



"Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"
CPU J59J16000760006

Seminario

***Semplificazione amministrativa: l'impatto della nuova disciplina in
materia di Conferenza di servizi e di SCIA sulle procedure
amministrative***

**I regimi amministrativi delle attività private:
i Decreti Legislativi n. 126 e 222 del 2016**

a cura di Mariangela Benedetti

Catanzaro, 8 giugno 2017

Museo Storico Militare, Parco delle Biodiversità Mediterranee - Via Vinicio Cortese n. 1

LE NORME DI LIBERALIZZAZIONE

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ PRIVATE

Nel tentativo di semplificare l'azione amministrativa ed 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.

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, si tratta di introdurre 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.

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.

LE NORME DI LIBERALIZZAZIONE

IL PERCORSO SEGUITO

Il percorso di liberalizzazione in Italia è stato lento, si è sviluppato in modo non lineare - avendo subito accelerazioni e brusche battute d'arresto - e principalmente avviato su impulso delle direttive europee volte all'instaurazione del mercato unico e dunque nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, il quale richiede che **eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale.**

*... in estrema sintesi.....
e a mero titolo esemplificativo....*

LE NORME DI LIBERALIZZAZIONE

1

D.LGS. n. 114/1998

Riforma Bersani sulle attività commerciali che, in attuazione della legge delega n. 59/1997, assegna alle Regioni la definizione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali.

2

D.L. n. 223/2006

In tema di attività commerciali e di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, introduce il divieto di fissare contingenti e parametri numerici legati alla logica dell'equilibrio tra domanda e offerta.

3

D.LGS. n. 59/2010

Recepisce la direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva servizi) che per agevolare l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi chiede agli Stati membri:

- l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi rappresentati dai regimi Autorizzatori e dai requisiti previsti negli ordinamenti nazionali per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi
- l'attivazione di sportelli unici presso i quali il prestatore possa espletare tutte le formalità necessarie per esercitare la propria attività
- l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica

LE NORME DI LIBERALIZZAZIONE

4

D.L. n. 201/2011

Promuove una sostanziale liberalizzazione di tutte le categorie di attività economiche: imprenditoriali, commerciali, artigianali e autonome.

A tal fine elenca una serie di principi e alcune tipologie di restrizioni, eventualmente preesistenti, da considerarsi abrogate (ex norme che prevedono l'imposizione di distanze minime per l'esercizio di determinate attività e il divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti).

Si dispone che la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di atti amministrativi preventivi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.

5

D.L. n. 138/2011

Prevede che lo Stato si adegua al principio **secondo cui è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge**, ossia nei soli casi di: vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.

LE NORME DI LIBERALIZZAZIONE

6

D.L. n. 1/2012 stabilisce un principio programmatico di abolizione di norme che si trovano in contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica.

▪ Le norme da abrogare, con appositi regolamenti di delegificazioni da adottare entro il 31.12.2012, sono quelle che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, e altri atti di assenso per l'avvio di una attività economica, non giustificati dalla tutela di un interesse generale, e quelle che pongono divieti, restrizioni, limiti e controlli non proporzionati alle finalità pubbliche da perseguire.

▪ Divieti e restrizioni sono ammessi, anche in via interpretativa, solo per evitare danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e per evitare contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

7

D.L. n. 5/2012 prevede che con i regolamenti delegificanti previsti dal d.l. n. 1/2012 siano individuate le attività sottoposte a:

- autorizzazione;
- segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) con asseverazioni;
- SCIA senza asseverazioni;
- mera comunicazione;
- quelle del tutto libere.

LE NORME DI LIBERALIZZAZIONE

... E GLI STRUMENTI PROCEDIMENTALI A SUPPORTO DELLA LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ PRIVATE

LA DE-PROVVEDIMENTALIZZAZIONE:

LA SCIA (ART. 19)

IL SUPERAMENTO DELLE AUTORIZZAZIONI:

IL SILENZIO ASSENSO (ART. 20)

Gli istituti disciplinati dagli articoli 19 e 20 sono stati oggetti nel corso degli anni di continue modifiche. Nonostante tali incessanti aggiustamenti la disciplina ha dato luogo a numerose incertezze e o problemi applicativi che hanno ingenerato un cospicuo contenzioso.

Solo a titolo di esempio si pensi alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 3 del d.l. n. 138 del 2011 con cui venivano soppresse le disposizioni normative statali incompatibili con il principio ***“l’iniziativa e l’attività economica sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”*** con conseguente diretta applicazione degli istituti di SCIA e autocertificazione con controlli successivi.

LA cd. SCIA 1

LA LEGGE DELEGA: L. 7 AGOSTO 2015, n. 124

La legge n. 124/2015 ha conferito, con l'articolo 5, una delega polivalente volta – sulla base dei principi di cui allo stesso articolo 19 (e al successivo articolo 20) della legge n. 241, dei principi europei in tema di accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – alla:

1. “PRECISA INDIVIDUAZIONE” DEI PROCEDIMENTI OGGETTO DI SCIA, SILENZIO ASSENSO, COMUNICAZIONE PREVENTIVA ED AUTORIZZAZIONE PREVENTIVA

È stata data attuazione alla delega con l'adozione del **d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2)**

2. “INTRODUZIONE DELLA “DISCIPLINA GENERALE DELLE ATTIVITÀ NON ASSOGGETTATE AD AUTORIZZAZIONE PREVENTIVA ESPRESSA

È stata data attuazione alla delega con l'adozione del **d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 (cd. SCIA 1)**

IL D.LGS. n. 126/2016 (cd. SCIA 1)

Il d.lgs. n. 126 recante “Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA1)”
(pubblicato sulla GU del 13 luglio 2016, n. 162) attua la parte della delega che prevede *“l’introduzione della disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa”*.

La formulazione ha un contenuto piuttosto ampio e innovativo in quanto nelle “attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa” rientrano sia le attività soggette a SCIA, sia a silenzio assenso, sia a mera comunicazione preventiva.

L’intento è quello di introdurre nell’ordinamento norme generali comuni a diversi regimi di semplificazione previsti dalla legge n. 241 per i procedimenti a istanza di parte, accomunati dal fatto di consentire un’attività senza necessità di un provvedimento espresso dell’amministrazione.

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

Composto da 4 articoli il decreto SCIA 1 detta, innanzitutto, disposizioni volte a:

1

Uniformare le modalità di presentazione e contenuti standard di istanze, comunicazioni e segnalazione degli interventi

(articolo 2 del decreto SCIA 1)

2

Chiarire gli effetti di istanze, segnalazioni e comunicazioni

(articolo 3 c. 1, let. a) del decreto SCIA 1, nella parte che introduce l'articolo 18-bis alla l. n. 241)

3

Introdurre la concentrazione dei regimi

(articolo 3, c. 1, let. c) del decreto SCIA 1, nella parte che introduce l'articolo 19-bis alla l. n. 241)

4

Allineare l'articolo 19 sulla SCIA alle modifiche introdotte con l'articolo 3 della legge Madia.

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

1

Le disposizioni per uniformare le modalità di presentazione e contenuti standard di istanze, comunicazioni e segnalazione degli interventi.

La predisposizione di moduli unificati e standardizzati che definiscono:

- i contenuti tipici dei moduli per ciascuna delle attività considerate;
- l'organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni;
- la documentazione da allegare

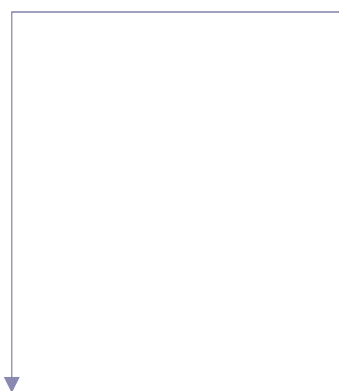
...e che **devono essere pubblicati** sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione!

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

1

Le disposizioni per uniformare le modalità di presentazione e contenuti standard di istanze, comunicazioni e segnalazione degli interventi.

La modalità di adozione di tali moduli si differenzia a seconda del tipo di amministrazione coinvolta:



Per le amministrazioni statali, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la PA, sentita la Conferenza unificata

Per le amministrazioni regionali o locali (con riguardo all'edilizia e alle attività produttive), tramite intese o accordi raggiunti in sede di Conferenza unificata nel rispetto del principio di leale collaborazione.

il 4 maggio 2017 è stata approvata, in Conferenza unificata, insieme all'Accordo, la modulistica unificata e standardizzata per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze relative alle attività produttive ed edilizie della Tabella A del d.lgs. n. 222 del 2016!

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

1

Le disposizioni per uniformare le modalità di presentazione e contenuti standard di istanze, comunicazioni e segnalazione degli interventi.

Per garantire in modo celere i vantaggi – in termini di chiarezza dei dati richiesti – e di ovviare ad eventuali ritardi nell'adozione dei moduli, il decreto:

1. Dispone la pubblicazione dei moduli per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni e
... nelle more di adozione dei moduli, la pubblicazione dell'elenco degli stati, delle qualità personali e dei fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità delle agenzie per le imprese recando anche i relativi riferimenti normativi **nei casi in cui sia l'amministrazione procedente a dover individuare la documentazione da allegare alla segnalazione ovvero fino all'adozione dei moduli.**
1. Prevede rimedi contro l'eventuale ritardo o inadempienza delle amministrazioni competenti: ...

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

1

Le disposizioni per uniformare le modalità di presentazione e contenuti standard di istanze, comunicazioni e segnalazione degli interventi.

... i rimedi contro il ritardo o inadempienza sono i **POTERI SOSTITUTIVI**:

Se l'amministrazione inerte o in ritardo è locale, le Regioni devono assegnare un termine «congruo» per provvedere, e laddove, l'inerzia perduri, possono adottare misure sostitutive.

Se l'amministrazione inerte o in ritardo è una Regione, può essere attivato il potere sostitutivo previsto dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003

«il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario»

... i rimedi contro la mancata pubblicazione dei moduli (o delle informazioni circa le certificazioni e attestazioni) sono le **SANZIONI**: sospensione del servizio con privazione della retribuzione da 3 gg a 6 mesi

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

1

Le disposizioni per uniformare le modalità di presentazione e contenuti standard di istanze, comunicazioni e segnalazione degli interventi.

Per garantire al cittadino e all'impresa la certezza dei dati richiesti e resi conoscibili attraverso la pubblicazioni sul sito internet, il decreto:

Introduce una previsione di estremo rilievo perché impone in capo all'amministrazione che riceve l'istanza, la comunicazione o la segnalazione una precisa LIMITAZIONE DI POTERI:

Detta amministrazione può chiedere all'interessato informazioni o documenti ulteriori SOLO SE il contenuto dell'atto presentato NON corrisponde a quanto richiesto dai moduli pubblicati dall'amministrazione stessa.

!!!!!! Pertanto è vietata la richiesta di informazioni e documenti diversi o aggiuntivi rispetto a quelli indicati nella modulistica standardizzata o nel sito istituzionale!!!!!!

Se tale divieto non viene rispettato il decreto stabilisce la sanzione quale illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio e privazione della retribuzione

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

2

Le disposizioni per chiarire gli effetti di istanze, segnalazioni e comunicazioni (nuovo art. 18-bis)

Al momento della presentazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione, l'amministrazione deve rilasciare una ricevuta che, laddove ne contenga tutti gli **elementi richiesti dalla legge**, costituisce comunicazione di avvio del procedimento.

... 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

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

2

Le disposizioni per chiarire gli effetti di istanze, segnalazioni e comunicazioni (nuovo art. 18-bis)

Art. 18-bis «1. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni e' rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione e' tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all'articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7. La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non puo' comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilita' del soggetto competente».

ELEMENTI CARATTERIZZANTI:

Il rilascio della ricevuto NON condiziona l'efficacia della segnalazione o dell'istanza.

La ricevuta indica i termini entro i quali l'amministrazione deve rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza (se l'istanza o la segnalazione sono presentate ad ufficio diverso a quello competente il termine decorre dal ricevimento dell'ufficio competente).

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

2

Le disposizioni per chiarire gli effetti di istanze, segnalazioni e comunicazioni (nuovo art. 18-bis)

Il coordinamento con il silenzio assenso ...

Rispetto ai termini entro cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, il d.lgs n. 126 del 2016 modifica l'art. 20 della legge n. 241 del 1990 ai fini della certezza giuridica.

E' stato specificato il *dies a quo* per la formazione del silenzio assenso dell'amministrazione, prevedendo che i termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato

(i termini previsti dall'art. 20 sono: 30 gg ovvero i termini diversi, non superiori a 90 gg, per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3 della legge n. 241 del 1990. Quindi: se entro questi termini l'amministrazione non comunica all'interessato il provvedimento di diniego, si forma il silenzio assenso).

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

3

Le disposizioni sulla SCIA: il favore del legislatore per la sua espansione e configurazione negoziale

Necessaria una lettura di sistema:

Gli interventi (in realtà pochi e specifici) contenuti nel d.lgs. n. 126 devono essere letti insieme a quelli introdotti direttamente con la legge n. 124 che con l'articolo 6 riformula i commi 3 e 4 dell'articolo 19 riscrivendo la disciplina dei poteri attribuiti all'amministrazione in seguito alla presentazione della SCIA.

Questi interventi hanno in comune la finalità seguita:

Ossia quella di ricondurre la disciplina in coerenza con l'ormai condivisa posizione – ribadita dal Consiglio di Stato (parere n. 839 del 30/03/2016 che rinvia alla famosa sentenza adunanza plenaria n. 15 del 2011) – sulla **natura non provvedimentale della segnalazione certificata che risulta «modulo ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private consentite direttamente dalla legge in presenza dei presupposti normativamente stabiliti».**

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

3

Le disposizioni sulla SCIA: il favore del legislatore per la sua espansione e configurazione negoziale

È necessario ricordare brevemente le modifiche apportate con l'articolo 6 della legge n. 124.

Quattro sono gli interventi principali:

- Introduzione di un limite temporale per l'esercizio dell'annullamento d'ufficio (18 mesi)
- Eliminazione dell'ipotesi di autotutela doverosa e illimitata nel tempo (che era stata introdotta dalla finanziaria del 2005) ossia quella giustificata da esigenze di pubblico risparmio;
- Previsione di nuovi criteri e condizioni a cui il potere amministrativo di sospensione del provvedimento deve soggiacere;
- Ridefinizione – riformulando i commi 3 e 4 dell'articolo 19 - dei poteri di secondo grado nel rapporto tra autotutela e SCIA

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

3

Le disposizioni sulla SCIA: il favore del legislatore per la sua espansione e configurazione negoziale

Le modifiche apportate all'articolo 19.

L'obiettivo è delimitare con maggiore precisione i poteri di cui l'amministrazione dispone nei confronti dei privati a seguito dei SCIA. Di quali poteri si tratta?

- Pieni poteri inibitori e conformativi esercitabili entro 60 gg (30 in materia edilizia) dalla presentazione della SCIA;
- Poteri inibitori e conformativi esercitabili dopo i 60/30 giorni dalla presentazione della segnalazione ma entro il limite massimo dei 18 mesi stabiliti per l'esercizio dell'autotutela MA SOLO SE sussistono le condizioni poste dall'art. 21-nonies della l. 241 e quindi motivato sulle ragioni di interesse pubblico e sugli interessi dei destinatari e dei controinteressati...

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

3

Le disposizioni sulla SCIA: il favore del legislatore per la sua espansione e configurazione negoziale

... Scompare dunque dal nuovo art. 19, c 4, il precedente riferimento alla possibilità di intervenire, successivamente alla scadenza del termine dei 60/30 giorni, con 'esercizio del potere di revoca previsto dall'art. 21-quinquies.

Si tratta anche in questo caso di una disposizione di allineamento all'interpretazione della SCIA: se la scia implica l'assenza di valutazione discrezione poiché si tratta di accertare la sussistenza di presupposti dal carattere vincolato non può esserci spazio per la revoca che presuppone la rilevanza di apprezzamenti discrezionali

Poteri di inibizione in caso di mendacio? (vedi dopo)

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

3

Le disposizioni sulla SCIA: il favore del legislatore per la sua espansione e configurazione negoziale

Il potere conformativo e la sospensione delle attività

Quando è possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni. La sospensione dell'attività intrapresa (prevista nella disciplina previgente) è disposta con atto motivato dall'amministrazione **solo nei seguenti casi** (art. 19, comma 3, l. n. 241 del 1990):

- Attestazioni non veritiere.
- Pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale.

L'atto motivato di sospensione interrompe il termine di 60 giorni per l'eventuale divieto di prosecuzione delle attività (30 per l'edilizia), che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure prescritte. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso il termine di 60 giorni (30 per l'edilizia), cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata. In tutti i casi, in mancanza dell'adozione delle misure prescritte da parte del privato nel termine fissato, l'attività si intende vietata.

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

3

Le disposizioni sulla SCIA: il favore del legislatore per la sua espansione e configurazione negoziale

Il potere inibitorio sul mendacio

Il legislatore ha stabilito di introdurre una unica **specificata eccezione** al limite dei diciotto mesi per l'esercizio del potere di autotutela, ossia nel caso di falsità dei documenti e delle dichiarazioni su cui si basa il provvedimento. Secondo il comma 2-bis dell'art.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».

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

3

Le disposizioni sulla SCIA: il favore del legislatore per la sua espansione e configurazione negoziale

Il potere inibitorio sul mendacio

I dubbi maggiori suscitati dalla norma derivano:

dalla locuzione “provvedimenti” rende molto dubbia l’applicabilità della norma alla materia della SCIA.

dalla circostanza che secondo l’ultima parte dell’art. 21-nonies comma 2-bis, è “fatta salva l’applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.” Il lettore potrebbe risultare piuttosto disorientato, perché, come si è detto, il richiamo diretto alle sanzioni previste dal T.U. n. 445/2000 è stato espunto dall’art. 19 e, invece ritorna in una disposizione chiave dell’autotutela, a sua volta puntualmente richiamata dall’art. 19, sia pure con una locuzione tutt’altro che perspicua (secondo la censurabile tecnica del rinvio “oltre”, o di secondo grado)

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

4

Le disposizioni che introducono la concentrazione dei regimi (l'articolo 19-bis, l. 241)

- Il d.lgs. n. 126 del 2016 ha inserito la “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, comma 1, legge n. 241 del 1990)
 - 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)

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

4

Le disposizioni che introducono la concentrazione dei regimi (l'articolo 19-bis, l. 241)

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

- lo sportello unico trasmette immediatamente la SCIA alle altre amministrazioni interessate, che svolgono l'istruttoria per le parti di propria 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 (inibitorie o conformative).

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

4

Le disposizioni che introducono la concentrazione dei regimi (l'articolo 19-bis, l. 241)

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

Se le amministrazioni competenti accertino la **carenza 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.

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

4

Le disposizioni che introducono la concentrazione dei regimi (l'articolo 19-bis, l. 241)

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

Qualora lo sportello unico riceve 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

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

4

Le disposizioni che introducono la concentrazione dei regimi (l'articolo 19-bis, l. 241)

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 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 comunica all'interessato il rilascio degli atti di assenso.

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

4

Le disposizioni che introducono la concentrazione dei regimi (l'articolo 19-bis, l. 241)

SCIA condizionata e conferenza di servizi!

- Art. 19-bis, comma 3: “quando l'attività oggetto di SCIA e' condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale e' rilasciata ricevuta ai sensi dell'articolo 18-bis. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello da' comunicazione all'interessato”.
- Art. 14, comma 2. «La conferenza di servizi decisoria e' sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento e' subordinata all'acquisizione di piu' pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici».

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

4

Le disposizioni che introducono la concentrazione dei regimi (l'articolo 19-bis, l. 241)

SCIA condizionata e conferenza di servizi!

nell'ambito della SCIA condizionata, la conferenza di servizi può essere indetta anche per l'acquisizione di un unico atto di assenso.

Tale scelta che estende l'ambito di applicazione della conferenza, risolve l'effetto paradossale determinatosi a seguito del parere del 13 luglio 2016, n. 1640 in cui il Consiglio di Stato ha dichiarato l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio assenso tra amministrazioni di cui all'articolo 17-*bis* della legge n. 241 in tutti i casi in cui, lo sportello unico al quale è presentata l'istanza, svolge unicamente il ruolo di interfaccia con l'amministrazione competente.

IL D.LGS. n. 126/2016 (CD. SCIA 1)

4

Le disposizioni che introducono la concentrazione dei regimi (l'articolo 19-bis, l. 241)

SCIA condizionata e conferenza di servizi!

Il problema derivava dal fatto che esistono diversi casi in cui per lo svolgimento di un'attività il privato, in aggiunta alla presentazione presso lo sportello unico di una SCIA, debba richiedere ad altra amministrazione – per il tramite dello stesso sportello – il rilascio di un unico titolo autorizzatorio. Per questi casi, dovendosi continuare ad applicare i termini ordinariamente previsti per il rilascio del titolo autorizzatorio, il privato non avrebbe potuto beneficiare né dei tempi più brevi e veloci previsti dalla nuova conferenza di servizi, né delle garanzie di conclusione del procedimento sottese all'istituto del silenzio assenso. Pertanto, in base al combinato disposto della nuova disciplina sulla conferenza di servizi e sull'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato, sarebbe stato - paradossalmente - più conveniente per il privato richiedere l'applicazione di un regime più "oneroso", come quello autorizzatorio che garantisce l'applicazione della conferenza di servizi, piuttosto che quello più libero della SCIA condizionata.

LA CD. SCIA 2

IL D.LGS. n. 222/2016 (cd. SCIA 2)

IL D.LGS. n. 222 DEL 2016:

1. completa l'attuazione della delega dell'art. art. 5 della legge n. 124 del 2015 relativa alla “precisa individuazione dei procedimenti”.
2. effettua la ricognizione delle attività private in materia di edilizia, ambiente, commercio e attività assimilabili nella Tabella A, che forma parte integrante del decreto;
3. 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;
4. Introduce disposizioni generali sulla SCIA (vedi la disposizione sul termine di decorrenza)
5. Introduce disposizioni specifiche intervenendo sui settori liberalizzati

IL D.LGS. n. 222/2016 (cd. SCIA 2)

I REGIMI AMMINISTRATIVI DELLE ATTIVITÀ PRIVATE

- 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.
- Le amministrazioni procedenti devono rendere gratuitamente agli interessati la consulenza funzionale all'istruttoria (“preistruttoria”) relativa alle attività elencate nella Tabella A, al fine di agevolare l'inquadramento del regime giuridico dell'intervento ipotizzato (*Cons. di Stato, 5.1.1, Ad. Comm. Spec. n. 1784 del 2016*), fatto salvo il pagamento dei diritti di segreteria previsti dalla legge.

IL D.LGS. n. 222/2016 (cd. SCIA 2)

LA TABELLA A

Contiene l'elenco di 246 attività/procedimenti nei settori delle attività commerciali e assimilabili, dell'edilizia e dell'ambiente

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, che indica la modalità di presentazione delle istanze, segnalazioni, comunicazioni, nonché i titoli di legittimazione necessari per svolgere una determinata attività;
- d) i riferimenti normativi.

IL D.LGS. n. 222/2016 (cd. SCIA 2)

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).

IL D.LGS. n. 222/2016 (cd. SCIA 2)

LA TABELLA A

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 l'attività alla normativa vigente;

IL D.LGS. n. 222/2016 (cd. SCIA 2)

LA TABELLA A

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

- **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;

IL D.LGS. n. 222/2016 (cd. SCIA 2)

LA TABELLA A

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

- **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

IL D.LGS. n. 222/2016 (cd. SCIA 2)

LIVELLI ESSENZIALI E TERMINI DI ADEGUAMENTO

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 adeguano 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.

Grazie per l'attenzione

Mariangela Benedetti
Consulente Formez PA
Ufficio semplificazione e sburocratizzazione
Dipartimento della Funzione pubblica
m.benedetti@pcm.it
0668997182