

BIBLIOTECA

LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO DI ATTIVITA' (SCIA)

La semplificazione delle attività private

Nel tentativo di semplificare l'azione amministrativa e assicurare una maggiore efficienza e competitività del sistema amministrativo negli ultimi anni si è ricorso, con sempre maggiore frequenza, a tecniche di liberalizzazione o di riduzione del controllo della pubblica amministrazione, ovvero al ricorso al regime privatistico, considerato di per sé garanzia di flessibilità e di libertà di movimento, e dunque di crescita.

Come affermato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 200 del 2012) le

liberalizzazioni, intese come razionalizzazione della regolazione, costituiscono

uno degli strumenti di promozione della concorrenza capaci di produrre effetti virtuosi per il circuito economico.

Liberalizzare significa rimuovere i vincoli di natura normativa e amministrativa posti alla libertà di iniziativa economica.

In tale processo, se l'eliminazione dei vincoli e delle restrizioni non è possibile, devono essere individuati vincoli alla libera iniziativa economica limitatamente a quanto strettamente necessario per il perseguimento di esigenze di interesse pubblico e di assicurare che tali vincoli rispettino il principio di proporzionalità.

Tra gli istituti procedurali a supporto della liberalizzazione delle attività private è certamente riconducibile l'articolo 19 della legge n. 241.

Il principio fondamentale sottostante all'istituto (che all'origine nasce come Denuncia di inizio attività-DIA subisce diverse modifiche e dal 2010 (con l'adozione del D.L. 31/05/2010, n. 78 prende il nome di Segnalazione certificata di inizio di attività) è quello che stabilisce la "sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominati che non implicino esercizio di discrezionalità amministrativa e il cui rilascio dipenda dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge, con una denuncia di inizio di attività da presentare da parte dell'interessato all'amministrazione competente corredata dalle attestazioni e dalle certificazioni eventualmente richieste" [art. 20, comma 3, lett. e) della l. 59 del 1997].

È dunque importante uscire fuori dall'equivoco che ingenera la stessa introduzione della SCIA tra gli istituti di semplificazione.

Si tratta infatti non di istituto di semplificazione ma di espressione di liberalizzazione. Ciò poiché liberalizzazione amministrativa significa rimuovere e ridurre gli oneri burocratici e amministrativi che si frappongono al libero e concreto esercizio dell'attività da parte del cittadino. Ed è proprio a questa finalità che sembra rispondere l'istituto.

Avviene una vera e propria sostituzione di determinati atti amministrativi, di natura latamente autorizzatoria, con un atto del privato: si ha, quindi, in buona sostanza, sostituzione di un'attività amministrativa con un'attività privata (de-provedimentalizzazione).

In altri termini, vengono rimossi gli oneri di natura burocratica ed amministrativa che, precedentemente, *ex lege*, si frappongono all'esercizio da parte di un cittadino di una determinata attività. Conseguentemente, si può dire che la segnalazione certificata di inizio attività **altro non è che una semplice dichiarazione con cui il privato si sostituisce alla pubblica amministrazione, nel verificare il possesso dei presupposti e dei requisiti per intraprendere l'esercizio di un'attività.**

Questo è anche il punto focale della liberalizzazione.

Le modifiche apportate dai decreti legislativi 126 e 222 del 2016

La restituzione di più ampi spazi alla libertà di iniziativa economica mediante la rimozione degli ostacoli che si frappongono all'avvio delle attività economiche è stato uno degli obiettivi prioritari anche della legge Madia che con i d.lgs. nn. 126 e 222 del 2016 ha riscritto lo schema generale della liberalizzazione dell'attività amministrativa.

La legge n. 124/2015 ha conferito, con l'articolo 5, una duplice delega:

1. Una finalizzata alla "precisa individuazione" dei procedimenti oggetto di SCIA, silenzio assenso, comunicazione preventiva ed autorizzazione preventiva. A tale delega è stata data attuazione con l'adozione del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2).

Esigendo una individuazione dei procedimenti "precisa" (2) e "in concreto", il legislatore, ha inteso facilitare l'interpretazione e l'attuazione della norma, attraverso previsioni che individuino, chiaramente, le tipologie procedurali cui applicare i relativi regimi amministrativi.

Il legislatore ha in tal modo voluto semplificare attraverso previsioni che fossero in grado di individuare, concentrare e chiarire il regime amministrativo applicabile al fine di superare i non pochi problemi che segnano la disciplina delle attività economiche private, ormai da tempo vessate:

- dalla difficoltà degli operatori economici di comprendere le modalità di svolgimento procedimentale e i relativi adempimenti
- dall'assenza di un quadro di regole chiare, tassative e comprensibili;
- dall'esistenza di regimi regionali differenziati.

2. Una finalizzata alla "introduzione della "disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa. A tale delega è stata data attuazione con l'adozione del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 (cd. SCIA 1).

In aggiunta, l'art. 6 della legge Madia è intervenuto direttamente sul testo dell'art. 19 dettando una nuova disciplina dei poteri esercitabili dall'amministrazione nel termine di sessanta giorni dalla presentazione della segnalazione e nel periodo successivo.

Gli elementi caratterizzanti dell'articolo 19 come riscritto dalla legge Madia

1. Come già detto, la SCIA si sostanzia in un atto scritto con il quale l'imprenditore dichiara, sotto la propria responsabilità, che vi sono tutte le condizioni per l'avvio immediato di una determinata attività.

Ne consegue, sul piano della relazione cittadino-amministrazione, l'affrancamento del privato da ogni dipendenza rispetto all'intervento amministrativo, in quanto il privato può dare avvio all'attività senza dover attendere una determinazione espressa dell'amministrazione.

“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, e' sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria”.

2. Al privato spetta l'onere di accompagnare alla Segnalazione le dichiarazioni sostitutive le asseverazioni e le attestazioni (rese da professionisti) atte a comprovare la sussistenza di tutti i presupposti legali definiti dalle discipline generali e settoriali di volta in volta rilevanti.

“La segnalazione e' 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 decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, 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. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui e' previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione”.

3. Poiché la presentazione della SCIA abilita il privato allo svolgimento di attività potenzialmente in grado di pregiudicare interessi pubblici e di incidere entro la sfera di soggetti terzi, è necessario che l'amministrazione mantenga una funzione di controllo sull'avvio di tali attività a protezione degli interessi generali e di particolari soggetti che potrebbero risultare pregiudicati dall'avvio di attività non conformi al paradigma normativo (vicini, concorrenti, etc.).

L'intervento amministrativo è preordinato unicamente a verificare la conformità ordinamentale di quanto dedotto nella segnalazione e solo in caso di rilevata difformità si procede all'emanazione di una misura tesa alla conformazione o al blocco dell'attività.

Il termine per l'esercizio del potere di controllo è pari a sessanta giorni dalla ricezione della SCIA (trenta giorni nel settore edilizio)

I poteri di controllo

Quali sono i poteri di controllo cui dispone l'amministrazione nei confronti dei privati che presentano una SCIA?

- Controllo ordinario da esercitare entro 60 giorni (30 in materia edilizia) dalla presentazione della SCIA. A seguito di tale controllo l'amministrazione può esercitare poteri inibitori e conformativi.

In altre parole, se il controllo fa emergere un profilo di difformità, la successiva operazione da compiere è costituita dalla verifica circa la possibilità di conformazione dell'attività. In caso favorevole, l'amministrazione deve emanare un provvedimento recante indicazione dei correttivi (progettuali-realizzativi) che il privato deve apportare entro un termine assegnando, non inferiore a trenta giorni. Pertanto, l'amministrazione non può limitarsi ad eccepire (in negativo) la riscontrata difformità dal paradigma ordinamentale; è invece necessaria una più complessa valutazione tesa all'emanazione di una prognosi di conformabilità. Tale valutazione di recuperabilità deve trovare (in positivo) espressione in un elenco di misure (attuabili e rispettose del principio di proporzionalità), con assegnazione di termine congruo rispetto alla complessità degli interventi da attuare. In caso di mancata esatta ottemperanza alle misure conformative, l'attività dovrà "intendersi vietata".

Il provvedimento di sospensione dell'attività è stato limitato ai 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. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

- Controllo eventuale da esercitare **dopo 60/30 giorni** dalla presentazione della SCIA ma entro il limite massimo dei 18 mesi stabiliti per l'esercizio dell'autotutela MA SOLO nel 'modo' dell'autotutela e quindi in seguito ad una ponderazione degli interessi pubblici ulteriori rispetto all'esigenza di ripristino della legalità, ad un bilanciamento tra le diverse posizioni coinvolte e con considerazione anche del profilo temporale, secondo la formula combinatoria tipizzata nel citato art. 21 nonies.

Quest'ultima norma, in precedenza impropriamente richiamata per evocare una possibilità di annullamento, è oggi correttamente menzionata in quanto espressiva di un principio applicabile ad una classe di poteri esercitabili solo ricercando un contemperamento tra le qualificate esigenze di ristabilimento della legalità (connesse, ad esempio, alla sussistenza di un concreto ed attuale pericolo di danno ai beni ed alle cose materiali attraverso cui tali interessi si manifestano: beni ambientali, paesaggistici, etc.) e l'affidamento riposto dal privato.

- Controllo eventuale **da esercitare dopo 18 mesi** in caso di mendacio. Il legislatore ha stabilito una specifica eccezione al limite dei 18 mesi per l'esercizio dei poteri di autotutela nel caso di falsità dei documenti e delle dichiarazioni su cui si basa la segnalazione. Secondo il comma 2-bis dell'articolo 21-nonies *"I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonche' delle*

sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”.

La concentrazione dei regimi: il nuovo articolo 19-bis

Il d.lgs. n. 126 del 2016 ha inserito nella legge generale sul procedimento amministrativo una disciplina sulla “concentrazione dei regimi amministrativi” attuando il principio europeo del “Once only” e cioè “l’amministrazione chiede una volta sola”.

- Sportello unico: Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell’amministrazione ricevente. Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio (art.19-bis, comma1, legge n.241del1990)
- SCIA unica. Tale disposizione regola per la prima volta l’ipotesi in cui per lo svolgimento di un’attività soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (SCIA UNICA), ovvero altri atti di assenso comunque denominati, pareri e verifiche preventive (SCIA CONDIZIONATA).

In altre parole quando sono necessarie più segnalazioni o comunicazioni basta presentare una SCIA unica allo Sportello Unico. L’amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell’attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini per l’istruttoria o giorni, di eventuali proposte motivate per l’adozione dei provvedimenti ivi previsti (art. 19-bis comma 2).

Quando la SCIA è condizionata all’acquisizione di atti di assenso o pareri di altri uffici e amministrazioni, l’interessato presenta allo sportello l’istanza, a seguito della quale viene convocata la Conferenza di servizi. L’inizio dell’attività, e quindi l’efficacia della SCIA, è subordinato al rilascio della determinazione conclusiva della conferenza (art.19 bis comma 3).

Il D.Lgs. 222/2016 – «SCIA 2»

Si compone di 6 articoli e di una tabella allegata, contenente la precisa individuazione delle attività private soggette ai diversi regimi amministrativi:

- SCIA (art. 19)
- SCIA unica (art. 19-bis comma 2)
- SCIA condizionata (art. 19-bis comma 3)
- silenzio assenso
- mera comunicazione
- autorizzazione

Il d.lgs. n. 222 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.1784del2016).