente provvedesse a sostituire la SCIA alla DIA, chiarificando la normativa pregressa<sup>3</sup>;
- b) altre Regioni hanno tempestivamente introdotto proprie d.g.r. (o provvedimenti in qualche modo assimilabili, sul piano funzionale) che possiamo definire “ricognitive” e, talvolta, anche “interpretative” della legislazione e della normativa regionale vigente a seguito dell’intervento legislativo statale<sup>4</sup>;
- c) altre volte ancora, gli interventi di cui alle precedenti lett. a) e b) sono stati adottati in parallelo, ed è prevedibile che questo sarà il risultato inevitabile, a regime, quando risulterà (più) chiaro qual è l’impatto della SCIA sulla pregressa normativa e, in particolare, se la SCIA sostituisca senza eccezione la DIA<sup>5</sup>.

### ***3. SCIA edilizia, prassi amministrativa e “tempo d’adeguamento”***

Osservare la diversificata tipologia di reazioni regionali all’introduzione della SCIA, conduce a tentare di verificare quale prassi amministrativa (in questo caso principalmente locale, o meglio, comunale) ne sia seguita, nei pochi mesi trascorsi dal momento della entrata in vigore, su di una materia specifica (oggetto di forti dubbi in ordine alla immediata applicazione della SCIA): l’edilizia.

In particolare, considerata la pretesa che emerge dall’art. 49, comma 4-ter, del d.l. 78/2010 – ovvero uniformare istantaneamente l’intera disciplina statale e regionale in materia di SCIA, con la fulminea sostituzione della previgente DIA... ovunque menzionata – si è ritenuto

---

materia di SCIA, ed il ricorso risulta tuttora pendente avanti al giudice costituzionale. Tale aspetto non sarà appositamente approfondito in questa sede.

(3) È il caso, ad es., della Regione Abruzzo: cfr. l.r. 59/2010 e l.r. 2/2011; della Regione Marche: cfr. l.r. 16/2010.

(4) Cfr. d.g.r. 816 del 2010 della Regione Campania; d.g.r. 9/1062 del 2010 della Regione Lombardia.

(5) Cfr., ad es., la d.g.r. 644/2010 e la l.r. 21/2010 della Regione Calabria.

opportuno affrontare il rischio di una breve e sommaria indagine sul grado di impatto uniformatore che il legislatore statale è riuscito ad ottenere rispetto alla prassi amministrativa locale, in materia edilizia<sup>6</sup> (cui oggi si estende, o meglio si ritiene o pretenderebbe estendersi, la disciplina della SCIA).

In sintesi: all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo art. 19 della legge 241/1990, tutti i Comuni sono stati immediatamente in grado e/o hanno ritenuto di ricevere uniformemente segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA) in materia edilizia?

La risposta è negativa.

In primo luogo, va sottolineato che a causa dell'incertezza indotta dalla portata applicativa della SCIA in materia edilizia, questa non è stata immediatamente, ed uniformemente, applicata a livello locale.

I Comuni, anche di rilevanti dimensioni, si sono regolati diversamente: a) alcuni, dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 19, hanno continuato a ritenere di richiedere e ricevere DIA (al riguardo v. in particolare la posizione dell'Anci Toscana, seguita da un certo numero di Comuni su tutto il territorio nazionale, oltre alla vicenda già descritta nel contributo di Edoardo Raffiotta della Regione Emilia-Romagna);

b) altri hanno, in parallelo, ritenuto di ricevere per i medesimi interventi edilizi sia la DIA che la SCIA (è il caso, fra i molti, dei Comuni di Milano<sup>7</sup>, Torino, Modena, Bologna, Genova, Perugia);

c) altri ancora hanno immediatamente richiesto la sola SCIA (è il caso, ad es., dei Comuni di Bergamo, di Pesaro e di Ferrara, quest'ultimo caso particolarmente importante perché segnala che il Comune si è mosso, almeno inizialmente, in antitesi rispetto alle indicazioni regionali).

---

(6) Il discorso, infatti, è diverso per le attività produttive in genere e per tutti quei provvedimenti che rientrano nella attività del SUAP: in questo caso l'uniformità – anche grazie ad un importante arresto del giudice costituzionale, cfr. sent. 15/2010 – della prassi amministrativa è ottenuta direttamente dagli interventi normativi statali, che peraltro a breve renderanno obbligatoria la richiesta della SCIA al SUAP esclusivamente tramite PEC. Sulla tematica v. D. TROMBINO, *La riforma dello sportello unico delle attività produttive*, Rimini, Maggioli, 2010.

(7) Si veda la circolare n. 4 del dicembre 2010 emanata dal Comune di Milano che espressamente sottolinea la libera alternatività fra SCIA e DIA (in attesa di chiarimenti normativi e giurisprudenziali).

È prevedibile che in un futuro prossimo, progressivamente, queste prassi tenderanno ad uniformarsi sulla base delle indicazioni giurisprudenziali (a partire da quelle del giudice costituzionale, che è stato investito della questione da diverse Regioni, e dei giudici amministrativi) e anche grazie agli interventi normativi (o assimilabili) regionali cui si è accennato in precedenza<sup>8</sup>.

Tuttavia, proprio nell'ottica della qualità della normazione è opportuno isolare il fenomeno che si è prodotto.

Un intervento normativo dal rilievo ponderoso, come quello in materia di SCIA, introdotto in modo repentino e sconsiderato, con la pretesa di applicarsi immediatamente anche al settore dell'edilizia (come emerge dalla nota ministeriale del 16 settembre 2010), ha ottenuto un effetto opposto rispetto a quello che si prefiggeva: ha condotto la prassi amministrativa dei Comuni ad orientarsi in ordine sparso secondo le diverse interpretazioni locali della disposizione dell'art. 49 del d.l. 78/2010.

Con la paradossale conseguenza per cui lo stesso imprenditore edile può attualmente trovarsi nella condizione di dover presentare – per lo stesso intervento edilizio – la DIA (in un certo Comune), la SCIA (in

---

(8) Nel momento in cui si licenzia il presente contributo va dato atto della introduzione – conclusione adeguata all'andamento disordinato della evoluzione normativa della SCIA edilizia – di una disposizione di interpretazione autentica (ancora una volta inserita in un emendamento a decreto legge approvato in sede di conversione) la quale afferma che “Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 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 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 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” (così art. 5, comma 2, lett. c, del d.l. 70/2011, come modificato in sede di conversione in legge 106/2011). Sui dubbi che la disciplina continua a sollevare v. S. MAINI, *La nuovissima “SCIA” in materia edilizia: tutto chiarito?*, in *LexItalia.it*, n. 6, 2011.

un altro), entrambe (in un altro Comune ancora): una vera e propria... *liberalizzazione*!

È da sottolineare anche il dato quantitativo che si osserva prodursi di fronte agli enti comunali a seconda della prassi amministrativa in concreto adottata.

Nei Comuni che hanno adottato la prassi *sub c)* – mostrando all'utenza certezza in ordine alla applicazione della SCIA, plasticamente rappresentata da un celere, estivo, aggiornamento della necessaria modulistica *on-line* – si osserva quantitativamente un (tendenziale) “effetto sostituzione” della SCIA alla DIA (al netto delle ipotesi in cui ora è sufficiente la comunicazione di attività edilizia libera).

Diversamente, nei Comuni che hanno adottato la prassi *sub b)* (evidentemente anche quella *sub a)*, e che quindi hanno mostrato una perplessità, o una ostilità, all'utenza in ordine alla applicazione della SCIA edilizia (ad es. non aggiornando prontamente la modulistica *on-line*), l'impatto numerico delle richieste di SCIA è sensibilmente inferiore a quello precedente delle DIA e spesso si assiste, laddove possibile, ad un ritorno alla richiesta del permesso di costruire.

Anche questo aspetto va adeguatamente isolato, per tentare una valutazione in ordine all'avvertita esigenza di una maggiore attenzione alla qualità normativa e, in quel contesto, alla necessaria ed adeguata ponderazione dei fattori “tempo” ed “adeguamento”, rispetto alla valutazione della qualità di interventi normativi che incidono sulla attività amministrativa.

La prassi sin qui tratteggiata induce a ritenere che una riforma (di semplificazione o, meglio, di liberalizzazione procedimentale) come quella introdotta con la SCIA necessita di un margine di formazione e collaborazione dei diversi livelli istituzionali coinvolti, su cui intende spiegare effetti immediati, che non possono non essere tenuti in considerazione: in mancanza, si realizza quanto si è appena descritto, ovvero che la prassi amministrativa tende a procedere in ordine sparso. Ciò influisce sull'impatto quantitativo (e territoriale) dell'intervento normativo, che ne risulta decisamente ridimensionato, e finisce per scaricare gli effetti negativi dell'incertezza applicativa sulla PA, incapace di rispondere uniformemente sul territorio nazionale, e quindi sui cittadini (e, di riverbero, sulla attività giurisdizionale).

Solo per esemplificare alcuni problemi che con ogni probabilità saranno presto oggetto di contenzioso amministrativo: che valore ha una DIA in materia edilizia ricevuta dal Comune dopo l'entrata in vigore della SCIA (che, a rigore, la sostituisce)? Sulla base di quale titolo giuridico, a quel punto, il privato sta realizzando attività edilizia (e cosa può opporre il privato, o la PA che ha ricevuto la DIA, ad un terzo che richieda un provvedimento negatorio dell'attività oggetto di DIA)?<sup>9</sup>

---

(9) Ovviamente non è questa la sede (e non forma oggetto del presente intervento) la questione della natura della DIA, e la soluzione dei problemi accennati (che ci si limita a segnalare, essendo a mio avviso conseguenza diretta della carente qualità normativa dell'intervento legislativo). Sotto questo profilo si deve sottolineare che se sembra chiaro che la SCIA rappresenti un atto privato e non possa avere natura provvedimentale, lo stesso non può escludersi per la DIA, come dimostra la recentissima ordinanza di rimessione alla adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sez. IV, ord. 5 gennaio 2011, n. 14), nella quale si dà atto del conflitto giurisprudenziale in materia e si richiede una decisione, fra l'altro, sui seguenti profili: "a) la qualificazione giuridica sostanziale dell'istituto e, quindi, la natura privata oppure provvedimentale della fattispecie realizzata a mezzo della denuncia di inizio di attività, tenendo presente che il testo unico dell'edilizia la ricomprende tra i titoli abilitativi, anche se atto del denunciante privato; b) risolta la qualificazione di natura sostanziale, involgente sia i poteri di inibizione che di autotutela successiva (autotutela fatta salva anche nell'istituto recente della SCIA), conseguente è il problema delle tecniche di tutela, dei risvolti processuali e dei rimedi giurisdizionali ai quali può ricorrere il terzo; c) sulla base della soluzione adottata nella ricostruzione sostanziale dell'istituto, il rimedio giurisdizionale effettivo, comprende anche la eventuale ammissibilità, in tale fattispecie ma anche più in generale, della azione di accertamento da parte del terzo dinanzi a fattispecie che modificano i confini tra pubblico e privato e che esigono, a fini di liberalizzazione e semplificazione, un intervento solo eventuale e successivo dell'amministrazione pubblica nel rapporto tra autorità e libertà". Nel momento in cui si licenzia il presente contributo, sono intervenuti due fatti di un certo rilievo che, in qualche modo, suffragano l'impostazione critica che si propone nel presente contributo in ordine alla qualità degli interventi normativi statali in materia di SCIA. In primo luogo, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sent. 29 luglio 2011, n. 15), si è espressa in una pronuncia articolata e chiarificatrice, in cui – in estrema e sommaria sintesi – si esclude la natura provvedimentale della DIA, se ne riconosce la natura di atto privato, ma, d'altra parte, per apprestare la necessaria (e articolata) tutela processuale ai terzi che si ritengono lesi dallo svolgimento della attività oggetto della DIA, si configura il silenzio serbato dall'amministrazione nel termine prestabilito dalla legge per l'adozione di provvedimento di diniego rispetto alla attività dichiarata come silenzio significativo negativo ("il silenzio di che trattasi, producendo l'esito negativo della procedura finalizzata all'adozione del provvedimento restrittivo, integra l'esercizio del potere amministrativo attraverso l'adozione di un provvedimento tacito negativo equiparato dalla legge ad un, sia pure non necessario, atto espresso di diniego dell'adozione del provvedimento inibitorio", così il punto 6.2.1 della citata sen-

D'altra parte, cosa accade se la Corte costituzionale, o la giurisprudenza amministrativa, propendono per una lettura diversa da quella proposta dalla nota ministeriale (e seguita dai Comuni "più virtuosi") e concludono che la SCIA non si applica alla materia edilizia?<sup>10</sup>

---

tenza). Ne consegue che il terzo potrà esperire sia l'azione di annullamento, sia, a certe condizioni, anche l'azione di condanna dell'amministrazione all'adozione del provvedimento negatorio dell'attività oggetto di DIA (cfr. artt. 30 e 31 CPA, oltre alla motivazione della sentenza, punto 6.2 ss.). La sentenza in parola ha fornito il terzo – "che subisca una lesione in un arco di tempo anteriore al decorso del termine perentorio fissato dalla legge per l'esercizio di tale potere [...] specie alla luce dell'introduzione della DIA a legittimazione immediata e dell'avvento della SCIA" (così punto 6.5 della decisione) – anche di una tutela giurisdizionale preventiva (rispetto allo spirare del termine entro il quale l'amministrazione può adottare un provvedimento di diniego), consistente, in primo luogo, in un'azione atipica di accertamento "tesa ad ottenere una pronuncia che verifichi l'insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività oggetto della denuncia, con i conseguenti effetti conformativi in ordine ai provvedimenti spettanti all'autorità amministrativa", nell'ambito della quale possono essere richieste "nella pendenza del giudizio di merito, le misure cautelari necessarie, ai sensi dell'art. 55 del codice del processo amministrativo"; in secondo luogo, si ritengono adottabili misure cautelari *ante causam*, anche a prescindere dalla proposizione dell'azione di accertamento (la quale, per concludere, una volta spirato il termine per l'adozione del provvedimento negatorio dell'attività oggetto di DIA, senza che tale provvedimento sia stato adottato, si converte in domanda di impugnazione del provvedimento/silenziario significativo negatorio serbato dalla PA: cfr. punto 6.5.3 della sentenza).

Trascorsi pochi giorni da una così articolata sentenza, nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 148/2011, si legge, all'art. 6, comma 1, lett. c), che: "1. All'art. 19, della legge 7 agosto 1990, n. 241 sono apportate le seguenti modificazioni: [...] c) è aggiunto, in fine, il seguente comma: '6-ter. La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104'". Sembra dunque che il legislatore abbia inteso porsi immediatamente in contrasto con l'arresto giurisprudenziale dianzi citato, lasciando aperte rilevanti questioni problematiche in ordine alla effettiva tutela delle situazioni giuridiche di terzi che si assumono lesi dalla attività oggetto di DIA (e SCIA): cfr. per un primo commento F. BOTTEON, *La SCIA dopo il d.l. 13 agosto 2011, n. 138: il legislatore contro l'Adunanza plenaria in tema di tutela del terzo*, in *LexItalia.it*, n. 7-8, 2011.

Al di là di qualsiasi ulteriore commento, sembra chiaro che il rincorrersi di questa serie di decreti legge in materia così delicata e in uno spazio di tempo così ristretto difficilmente può produrre una semplificazione effettiva nei rapporti fra cittadini ed amministrazione.

(10) Il problema è, in parte superato dal d.l. 70/2011; cfr. nota 8.

#### *4. Semplificazione procedimentale versus autonomia regionale (e locale): un modello (in)sostenibile di qualità normativa?*

La prassi in materia di SCIA edilizia rappresenta un buon punto di vista per affrontare un tema che sempre più condiziona l'idea stessa di qualità normativa in riferimento ai connessi interventi di semplificazione procedimentale: il rapporto (conflittuale) fra semplificazione procedimentale e autonomia normativa regionale (e locale).

In un certo senso, anche su questo versante è possibile identificare l'esistenza di una ulteriore "prassi" per quel che concerne l'introduzione nel nostro ordinamento della semplificazione procedimentale.

In primo luogo, l'istanza di semplificazione, di consueto, è di derivazione comunitaria (come chiarito nel contributo di Carmen Iuvone).

La normativa comunitaria normalmente individua il fine e specifica, talvolta nel dettaglio, gli istituti di semplificazione procedimentale che ciascun ordinamento è tenuto ad introdurre; tuttavia, altrettanto ordinariamente, si disinteressa – come emerge nella stessa Corte cost., sent. 15/2010 – del regime di competenze interno agli Stati nell'ambito del quale si realizza la semplificazione procedimentale.

Volendo semplificare, l'UE pone a carico degli Stati, in materia, una "obbligazione di risultato", spesso particolarmente dettagliata, ma si disinteressa del regime interno di competenze con cui quel risultato viene raggiunto ("dei mezzi", per stare alla metafora).

Tuttavia, in genere il legislatore statale utilizza la normativa comunitaria, e l'implicito pretesto del "vincolo di risultato", per intervenire unitariamente in materia di semplificazione procedimentale, comprimendo così la potestà legislativa regionale e l'autonomia territoriale in genere.

Normalmente le Regioni reagiscono a questa modalità attuativa che finisce per privarle di competenze normative talvolta consolidate e spetta, a quel punto, al giudice costituzionale risolvere il conflitto di competenza normativa.

Tuttavia, nel momento in cui il giudice costituzionale svolge il suo sindacato – come potrebbe avvenire anche per la SCIA – si trova in una condizione particolarmente infelice, potendo avere le sue decisioni risvolti negativi rispetto alla attuazione del diritto comunitario (ed alla connessa responsabilità dello Stato italiano) ed anche un effetto per-

verso sulle prassi amministrative che, *medio tempore* (come abbiamo visto), tendono a realizzarsi.

Non per nulla, di recente, nel corso dell'annuale incontro con la stampa per la presentazione della relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2010, l'allora Presidente della Corte costituzionale ha sottolineato la (crescente) difficoltà con cui il giudice costituzionale si trova a dover decidere dei ricorsi proposti in via principale, connessa al disordinato fluire della legislazione e, soprattutto, della "decretazione" statale, sottolineando che i vincoli scaturenti dal sistema dell'Unione europea vanno accettati "con la dovuta attenzione a non condividere acriticamente la (qualche volta strumentale) affermazione della esistenza di vincoli comunitari per ridurre le competenze regionali [...]"<sup>11</sup>.

In ogni caso, vi sono ormai una serie di decisioni in cui il giudice costituzionale tende a coprire l'occupazione di spazi normativi da parte dello Stato, per ragioni di attuazione di vincoli comunitari concernenti la semplificazione amministrativa (cfr. sentt. 336/2005, 350/2008, e di recente 15/2010); il percorso argomentativo, in particolare dell'ultima decisione citata<sup>12</sup>, può forse schematizzarsi così: *a*) la normativa co-

---

(11) Cfr. Relazione del Presidente Ugo De Siervo sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010 (in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

(12) Ovvero la sent. 15/2010 che ha riguardato la disciplina dello Sportello unico delle attività produttive (SUAP) introdotta dal legislatore statale. In tale sentenza il giudice costituzionale legittima la mancata previsione della necessaria previa intesa dello Stato con la Conferenza unificata per l'emanazione del regolamento delegato in materia riconducendolo alla competenza esclusiva dell'art. 117, comma 2, lett. *r*), della Costituzione ("coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale"). La Corte sostiene che il SUAP è finalizzato alla concentrazione in un unico referente amministrativo di tutte le istanze dei soggetti interessati. Pur riconoscendo che la "direttiva servizi" espressamente afferma che "L'istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali", il giudice costituzionale sostiene che "tuttavia non sarebbe certo funzionale alle previste esigenze 'di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa' (punto 48 del 'considerando') un sistema che unificasse gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che prevedesse una diversità di procedure a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate. Ed infatti nel suddetto punto 48 del 'considerando' della direttiva è precisato che 'Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale' possono essere esercitate funzioni di coordinamento. Si evocano, quindi, proprio quelle attività

munitaria non richiede una attuazione centralizzata della semplificazione procedimentale; *b*) tuttavia la legislazione statale ne ha in questi termini disposto l'attuazione; *c*) l'intervento del giudice costituzionale legittima la discutibile modalità di attuazione prescelta dal legislatore statale.

Tale ricorrente modalità attuativa conduce a ritenere che nel nostro paese la semplificazione procedimentale si realizza in conflitto con l'autonomia normativa regionale.

Tuttavia, è necessario chiedersi se, in tal modo, si ricavi un sistema più efficiente e, insieme, un grado accettabile di semplificazione procedimentale e di qualità normativa.

La breve analisi condotta in materia di SCIA sembrerebbe condurre ad una risposta negativa.

Introdurre la semplificazione procedimentale in antitesi con le esigenze costituzionali di differenziazione regionale e locale produce conflittualità fra Stato e Regioni, in particolare avanti al giudice costituzionale; induce un atteggiamento "oppositivo" sul piano della attuazione normativa ed amministrativa da parte di Regioni ed enti locali, o di una quota rilevante di essi, che si riverbera nell'impossibilità, almeno nel periodo a ridosso della introduzione delle riforme normative, di uniformare le prassi amministrative territoriali alla normativa statale: la conflittualità provoca incertezza (in ordine alla interpretazione normativa ed alla conseguente attività amministrativa), fa aumentare il tasso di discrezionalità amministrativa e finisce per scaricarsi prima sulla attività della PA, quindi sulle esigenze di certezza del cittadino/utente. Tale stato di cose mette simultaneamente a rischio l'effettività della stessa attività di semplificazione (statale) e il rispetto di buona parte dei parametri di qualità normativa (in particolare quelli cui si

---

di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lettera *r*) del secondo comma dell'art. 117 Cost."; peraltro, aggiunge la Corte, "non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali".

riferisce l'accordo in sede di Conferenza unificata del marzo 2007), che finiscono per essere ordinariamente elusi o contraddetti.

***5. Le intervenute modifiche all'art. 29 della legge 241/1990 come problema di qualità normativa***

Gli aspetti problematici sin qui segnalati sono causati senz'altro dal modo di legiferare dello Stato – che forse solo il Capo dello Stato può tempestivamente, in parte, arginare – e dall'assenza di un serio e sistematico raccordo istituzionale fra centro ed autonomie.

Tuttavia, un ruolo non secondario, che involve anche il tema della qualità normativa, è giocato dal contenuto dell'art. 29 della legge 241/1990, così come ripetutamente modificato dopo la riforma del Titolo V.

Prima che la Costituzione venisse riformata nel 2001, la disciplina del procedimento amministrativo si considerava seguire – nell'ambito dei principi delineati dalla legge 241/1990 – la competenza materiale statale o regionale (Corte cost., sent. 465/1991): la differenziazione regionale, in tale ambito, era considerata un valore e si è ordinariamente anche realizzata.

Il testo originario dell'art. 29, comma 1, in effetti, affermava che “Le Regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia”.

Il testo vigente<sup>13</sup>, invece, consente penetranti e non sempre ragione-

---

(13) Art. 29. / 1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-bis, 11, 15 e 25, commi 5, 5-bis e 6, nonché quelle del Capo IV-bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche. / 2. Le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge. / 2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica ammini-

voli interventi statali pressoché sull'intera disciplina dei procedimenti amministrativi sulla base dei noti titoli competenziali trasversali, a partire dai livelli essenziali delle prestazioni<sup>14</sup>.

Come noto, di per sé l'auto-qualificazione legislativa "non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza" (Corte cost., sent. 207/2010) e potrebbe, almeno sul versante regionale, finire per stridere con l'art. 123, comma 1, Cost., in forza del quale spetta alla fonte statutaria (e non alla legge statale) determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, fra cui è arduo non ritenere rientrare anche i principi dell'azione amministrativa regionale<sup>15</sup>.

---

strazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuare un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti. / 2-ter. 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 e la conferenza di servizi, 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 [N.d.R.: *si noterà che il testo non è stato coordinato con l'introduzione della SCIA, neanche a seguito del recente d.l. 70/2011 e della relativa legge di conversione 106/2011*]. / 2-quater. Le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela. / 2-quinquies. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione".

Tengo a sottolineare che in particolare le disposizioni dei commi 2-bis ss. sono state recentemente introdotte dall'art. 10 della legge 69/2009 ("Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"), rubricato "Tutela degli interessati nei procedimenti amministrativi di competenza delle Regioni e degli enti locali".

(14) Sul tema, si rinvia a quanto affermato da M. COCCONI, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010, p. 1021 ss.

(15) Cfr. ancora M. COCCONI, *op. cit.*, p. 1040, e per un inquadramento della competenza statutaria in tema di principi di organizzazione e funzionamento della Regione che ricomprende anche la disciplina di principio del procedimento amministrativo regionale, sia consentito rinviare a S. CALZOLAIO, *Commento art. 123 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO, *Codice amministrativo*, Dike giuridica editrice, 2009, p. 129 ss., e alla dottrina e giurisprudenza costituzionale ivi citate.

D'altra parte, risulta sufficientemente chiaro che il fine della formulazione vigente, in particolare del comma 2-*ter* dell'art. 29, è di consolidare la discutibile idea che la disciplina degli istituti di semplificazione e liberalizzazione procedimentale sia prerogativa esclusiva del legislatore statale<sup>16</sup>: nel caso della introduzione della SCIA ne è tangibile testimonianza la formulazione dell'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. 78/2010, secondo la quale il nuovo istituto "attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo 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".

Il fine, dunque, è di uniformare la disciplina legislativa degli istituti di semplificazione del procedimento amministrativo, con l'obiettivo di uniformare ed imbrigliare l'attività e le prassi amministrative territoriali che ne seguono.

In quanto osservato nei paragrafi precedenti, tuttavia, si può anche verificare l'effetto di una simile pretesa del legislatore statale (in tema di SCIA edilizia).

Sul piano normativo, nel d.l. 78/2010 sembra scorgersi la volontà di estendere la SCIA anche all'edilizia, che trova conferma – in seguito alla reazione di alcune Regioni – nella nota dell'ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione del 16 settembre 2010; tuttavia le Regioni impugnano avanti alla Corte costituzionale la disposizione introduttiva della SCIA, contestando anche l'estensione dell'istituto alla materia edilizia, e, prima che la Corte costituzionale decida, il legislatore statale fa un mezzo passo indietro con una disposizione di interpretazione autentica contenuta in un altro decreto legge (70/2011, cfr. nota 8) con cui lascia intendere che la legislazione regionale in materia di DIA edilizia può sopravvivere alla SCIA.

Nel frattempo, si è avuto modo di dar conto di come la prassi amministrativa locale, piombata nell'incertezza grazie a questo fluire disor-

---

(16) Al contrario, come giustamente osserva M. COCCONI, *op. cit.*, p. 1038, in quest'ambito "una differenziazione delle opzioni politiche, da parte delle Regioni, non solo è auspicabile ma appare necessitata, alla luce dell'attuale quadro costituzionale".

dinato della legislazione ed alle contestuali divergenze interpretative fra livelli territoriali, abbia intrapreso tutte le diverse vie interpretative percorribili della legislazione statale e regionale vigente.

Si sarà notato, dunque, che il fine ricercato ed il risultato raggiunto non coincidono affatto: in particolare, sembra potersi sottolineare che non si realizza alcun automatismo per cui alla unitaria disciplina statale degli istituti di semplificazione procedimentale corrisponda uniformità della conseguente attività e prassi amministrativa territoriale.

Nel caso di specie, nel mezzo si frappongono gli ordinamenti regionali, la normativa adottata (o meno) da ciascuno di essi, e quindi situazioni, interessi, istanze differenziate e stratificate sul territorio che non possono cancellarsi – in particolare nel loro riverbero sulle prassi amministrative – con un tratto di penna.

Il “pasticcio normativo” (e istituzionale) in materia di SCIA edilizia dovrebbe indurre a ripensare la formulazione normativa dell’art. 29, sulla base dei canoni ordinari di qualità normativa<sup>17</sup>.

Se la disposizione così com’è formulata attualmente rappresenta senza dubbio un *vulnus* all’autonomia regionale, sulla base di quanto sin qui rilevato, è ancor più un ostacolo alla effettività e qualità degli interventi normativi statali di semplificazione procedimentale: in apparenza garantisce allo Stato una competenza normativa, in realtà favorisce un esercizio della potestà normativa statale scoordinato rispetto alla pluralità di amministrazioni territoriali sulla cui attività incide. E quindi meno efficace ed effettivo di quanto non sarebbe im-

---

(17) Basti ricordare quanto disposto dall’art. 1, comma 1, dell’Accordo fra Governo, Regioni ed Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione del 29 marzo 2007, secondo cui “1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concordano che il processo normativo si conformi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme e concordano – per il miglioramento della qualità della regolazione – l’utilizzo di strumenti quali l’analisi tecnico-normativa (ATN), l’analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* (AIR) e la consultazione, l’analisi di fattibilità, la verifica di impatto della regolamentazione *ex post* (VIR), l’impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo. Le suddette attività devono svolgersi secondo metodologie e principi condivisi nel rispetto del principio di leale collaborazione”.

possibile ottenere e sicuramente avulso da qualsiasi canone di qualità normativa.

Perché – ma si tratta con ogni probabilità di parole al vento – non introdurre proprio nell'art. 29 disposizioni che impongano il preventivo concerto fra livelli istituzionali (e fra le loro dirigenze amministrative) degli interventi di semplificazione e liberalizzazione procedimentale, anche quando tali interventi traggano origine dalla necessità di attuazione del diritto comunitario? Perché non prevedere – anche in tali casi – che gli enti territoriali, segnatamente le Regioni, possano impegnarsi a raggiungere gli ineludibili risultati di semplificazione e liberalizzazione procedimentale con mezzi ed istituti diversi da quelli congeniati (e, ora, imposti) dal legislatore statale?

Forse, in tal modo, alcuni enti e amministrazioni territoriali potrebbero diventare o consolidare la posizione di laboratorio sperimentale di buona amministrazione, invece che subire le sorti dei “figli di un legislatore minore”. E, tutto sommato, il buon andamento dell'amministrazione pubblica non avrebbe che da guadagnarci.

### ***Bibliografia essenziale***

- CARLI M., *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2007.
- 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.
- CONIU G., *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 960 ss.
- FORMEZ, *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle Regioni*, in [www.formez.it](http://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 Mulino, 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.
- TROMBINI D., *La riforma dello sportello unico delle attività produttive*, Rimini, Maggioli, 2010.

