

Stati, fatti e qualità : i presupposti della SCIA

di Marilisa Bombi

Allegare o non allegare le asseverazioni del tecnico alla Scia? Per alcuni l'esistenza dei presupposti può essere autocertificata al pari dei requisiti morali e professionali. Ma una lettura, puntuale, delle disposizioni che fanno da cornice al nuovo istituto, portano a ritenere che la "segnalazione" proprio perché "certificata", non può prescindere dalle dichiarazioni sostitutive per i fatti, stati e qualità di cui agli articoli 46 e 47 del DPR 455/2000 e dalle relative asseverazioni per quanto concerne i presupposti tecnici.

Stati, fatti e qualità.

Sfogliando un qualsiasi manuale di diritto amministrativo, o anche di diritto civile, non ci si può esimere dal rilevare che uno dei primi argomenti ad essere trattato è quello delle situazioni soggettive o dello stato giuridico.

In diritto si definisce status (o stato giuridico) la posizione di un soggetto rispetto ad un determinato gruppo sociale, che può essere l'intera collettività o un gruppo minore, dalla quale derivano determinate situazioni giuridiche soggettive. Ne segue che lo status non è di per sé una situazione giuridica soggettiva ma una qualità giuridica da cui può derivare l'attribuzione di situazioni giuridiche soggettive (ad esempio, dallo status di cittadino derivano il diritto di voto e l'obbligo di prestare servizio militare). Lo status può essere di diritto pubblico (ad esempio, quello di cittadino) o di diritto privato (ad esempio, quello di figlio o di coniuge).

Con la parola "fatto" si indica, invece, qualsiasi accadimento (qualcosa che accade nel mondo) come la nascita o il comportamento cosciente e volontario di una persona, o il crollo di un edificio, o una dichiarazione fatta davanti ad un notaio. Con l'aggettivo giuridico, qualora utilizzato, si intende precisare che il fatto di cui si sta parlando è previsto da una regola di diritto che collega al suo accadere determinate conseguenze.¹ Il significato dell'espressione, in pratica, è molto generico ma serve a sottolineare che certi fatti sono presi in considerazione dal diritto come situazioni "rilevanti", cioè situazioni di cui il diritto si occupa e che prende in considerazione per regolare in un certo modo le relazioni fra le persone. Dalla grande classe dei fatti giuridici la dottrina distingue i fatti in senso stretto e gli atti, cioè le azioni umane. Così ad esempio, meri fatti sono la nascita (articolo 1 c.c.), la morte (149, 456 c.c.), il crollo di un edificio (1053 c.c.); atti giuridici sono il contratto (1321 c.c.) il testamento (art. 587 c.c.) il matrimonio (art. 84 c.c.), la confessione (art. 2730 c.c.). La dottrina ci insegna, quindi, che si può parlare di fatto in senso stretto o mero fatto quando il fatto è preso in considerazione nel suo materiale accadere e può trattarsi di un fatto naturale o di un atto materiale. Si parla, invece, di atto giuridico in generale, quando un comportamento umano è preso in considerazione in quanto tale, cioè come azione imputabile a una persona e l'atto compiuto può essere lecito od illecito.

Stati, fatti e qualità secondo il DPR 445 del 2000

Poiché, in diritto, nulla deve essere mai scontato, non è superfluo ricordare che l'istituto giuridico delle dichiarazioni sostitutive consiste in un atto del privato capace di sostituire, qualora ammesso dall'ordinamento, una certificazione pubblica della quale produce il medesimo effetto giuridico. Tali dichiarazioni si distinguono dai certificati in quanto non provengono da un ente pubblico, sono destinate a valere soltanto per il singolo rapporto e non consistono in una trascrizione del contenuto di un pubblico registro. Sono due le tipologie di dichiarazioni sostitutive:

- a) Le dichiarazioni sostitutive di certificazioni: sono i documenti sottoscritti dall'interessato in sostituzione dei certificati (art 46 T.U.)
- b) Le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà: sono atti con cui il privato comprova, nel proprio interesse e a titolo definitivo, tutti gli stati, fatti e qualità personali non compresi in pubblici registri, albi ed elenchi, (per ciò non suscettibili di essere attestati con le dichiarazioni di cui alla

lettera a), nonché stati, fatti e qualità personali relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza, (art. 47 T.U.)

La differenza fondamentale tra le due tipologie di dichiarazioni consiste nel fatto che le dichiarazioni sostitutive di certificazioni sono sempre tipiche (ipotesi tassative, fondate sul presupposto necessario dell'atto amministrativo di certazione), mentre le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà possono essere tipiche (su un atto di certazione in un elenco non rientrante nell'art.46 T.U.) oppure atipiche (utilizzate per comprovare stati, fatti e qualità personali del dichiarante o altri soggetti che possono anche non c'entrare in albi o pubblici registri, in quanto carente il presupposto della certazione pubblica). In altre parole, con il ricorso alle dichiarazioni sostitutive previste dall'articolo 47 del T.U. 445/2000, l'interessato può sostituire atti di notorietà (non, quindi, certificazioni ma atti più prossimi alle "verbalizzazioni") relativi a fatti, stati e qualità che siano a sua diretta conoscenza.ⁱⁱ

Stati, fatti e qualità secondo il codice penale

Tenuto conto che, com'è certamente noto, l'articolo 1 del codice penale dispone che “Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite” e che nell'ambito del diritto penale il meccanismo giuridico dell'analogia trova un ostacolo nel necessario rispetto del principio di legalità e del suo corollario costituito dal principio di tassatività, appare evidente che il comma 6 del novellato articolo 19 della legge 241/1990 non può essere interpretato, al di là del suo significato intrinseco.

“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”.

Il legislatore ha preso quindi in esame tre distinte fattispecie: le dichiarazioni (sostitutive di certificazioni e di atto di notorietà), le attestazioni e le asseverazioni prevedendo un inasprimento della pena rispetto quanto previsto dall'art. 483 (Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico):

“Chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni.

Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile la reclusione non può essere inferiore a tre mesi”

Quali sono quindi i requisiti ed i presupposti che, dichiarati o attestati, se falsi, conducono alla fattispecie penalmente sanzionabile? E' questo il dubbio che deve essere fugato.

Il contenuto del nuovo articolo 19

Per poter valutare compiutamente la portata delle novità introdotte dalla Scia, l'articolato normativo va espunto, innanzitutto, di tutte le parti irrilevanti. Così il comma 1 della disposizione in questione, pura nella sua essenza, afferma che:

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, [...] 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 segnalazione è corredata dalle 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 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, [...], relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. [...]

L'estratto di questa norma che, a prima vista, potrebbe apparire di semplice lettura contiene, invece, alcuni elementi di criticità che hanno bisogno di essere risolti alla luce della portata innovativa della disposizione stessa. Prima di tutto va quindi ricordato che, a sua volta, il successivo articolo 21 (Disposizioni sanzionatorie) della medesima legge 241/1990, disponeva, al comma 1, e tutt'ora dispone che:

1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

Soltanto poco tempo dopo, ovvero con dPR 26 aprile 1992, n. 300 venne emanato il Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, (Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 123 del 27 maggio 1992) il quale, per la parte che qui riguarda, precisava che:

“La denuncia e la domanda devono identificare le generalità del richiedente e le caratteristiche specifiche dell'attività da svolgere; inoltre, alla denuncia o alla domanda deve essere allegata una dichiarazione del richiedente che indichi la sussistenza dei presupposti, ivi compreso il versamento di eventuali tasse e contributi, e dei requisiti prescritti dalla legge per lo svolgimento di quell'attività. Quando la legge richieda particolari requisiti soggettivi, la denuncia e la domanda devono contenere anche i dati necessari per verificare il possesso o conseguimento dei requisiti stessi.”

In sostanza, quello che si intende dimostrare è che, nonostante la legge 4 gennaio 1968, n. 15 recante (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme) contenesse disposizioni in materia di dichiarazioni sostitutive di autorizzazioni e di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, né l'articolo 21 della legge 241/1990 né il dPR 300/1992 fanno menzione a questi istituti di semplificazione, nel senso che al soggetto interessato si richiede di “dichiarare” (art. 21 legge 241/1990) o di “indicare” (dpr 300/1992) ma in nessun modo si richiede di “autocertificare” nell'accezione ampia prevista dalla legge 15/1968.

E' con il dPR 403/1998ⁱⁱⁱ che la disciplina in materia di documentazione amministrativa e di semplificazione viene complessivamente aggiornata, nel senso che vengono estesi i casi in cui è possibile procedere a sottoscrivere una dichiarazione sostitutiva di certificato o di atto di notorietà. Il passo successivo è stata l'emanazione del dPR 28 dicembre 2000, n. 445 "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa" che, agli articoli 46 e 47, reca rispettivamente disposizioni in materia di Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, con la necessaria precisazione che mentre l'articolo 46 elenca puntigliosamente tutti gli stati, i fatti e le qualità che possono essere “autocertificati”, il successivo articolo 47, dispone che:

1. L'atto di notorietà' concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato e' sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalita' di cui all'articolo 38.

2. La dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante puo' riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza.

3. Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà'.

4. [...]

Rilevante per la questione in trattazione è che con deliberazione del 13 aprile 1999, pubblicata sulla G.U. 23 aprile 1999, n. 94, la Conferenza unificata, istituita dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ha definito, su proposta del Ministero industria e commercio e in attuazione del comma 5 dell'articolo 10 del decreto legislativo 3 marzo 1998, n. 114 i contenuti della modulistica univoca da utilizzare per le comunicazioni e le richieste di autorizzazione previste dagli articoli 7, 8 e 9 dello stesso decreto legislativo. Nella specifica sezione relativa ai requisiti ed ai presupposti, non c'è alcun riferimento alle autocertificazioni ed alle dichiarazioni sostitutive, ma soltanto un generico richiamo "Il sottoscritto è consapevole che le dichiarazioni mendaci, la falsità negli atti e l'uso di atti falsi comportano l'applicazione delle sanzioni penali previste dall'art. 26 della L. 4.1.1968, n. 15." Analoga annotazione viene riportata sulla modulistica redatta a novembre del 2000 per altre fattispecie.

E' necessario arrivare al marzo del 2005^{iv} per trovare, nel corpus dell'art. 19 della legge 241 del 1990, il successivo passo in avanti nell'evoluzione del testo che ha portato all'attuale formulazione. Infatti, risale a tale epoca l'inciso che l'autorizzazione è sostituita da *"da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste."*

In sostanza, con questa norma, alla denuncia che prende il nome di dichiarazione^v, forse anche al fine di ovviare il possibile cacofonico "la dichiarazione è corredata dalle dichiarazione" si puntualizza che la dichiarazione sostitutiva delle autorizzazioni o licenze (Dia) deve essere integrata (ovvero corredata) dalle certificazioni e dalle attestazioni previste dalla legge di riferimento che possono essere anche, (qualora siano ammesse) sostituite da un'autocertificazione, ovvero da quegli istituti previsti rispettivamente dall'art. 46 e 47 del T.U. 445/2000.

Il resto è storia d'oggi, con l'introduzione, per la prima volta, del puntuale riferimento alle autocertificazioni ed alle dichiarazioni sostitutive previste rispettivamente 46 e 47 del testo unico in materia di documentazione dPR 445/2000^{vi}, il legislatore, nel riformulato art. 19 della legge 241/1990, ha fatto un ulteriore passo avanti nel processo di autoresponsabilizzazione del privato, perché ha inserito l'opzione delle asseverazioni del tecnico, trasferendo allo stesso il compito di "certificare" la sussistenza dei presupposti che non rientrano nelle tipologie autocertificabili rispettivamente all'art. 46 e 47 del più volte indicato T.U. 445/2000, perché non sono né fatti, né stati né qualità personali.

E' necessario, pertanto, riconsiderare, conclusivamente, quali sono gli stati, i fatti e le qualità previste dai sopraindicati articoli 46 e 47 del dPR 445/2000, al fine di poter agevolmente accertare qual è l'ambito residuale che deve essere oggetto delle attestazioni e delle asseverazioni. O meglio ancora, è necessario considerare quali sono gli "stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato" che, nei procedimenti per l'esercizio delle attività economiche, possono formare oggetto della dichiarazione sostitutiva di certificazione o di atto di notorietà.

Ciò che, in sostanza, va definitivamente chiarito è che, contrariamente al passato, dove la sussistenza dei requisiti (soggettivi) e dei presupposti (oggettivi) veniva dichiarata, lasciando poi alla PA, l'onere di accertarne la sussistenza, con l'introduzione della Scia ed il riferimento esplicito agli articoli 46 e 47 del T.U. il complessivo procedimento è stato modificato, nel senso che alla PA compete esclusivamente non l'accertamento della sussistenza dei requisiti e dei presupposti, bensì l'accertamento della veridicità della sussistenza dei requisiti e dei presupposti, sulla base delle autocertificazioni e delle asseverazioni allegate. Soltanto una "segnalazione certificata" dalle certificazioni sostitutive e dalle asseverazioni e attestazioni, quindi, soddisfa i requisiti del nuovo istituto.

La destinazione urbanistica

Giova rilevare, a tale proposito, che relativamente agli aspetti urbanistici, ad esempio, il legislatore ha espressamente disciplinato la fattispecie con riferimento alla cessione di aree prevedendo che ai relativi atti deve essere allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata.^{vii} Ebbene, la disciplina di riferimento, a norma del comma 4 bis dell'art. 30 del dPR 380/2001 (introdotto dal comma 4 dell'art. 12 della Legge 246/2005), ammette che un atto al quale non sia stato allegato un certificato di destinazione urbanistica o nel quale non sia stata effettuata la dichiarazione di vigenza, possa essere confermato (mancata allegazione) o integrato (mancata dichiarazione) anche da una sola delle parti o dai suoi aventi causa, ma ciò deve avvenire mediante atto pubblico o autenticato, al quale sia allegato un certificato contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti le aree interessate al giorno in cui è stato stipulato. Insomma, il legislatore se ne guarda bene dall'affermare che la destinazione d'uso di un'area possa essere autocertificata^{viii} in quanto tale dichiarazione non riguarda né stati, né qualità, né fatti così come previsto dall'art. 47 del T.U. 445/2000.

Appare consequenziale, alla luce delle sopraesposte considerazioni, che il privato cittadino, con riferimento ai requisiti personali (o soggettivi) dovrà:

- a) fornire dichiarazione sostitutiva di certificazione per le ipotesi rientranti nell'art. 46 del T.U. dPR 445/2000, quale ad esempio di non aver riportato condanne penali (cfr lettera aa del comma 1, art. 46), ovvero di essere in possesso di un particolare titolo di studio abilitante (cfr lettera m comma 1 art. 46) o ancora, di essere legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche (cfr lettera u comma 1 art. 46)
- b) fornire dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà per le ipotesi rientranti nell'art. 47 del T.U. dPR 445/2000, quale ad esempio di aver prestato attività lavorativa presso una determinata impresa.

Con riferimento, invece, ai requisiti o presupposti oggettivi dovrà:

- a) fornire dichiarazione sostitutiva di certificazione per le ipotesi rientranti nell'art. 47 del T.U. dPR 445/2000, quale ad esempio di avere la disponibilità giuridica di un locale, qualora la disciplina di riferimento lo prevedesse, perché questo è da considerarsi "fatto" in base alle considerazioni sviluppate in precedenza;
- b) allegare l'attestazione del Comune relativa all'agibilità dei locali o, in alternativa, l'asseverazione del tecnico relativa alle medesime circostanze.
- c) allegare l'attestazione del Comune (certificato destinazione urbanistica) o, in alternativa, l'asseverazione del tecnico relativa alle medesime circostanze, con riferimento alle attività ammesse nella specifica zona di riferimento;
- d) per i PE, l'asseverazione relativa al rispetto delle norme in materia di sicurezza del lavoro d.lgs 81/2008 ed ancora l'asseverazione relativa al rispetto delle norme in materia di sorvegli abilità, e così via.

Insomma, non ci dovrebbe essere dubbio alcuno sulla circostanza che, nell'ambito della segnalazione d'inizio attività, la stessa consegue i suoi effetti legittimanti soltanto nel momento in cui è "certificata" (ovvero resa efficace) dalle dichiarazioni del privato, rese ai sensi degli articoli 46 e 47 del dPR 455/2000 per stati, fatti e qualità che "siano a diretta conoscenza dell'interessato" nonché dalle attestazioni e asseverazioni del tecnico. Ciò che dovrebbe apparire evidente, alla fin fine, è che il nuovo istituto è qualcosa di assolutamente diverso dal passato, ovvero dalla denuncia o dalla dichiarazione di inizio attività. Perché, all'epoca, i requisiti ed i presupposti venivano dichiarati dall'interessato e la PA, successivamente, attraverso apposita istruttoria, aveva il compito di accertarne la sussistenza. Oggi, con la Scia, il privato opera sulla base dei requisiti e dei presupposti, dallo stesso autodichiarati (laddove possibile) o attestati o asseverati. In sostanza, in questo secondo caso, non c'è alcuna attività istruttoria da svolgere, ma soltanto accertare il rispetto degli adempimenti previsti: presenza delle dichiarazioni, attestazioni ed asseverazioni e la veridicità delle stesse.

ⁱ P.ZATTI, E.COLUSSI, *Lineamenti di diritto privato*, IX ed, Padova, 2003, p. 97

ⁱⁱⁱ Università di Trento, *L'autocertificazione*, in <http://www.jus.unitn.it>, 1999.

ⁱⁱⁱ Il dPR 20 ottobre 1998, n.403 Regolamento di attuazione degli articoli 1,2 e 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative è stato successivamente assorbito dal dPR 445/2000.

^{iv} L'articolo 19 della legge 241/1990 è stato, infatti, novellato dall'art. 3, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. legge 80.

^{vi} Contrariamente al passato, con la novella dell'articolo 19 e l'introduzione della Scia, i requisiti non vanno dichiarati (lasciando alla PA il compito di accertarli) bensì dimostrati, perché la segnalazione/comunicazione è "certificata" dalle attestazioni degli enti preposti e dalle asseverazioni dei tecnici incaricati. In tal senso M.BOMBI, *La comunicazione e la dia nelle normative regionali*, PL.COM n. 36/2010, EDK Editore.

^{vii} In tal senso è l'art. 30 del dPR n. 380 del 6 giugno 2001 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

^{viii} In tale circostanza il termine "autocertificazione" viene utilizzato in maniera atecnica, cioè tenendo conto del termine abitualmente utilizzato per ricomprendere sia le fattispecie rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 46 del dPR 445/2000 sia quelle rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 47 del medesimo dPR.