

Camera di Commercio di Latina
ODCEC di Latina
ODCEC di Cassino

«L'AVVIO DI ATTIVITA' IMPRENDITORIALI SUL TERRITORIO: la nuova modulistica e il portale impresainungiorno.gov»

Formia, 3 maggio 2018

Latina, 8 maggio 2018

Le nuove norme sulla SCIA

La ricognizione dei regimi amministrativi per le attività produttive

(Decreti legislativi nn. 126 e 222 del 2016)

Isabella Salza

Delivery Unit nazionale – DFP

i.salza@governo.it

Le modifiche alla SCIA

- **L'art. 5** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per:
 - la “precisa” individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva;
 - la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa;
 - la definizione delle modalità per la presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e per lo svolgimento della procedura, anche telematica;
 - l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda

Le modifiche alla SCIA

- **L'art. 6** della legge n. 124 del 2015:

➤ riformula integralmente i commi 3 e 4 dell'art. 19:

- **Art. 19, comma 3**

- - L'amministrazione competente verifica i requisiti e i presupposti della SCIA nel termine di 60 gg, per la SCIA produttiva e di 30 gg per la SCIA edilizia;
- - in caso ne accerti la carenza può:
 - a) adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi;
 - b) invitare il privato a conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, prescrivendo le misure da adottare entro un termine non superiore ai 30 gg., decorso il quale, se il privato è rimasto inerte, l'attività s'intende vietata.

Le modifiche alla SCIA

Il d.lgs. 126 del 2016 reca **un'ulteriore modifica all'art. 19, comma 3, relativa alla sospensione dell'attività intrapresa**

Nel caso sia possibile conformare l'attività intrapresa alla normativa vigente, l'attività è sospesa in due soli casi:

1) attestazioni non veritiere;

2) pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale.

La sospensione è adottata con atto motivato dell'amministrazione e interrompe i termini di 60 giorni (attività commerciale) o 30 giorni (attività edilizia) per i controlli da parte delle amministrazioni competenti, che ricominciano a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure richieste per conformare l'attività alle disposizioni vigenti.

Le modifiche alla SCIA

- **Art. 19, comma 4**

Decorsi i termini di 60/30 gg per l'adozione di provvedimenti inibitori, repressivi o conformativi, l'amministrazione può ancora esercitarli “*in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-nonies*”, e quindi, motivando il ricorso a tali provvedimenti sulla base delle ragioni di interesse pubblico e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati e può farlo in un termine non superiore a 18 mesi.

N.B. Il richiamo all'art. 21-*nonies*, legge n. 241 del 1990 è fatto in senso “innovativo”: vale solo per consentire il rinvio ad sorta di “disciplina di riferimento” per l'esercizio dei poteri inibitori, repressivi e conformativi.

Le modifiche alla SCIA

Un nuovo “paradigma” nei rapporti tra cittadino e PA (Modifiche alla autotutela amministrativa)

L'art. 6 della legge n. 124 del 2015 modifica, inoltre, gli articoli 21, 21-*quater* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 a favore del consolidamento delle situazioni soggettive dei privati e della prevalenza del principio di affidamento, infatti:

- abroga il comma 2 dell'art. 21, che produceva incertezza in quanto consentiva alla PA di sanzionare *sine die* l'esercizio di attività svolte sulla base di un uso improprio degli strumenti della DIA/SCIA o del silenzio assenso, poiché mancavano i requisiti richiesti o per il contrasto con la normativa vigente (sostituisce inoltre la parola «denuncia» al comma 1 dell'art. 21 con «segnalazione»);
- fissa un termine certo alla sospensione dell'efficacia o dell'esecuzione del provvedimento amministrativo prevista dall'art. 21-*quater*, che non può durare oltre 18 mesi dall'adozione del provvedimento di sospensione (si rinvia infatti ai termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'art. 21-*nonies*

Le modifiche alla SCIA

Un nuovo “paradigma” nei rapporti tra cittadino e PA (Modifiche alla autotutela amministrativa)

(segue)

- fissa un termine per l'esercizio dell'autotutela, all'art. 21-nonies, che non può essere superiore a 18 mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. I 18 mesi decorrono dalla scadenza del termine per i controlli da parte dell'amministrazione competente (art. 2, comma 4, d.lgs. n. 222 del 2016 ha introdotto questa specificazione, in attuazione di un'osservazione da parte del Cons. di Stato n. 839 del 2016);
- introduce, altresì, il comma 2-bis, all'art. 21-nonies che detta una deroga espressa al comma 1, specificando che i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti e dichiarazioni false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati anche dopo la scadenza del termine di 18 mesi.

Le attuali caratteristiche della SCIA Cons. di Stato (n. 839 del 2016)

Si conferma e si rafforza l'inquadramento della SCIA come “istituto non provvedimentale”

Secondo il Cons. di Stato, la legge n. 124 del 2015 realizza una triplice finalità:

- a) favorisce l'attività dei soggetti privati, poiché rafforza gli istituti di liberalizzazione e di semplificazione e contemporaneamente ridimensiona l'intervento della PA sia nella regolazione delle attività economiche (generalizzazione della SCIA), sia nell'esercizio dei poteri inibitori e di autotutela delle amministrazioni competenti sulle iniziative già in atto e consolidate (la PA controlla ex post il possesso dei “*requisiti e presupposti*” della SCIA e può esercitare l'autotutela entro un termine espressamente definito);
- b) assicura una maggiore certezza giuridica attraverso una migliore formulazione delle regole riguardanti la SCIA, l'annullamento d'ufficio e la sospensione;
- c) garantisce un miglior funzionamento “in concreto” della SCIA e del silenzio-assenso, poiché prevede di disciplinare le modalità di presentazione e i contenuti standard degli atti di segnalazione.

D. lgs. 30 giugno 2016, n. 126 (“SCIA 1”)

Il D. lgs. n. 126 del 2016 attua la delega dell'art. 5 della legge n. 124 del 2015 per la parte relativa alla:

- 1) definizione delle modalità di presentazione delle segnalazioni e delle istanze alle PA;
- 2) disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa e soggette a SCIA.

1) Definizione delle modalità di presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 2, d.lgs. N. 126 del 2016)

L'art. 2 del d.lgs. n. 126 del 2016 prevede che:

- le amministrazioni statali adottano moduli unificati e standardizzati che definiscano esaustivamente per tipologia di procedimento i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni con decreto ministeriale oppure attraverso accordi o intese in Conferenza unificata per i moduli in materia di edilizia e avvio delle attività produttive che si presentano presso le amministrazioni regionali o locali;
- i moduli sono pubblicati sui siti istituzionale delle P.A. Se gli enti locali non adempiono, la Regione assegna un congruo termine, decorso il quale, adotta le misure sostitutive. Se è la Regione ad essere inadempiente, si attiva il potere sostitutivo della Stato ai sensi dell'art. 8, legge n. 131 del 2003;
- è vietata la richiesta di informazioni o documenti ulteriori rispetto a quelli previsti nella modulistica unificata e standardizzata.

1) Definizione delle modalità di presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 18-bis, legge n. 241 del 1990)

- lo sportello unico rilascia *immediatamente* una ricevuta, anche in via telematica, dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni (Art. 18-*bis*, comma 1, legge n. 241 del 1990). Avverbio inserito su suggerimento del Cons. di Stato (parere n. 839 del 2016, punto 10.3. Si deve interpretare “senza ritardo”;
- il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, rilascia *automaticamente* la ricevuta (art. 5, comma 4, d.P.R. n. 160 del 2010);

1) Definizione delle modalità di presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 18-bis, legge n. 241 del 1990)

La ricevuta attesta:

- l'avvenuta presentazione e i termini entro cui l'amministrazione è tenuta a rispondere;
- i termini entro cui il silenzio della stessa equivale ad accoglimento dell'istanza.
- La ricevuta costituisce comunicazione di avvio del procedimento se contiene le informazioni previste dall'articolo 8 della legge n. 241 del 1990 e cioè per le istanze di autorizzazione: l'oggetto del procedimento promosso; l'ufficio e la persona responsabile del procedimento; la data entro la quale deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione; nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza; l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti (art. 18-*bis*, comma 1, legge n. 241 del 1990).

1) Definizione delle modalità di presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 18-bis, legge n. 241 del 1990)

(segue)

- La data di protocollazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e quella della effettiva presentazione coincidono;
- le istanze, le segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente. Tale previsione deve essere letta insieme al comma 2-ter dell'art. 21, legge n. 241 del 1990 (introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2016), secondo cui: «*La decorrenza del termine previsto dall'articolo 19, comma 3, e la formazione del silenzio assenso ai sensi dell'articolo 20 non escludono la responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente nel caso in cui la segnalazione certificata o l'istanza del privato non fosse conforme alle norme vigenti*»;

1) Definizione delle modalità di presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 18-bis, legge n. 241 del 1990)

(*segue*)

- nel caso in cui l'istanza, la segnalazione o la comunicazione siano presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini per l'adozione dei provvedimenti proibitivi o conformativi e per la formazione del silenzio assenso decorrono dal ricevimento dell'istanza, della segnalazione o della comunicazione da parte dell'ufficio competente;
- la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni costituiscono livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*) Cost.
- le Regioni e gli Enti locali non possono stabilire garanzie inferiori ma prevedere livelli superiori di tutela .

2) Disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa e soggette a SCIA

Il d.lgs. n. 126 del 2016:

- ha inserito la “concentrazione dei regimi amministrativi” (art. 19-*bis*, legge n. 241 del 1990) attuando il principio europeo del “*Once only*” e cioè “*l'amministrazione chiede una volta sola*”;
- ha disciplinato i casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie:
 - a) altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (SCIA “unica”);
 - b) l'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni ovvero l'esecuzione di verifiche preventive (SCIA “condizionata”).

La disciplina di queste due ipotesi si aggiunge alla SCIA “pura” e si coordina con la normativa contenuta nell'art. 19, legge n. 241 del 1990.

SCIA Unica (Art. 19-*bis*, comma 2, legge n. 241 del 1990)

Procedimento SCIA unica (casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA, siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche):

- l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico (che dovrebbe essere “di regola” telematico e indicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione);
- lo sportello unico trasmette immediatamente la SCIA alle altre amministrazioni interessate, che svolgono l'istruttoria per le parti di competenza e ne riferiscono gli esiti allo sportello unico;
- le amministrazioni competenti trasmettono allo sportello unico 5 gg prima della scadenza dei termini e quindi entro 55 gg (SCIA produttiva) o 25 gg (SCIA edilizia) dalla presentazione della segnalazione eventuali proposte di adozione dei provvedimenti di cui all'art. 19, comma 3, legge n. 241 del 1990.

SCIA Unica (Art. 19-*bis*, comma 2, legge n. 241 del 1990)

(segue)

Se le amministrazioni competenti accertino la carezza dei requisiti e dei presupposti della SCIA possono adottare (ai sensi dell'art. 19, comma 3, legge n. 241 del 1990):

- 1) una proposta motivata di provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività intrapresa e di rimozione degli effetti dannosi;
- 2) una richiesta motivata di conformazione dell'attività intrapresa e dei suoi effetti alla normativa vigente, con l'indicazione delle misure necessarie e del termine non inferiore a 30 gg entro cui adottarle;
- 3) una proposta di atto motivato di sospensione dell'attività nei casi di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale.

SCIA Unica (Art. 19-*bis*, comma 2, legge n. 241 del 1990)

(segue)

Qualora lo sportello unico abbia ricevuto dalla/e amministrazione/i interessata/e le proposte di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, di conformazione o di sospensione dell'attività intrapresa:

entro 5 giorni dal ricevimento delle proposte motivate da parte delle amministrazioni competenti, e quindi decorsi 60 gg (SCIA produttiva) o 30 gg (SCIA edilizia) dalla presentazione della segnalazione, adotta i relativi provvedimenti

SCIA Condizionata (Art. 19-bis, comma 3, legge n. 241 del 1990)

Procedimento SCIA condizionata (casi in cui lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA è condizionato all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici o amministrazioni ovvero all'esecuzione di verifiche preventive):

- l'interessato presenta allo sportello unico la relativa istanza;
- lo sportello unico rilascia la ricevuta ai sensi dell'art.18-bis, legge n. 241 del 1990 (cfr con art. 5, comma 4, d.P.R. n. 160 del 2010) e indice la conferenza di servizi entro il termine di 5 giorni lavorativi dalla presentazione dell'istanza;
- in attesa del rilascio degli atti di assenso presupposti alla SCIA, l'efficacia della SCIA resta sospesa;
- scaduti i termini previsti per le determinazioni motivate da parte delle amministrazioni competenti, entro 5 gg, lo sportello unico adotta la determinazione motivata di conclusione dei lavori della conferenza che, sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso comunque denominati preliminari alla SCIA.

SCIA Condizionata (Art. 19-bis, comma 3, legge n. 241 del 1990)

(segue)

Se le amministrazioni competenti accertino la carenza dei requisiti e dei presupposti della SCIA, conclusi i lavori della conferenza di servizi, lo sportello unico adotta:

- il provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi;
- la richiesta motivata di conformazione dell'attività intrapresa alla normativa vigente da effettuarsi entro 30 giorni dalla richiesta;
- l'atto motivato di sospensione dell'attività intrapresa in caso di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale.

D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 «SCIA 2»

I controlli sulla legittimità della SCIA ex art. 19, comma 3, l. n. 241 del 1990 sono:

- «contestuali» allo svolgimento dei lavori della conferenza di servizi?
- «sequenziali» e cioè sono effettuati una volta conclusa la conferenza di servizi?

- Art. 23-*bis*, d.P.R. n. 380 del 2001: SCIA contestuale alla presentazione dell'istanza per l'acquisizione degli atti preliminari alla segnalazione.

D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 «SCIA 2»

Principi e criteri direttivi:

- a) i principi desumibili dagli articoli 19 e 20 della legge n. 214 del 1990;
- b) i principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi;
- c) i principi di ragionevolezza e di proporzionalità

Il richiamo ai principi del diritto dell'UE è rilevante poiché rinvia tacitamente ad un obbligo cui l'Italia è tenuta dal 2010, in virtù dell'art. 14 del d.lgs. n. 59 del 2010 che attua la Direttiva servizi (2006/CE/123) secondo cui i:

“regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità”

I regimi amministrativi delle attività private

Il d. lgs. n. 222 del 2016:

- ❖ elenca la ricognizione delle attività nei settori del commercio e attività assimilabili, dell'edilizia e dell'ambiente nella Tabella A, che forma parte integrante del decreto;
- ❖ indica per ciascun procedimento/attività della Tabella A il regime amministrativo applicabile e descrive la concentrazione dei regimi amministrativi valevole su tutto il territorio nazionale;

Le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, possono ricondurre le attività non espressamente elencate nella tabella A, anche in ragione delle loro specificità territoriali, a quelle corrispondenti, pubblicandole sul proprio sito istituzionale;

L'aggiornamento della Tabella A è effettuato con decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, che reca le modifiche conseguenti alle disposizioni successivamente approvate.

I regimi amministrativi delle attività private

Il d. lgs. n. 222 del 2016 prevede, inoltre che:

- ❖ le amministrazioni procedenti devono rendere gratuitamente agli interessati la consulenza funzionale all'istruttoria relativa alle attività elencate nella Tabella A, fatto salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria previsti dalla legge;
- ❖ in materia di commercio, i Comuni possono, con deliberazioni adottate d'intesa con la Regione, sentito il competente Soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, delimitare zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione l'esercizio di una o più attività di cui al decreto n. 222 del 2016, in quanto incompatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Copia di tali determinazioni è trasmessa a cura del Comune alla competente Soprintendenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nonché al Ministero dello sviluppo economico per il tramite della Regione (art. 2, c. 4). Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero dello sviluppo economico assicurano congiuntamente il monitoraggio sugli effetti applicativi di queste disposizioni

La Tabella A

Elenca, collocandole in 4 colonne:

- a) il tipo di attività;
- b) il regime amministrativo corrispondente (SCIA, SCIA unica, silenzio assenso, comunicazione, autorizzazione);
- c) la concentrazione dei regimi amministrativi;
- d) i riferimenti normativi.

La Tabella A

Questa scelta consente di:

- 1) comprendere le modalità di svolgimento di ciascuna procedura;
- 2) individuare gli adempimenti a carico dell'interessato e della PA in relazione al singolo regime giuridico individuato;
- 3) “codificare” gli adempimenti per ciascun procedimento;
- 4) evitare duplicazioni procedurali e l'introduzione di oneri non previsti.

Secondo il Cons. di Stato il d.lgs. n. 222 del 2016 può essere definito una forma di “codificazione soft”, poiché realizza *“un riordino normativo, ancorché parziale (...) ossia una raccolta organica e semplificata (...) di tutte le discipline vigenti dell'attività privata nei settori interessati”* (Ad. Comm. Spec. n. 1784 del 2016)

La concentrazione dei regimi amministrativi

Per lo svolgimento delle attività per le quali la Tabella A indica:

- la comunicazione, quest'ultima produce effetto con la presentazione alla amministrazione competente o allo sportello unico. Se per l'avvio, lo svolgimento o la cessazione sono richieste più comunicazioni o attestazioni, l'interessato può presentare un'unica comunicazione allo sportello unico;
- la SCIA, si applica l'art. 19, legge n. 241 del 1990. L'interessato può avviare immediatamente l'attività, le amministrazioni competenti controllano la sussistenza dei requisiti e dei presupposti entro i termini di 60 (SCIA produttiva) o 30 (SCIA edilizia). Nel caso sia accertata la carenza dei requisiti, l'amministrazione può vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere all'interessato di conformare le attività alla normativa vigente;

La concentrazione dei regimi amministrativi

(segue)

- la SCIA unica, si applica l'art. 19-*bis*, comma 2, legge n. 241 del 1990. Quando per lo svolgimento di un'attività siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico. Nel caso sia accertata la carenza dei requisiti, l'amministrazione può vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere all'interessato di conformare le attività alla normativa vigente;
- la SCIA condizionata ad atti di assenso comunque denominati, si applica l'art. 19-*bis*, comma 3, legge n. 241 del 1990. Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti autorizzatori o di assenso comunque denominati, l'interessato presenta la relativa istanza allo sportello unico contestualmente alla SCIA. Entro 5 giorni è convocata la Conferenza di servizi. L'avvio delle attività è subordinato al rilascio delle autorizzazioni, che viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato;

La concentrazione dei regimi amministrativi

(segue)

- l'autorizzazione, è necessario un provvedimento espresso, salvo i casi in cui è previsto il silenzio - assenso ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990. Qualora per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso, si applicano le disposizioni in materia di Conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. Entro 5 giorni è convocata la Conferenza di servizi per acquisire le autorizzazioni, il cui rilascio viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato;
- l'autorizzazione più la SCIA, la SCIA unica o la comunicazione, l'interessato può allegare alla domanda per l'autorizzazione una semplice SCIA, una SCIA unica o una comunicazione per le attività che le prevedono

Livelli essenziali e termini di adeguamento

(segue)

Le Regioni e gli Enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi restando i livelli di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal decreto, possono prevedere livelli ulteriori di semplificazione.

Le Regioni e gli Enti locali si sono adeguate alle disposizioni del presente decreto entro il 30 giugno 2017. Si tratta di un adeguamento di tipo amministrativo e organizzativo reso possibile anche attraverso l'adozione di una modulistica unificata e standardizzata.