



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della funzione pubblica



“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Webinar

***I controlli nella SCIA: criticità e rimedi applicativi
anche alla luce del Decreto Semplificazioni***

**Il controllo formale e il controllo di merito.
Il controllo ispettivo. Gli esiti dei controlli**

a cura di Massimo Puggioni

9 marzo 2021

Formez**PA**

Controlli sulle SCIA

1. Controllo documentale

- **Controllo formale** (*SUAP o diversa autorità ricevente*)

- **Controllo di merito – fase 1** (*Ente competente*)

Consiste nel verificare che l'intervento o l'attività sia conforme ai presupposti di legge o di regolamento richiesti dalla normativa vigente sulla base di quanto dichiarato

- **Controllo di merito – fase 2** (*Ente competente*)

Consiste nel verificare la veridicità delle dichiarazioni rese

2. Controllo ispettivo

Controllo formale

- **DPR 160/2010 – art. 5**

4. 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 e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti, in conformità all'Allegato tecnico di cui all'articolo 12, commi 5 e 6.
5. A seguito di tale rilascio, il richiedente, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, può avviare immediatamente l'intervento o l'attività.

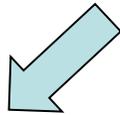
- **Legge n. 241/1990 – art. 18/bis**

1. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni **è 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 è 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 può 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 responsabilità del soggetto competente.**

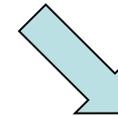
Controllo formale

All'atto della trasmissione → Rilascio della ricevuta automatica da parte del sistema informatico o del provider PEC

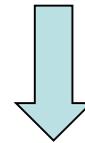
Successivamente l'ufficio ricevente effettua il controllo formale sulla documentazione presentata



Avvio dell'iter per le verifiche di merito



Irricevibilità



***Richiesta di
regolarizzazione
(ove applicata)***

Controllo formale

→ **Verifica di completezza della SCIA e del sussistere dei requisiti essenziali**

- 1) la competenza a ricevere la pratica;
- 2) l'interesse ad agire e la qualificazione giuridica;
- 3) la sussistenza degli elementi essenziali della pratica:
 - la corretta, completa e coerente compilazione degli elementi essenziali della modulistica;*
 - l'effettiva presenza delle asseverazioni, ove richieste;*
 - la presenza degli allegati e dei documenti richiesti per la verifica di conformità dell'intervento evincibili dalla modulistica compilata.*

→ **Nessun controllo sulla veridicità delle dichiarazioni**

Esempi di casi di irricevibilità della pratica

- a) l'assenza di elementi necessari per l'attestazione della conformità dell'iniziativa oggetto della SCIA alle norme e per la successiva verifica della competenza dell'ufficio a ricevere la pratica. *Es. incompleta o incoerente compilazione della modulistica, assenza di allegati o documenti richiesti per la verifica di conformità dell'intervento, evincibili dalla modulistica;*
- b) l'incompetenza dell'amministrazione ricevente. *Non rientra in questa ipotesi la presentazione della SCIA ad un ufficio diverso da quello competente nell'ambito della medesima amministrazione: in tal caso la pratica va tempestivamente inoltrata all'ufficio competente e i termini procedurali decorrono dalla data di ricezione da parte di quest'ultimo;*
- c) la mancanza della firma nelle dichiarazioni, relazioni ed elaborati tecnici;
- d) la mancanza della procura speciale, ove necessaria;
- e) la presentazione di pratiche in formato cartaceo, nei casi in cui la norma prescriva l'obbligo di trasmissione telematica;
- f) la presentazione di una SCIA per casi che necessitano del rilascio di un'autorizzazione espressa o di un'autorizzazione soggetta a silenzio-assenso, limitatamente a ciò che è possibile rilevare nell'ambito di una verifica formale.

Casi di improcedibilità e inammissibilità

L'inefficacia della SCIA sin dalla data di trasmissione, con conseguente mancata emissione della ricevuta, può essere inoltre connessa a:

1. **Improcedibilità**, quando vi è una ragione ostativa all'avvio del procedimento, causata dall'omissione di un'attività esterna o di un'azione obbligatoria propedeutica richiesta dalla legge.

Ad esempio, è da dichiarare improcedibile la SCIA nei casi in cui si sia proceduto alla verifica di assoggettabilità cui all'art. 20 del d.lgs. n. 152/2006, e l'ente competente a tale verifica non abbia ancora valutato di non assoggettare alla VIA i relativi progetti.

2. **Inammissibilità**, in caso di carenza di interesse ad agire o di qualificazione giuridica in capo all'istante.

Ad esempio, è inammissibile la SCIA edilizia presentata da un soggetto che non abbia alcun titolo di disponibilità dell'immobile sul quale intende intervenire.

I casi di improcedibilità e inammissibilità rientrano nella sfera della verifica formale **quando appaiono palesi e immediatamente evincibili dalla documentazione presentata**, non essendo comunque prevista in tale fase l'effettuazione di alcuna indagine o approfondimento.

Soccorso istruttorio e regolarizzazione della pratica

Nel caso in cui durante la verifica formale si riscontrino omissioni o carenze sanabili, **l'ufficio ricevente può invitare l'interessato ad effettuare la regolarizzazione della SCIA entro un congruo termine**. Tale termine, da un lato viene individuato tenendo conto della complessità delle correzioni e integrazioni da apportare, dall'altro deve essere il più breve possibile in considerazione del fatto che (nelle more della regolarizzazione) la SCIA resta efficace e produce i suoi effetti, senza poter essere sottoposta a un'adeguata verifica di merito.

La norma **non prevede come obbligatoria la fase della regolarizzazione formale delle SCIA**; pertanto esistono fra le Amministrazioni alcune difformità interpretative e applicative: alcuni infatti ritengono che, prima di dichiarare l'irricevibilità della SCIA che risulti carente dal punto di vista formale, occorra sempre dare la possibilità al privato di provvedere alla correzione e integrazione della documentazione, mentre altri procedono direttamente a dichiarare la SCIA irricevibile e priva di efficacia.

Irricevibilità della SCIA

La dichiarazione di irricevibilità si emette quando:

- 1) vi sono omissioni o carenze ritenute non sanabili
- 2) non è stata compiuta la regolarizzazione nei termini assegnati.

→ L'irricevibilità priva di efficacia la SCIA con effetto retroattivo

E' opportuno che l'irricevibilità contenga la motivazione e l'indicazione analitica di tutte le correzioni ed integrazioni necessarie per la presentazione di una nuova SCIA completa e ricevibile.

Il controllo di merito

Ricevuta la documentazione, l'amministrazione competente effettua **le verifiche sulla conformità dell'intervento alla normativa vigente**, concludendole entro i termini previsti dall'art. 19 della legge n. 241/1990 (*60 giorni, ridotti a 30 per le SCIA in materia edilizia*) o almeno **cinque giorni prima della scadenza di tali termini**, in caso di controlli effettuati da uffici diversi da quello che ha ricevuto la SCIA unica.

In questa fase, i soggetti coinvolti effettuano **un controllo di merito sulla documentazione verificando che l'intervento o l'attività sia conforme ai presupposti di legge o di regolamento richiesti dalla normativa vigente**

Il controllo di merito

Prima fase

verificare che l'intervento o l'attività sia conforme ai presupposti di legge o di regolamento richiesti dalla normativa vigente **sulla base di quanto dichiarato, assunto come veritiero**; l'eventuale accertamento della veridicità delle dichiarazioni presentate è infatti demandato alla seconda fase del controllo di merito

Esempi:

- *in una SCIA per l'avvio di un'attività produttiva per la quale occorrono requisiti professionali, occorre verificare che i requisiti dichiarati dall'imprenditore (es. titoli di studio, corsi, esperienza lavorativa, ecc.) siano idonei ed abilitanti ad esercitare l'attività dichiarata, senza accertare che tali requisiti siano realmente posseduti dal dichiarante;*
- *in una SCIA edilizia, occorre verificare che l'intervento rientri nella categoria dichiarata, sia realmente soggetto a SCIA e che per lo stesso non siano necessari altri atti d'assenso (es. per vincoli gravanti sull'area).*

Il controllo di merito

Seconda fase

i soggetti coinvolti effettuano un controllo di merito sulla documentazione accertando la veridicità delle autocertificazioni presentate dal cittadino

Esempi:

- *in una SCIA per l'avvio di un'attività produttiva per la quale occorrono dei requisiti personali, occorre verificare che i requisiti dichiarati dall'imprenditore (es. idoneità morale, titoli di studio, requisiti professionali, ecc.) siano effettivamente posseduti dal dichiarante acquisendo i certificati del casellario giudiziale, i riscontri dagli istituti di formazione, ecc.;*
- *in una SCIA edilizia occorre accertare che l'intervento sia effettivamente conforme, anche controllando i fascicoli pregressi relativi allo stesso immobile, verificando l'effettiva sussistenza di un valido titolo di disponibilità dell'immobile, ecc.*

Il controllo di merito

Ai sensi dell'art. 71 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 , le amministrazioni procedenti **sono tenute ad effettuare idonei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà "anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi"**.

Salvo specifiche disposizioni normative, l'accertamento della veridicità delle autocertificazioni rese non deve essere effettuato necessariamente per ciascuna pratica, potendo essere svolta, da parte dei singoli uffici, "a campione", quando le risorse disponibili non consentano di eseguire il controllo sistematico.

Il controllo ispettivo

Al controllo documentale può essere affiancato un ulteriore approfondimento, da compiersi **mediante ispezione in loco** al fine di verificare la veridicità e la corrispondenza dell'intervento alla SCIA presentata.

L'ispezione può essere effettuata direttamente dall'ufficio competente per le verifiche, qualora ciò rientri fra i suoi compiti, oppure demandata ad organi di vigilanza (es. polizia locale) o ad altri soggetti aventi analoghe funzioni.

Fatta salva l'applicabilità di specifiche disposizioni contenute nelle discipline settoriali vigenti, anche per il controllo ispettivo è possibile procedere ad una programmazione *a campione*.

Al fine di ridurre o eliminare inutili, sproporzionate o non necessarie duplicazioni, gli uffici si coordinano nelle attività di controllo.

Esito dei controlli

Ad esito delle verifiche possono verificarsi i seguenti casi:

- Esito favorevole
- Necessità di integrazioni documentali
- Presenza di difformità sanabili
- Presenza di difformità non sanabili

Esito dei controlli – *esito favorevole*

Qualora dalle verifiche non emerga alcuna carenza dei requisiti e presupposti legittimanti, **non è dovuta alcuna comunicazione** all'interessato, né allo sportello unico (SUAP o SUE), anche nei casi in cui la normativa settoriale preveda l'espressione di un parere o di un atto di assenso che debba comunque intendersi sostituito dalla SCIA.

Ove una norma settoriale preveda la registrazione o l'iscrizione in appositi albi o registri, l'autorità competente comunica gli estremi della registrazione all'interessato per il tramite dello sportello unico, fermo restando il fatto che l'attività può essere avviata sin dalla data di presentazione della SCIA.

Eventuali precisazioni, quando non comportino la necessità di alcun adeguamento o modifica progettuale e si sostanzino in adempimenti successivi o nel richiamo a obblighi generali o specifici da osservare durante l'intervento o l'attività, non sono da considerarsi provvedimenti prescrittivi e sono trasmessi dall'amministrazione competente all'interessato tramite lo sportello unico.

Esito dei controlli – *necessità di integrazioni*

I soggetti competenti per le verifiche possono richiedere eventuali integrazioni di dati o documenti utili al fine di accertare la piena conformità dell'intervento, **solo in caso di mancata corrispondenza del contenuto della SCIA e dei relativi allegati a quanto indicato nella modulistica adottata o pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione interessata, fermo restando il divieto di richiedere informazioni o documenti ulteriori e documenti in possesso di una pubblica amministrazione.**

- La richiesta di integrazioni documentali non comporta la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo, né l'obbligo di sospendere l'attività e/o l'intervento eventualmente avviati.
- Decorso inutilmente il termine concesso all'interessato per la presentazione della documentazione integrativa, la SCIA mantiene la propria efficacia, ma l'ufficio competente può emettere (o richiedere allo sportello unico di emettere) un provvedimento contenente il divieto di prosecuzione dell'attività o una richiesta di conformazione

Esito dei controlli – *difformità*

Legge n. 241/1990, art. 19 comma 3:

L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di **sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione** di cui al medesimo comma [**trenta giorni** per le SCIA in materia edilizia], adotta **motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.**

Qualora sia 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 per l'adozione di queste ultime.** In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza 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'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa [...]

Esito dei controlli – *difformità*

Legge n. 241/1990, art. 19 comma 3:

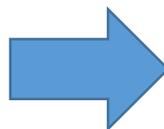
L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di **sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione** di cui al medesimo comma [**trenta giorni** per le SCIA in materia edilizia], adotta **motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.**

Qualora sia 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 per l'adozione di queste ultime.** In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza 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'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa [...]

Esito dei controlli – *difformità*

Caso 1

L'ufficio che riceve la SCIA coincide con quella competente per le verifiche



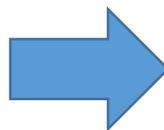
L'ufficio emette direttamente il provvedimento ritenuto necessario, inviandolo all'interessato

L'ufficio ha a disposizione tutto il tempo che la legge prevede per l'effettuazione delle verifiche (60/30 giorni)

Esito dei controlli – *difformità*

Caso 2

L'ufficio competente per le verifiche non coincide con quello che ha ricevuto la SCIA (es. sportello unico, SCIA unica)



L'ufficio competente per le verifiche formula una proposta di provvedimento all'amministrazione che ha ricevuto la SCIA, il quale entro i successivi 5 giorni provvede all'emissione del provvedimento e alla trasmissione all'interessato.

L'ente terzo ha a disposizione 5 giorni in meno di quelli che la legge prevede per l'effettuazione delle verifiche (55/25 giorni)

Proposta di provvedimento

Proposta di provvedimento

La proposta deve esplicitare quale tipologia di provvedimento è richiesto di adottare:

- se è possibile conformare l'attività alla norma, si emette una **richiesta di conformazione** affinché l'interessato provveda entro un termine non inferiore a 30 giorni; il decorso infruttuoso fa decadere il titolo abilitativo e l'attività deve essere interrotta senza necessità di adottare ulteriori atti;
- se non è possibile conformare l'attività, si emette un **divieto di prosecuzione dell'attività** con l'ordine di rimozione di eventuali effetti dannosi.

Proposta di provvedimento

La proposta di provvedimento **deve contenere tutti gli elementi necessari per consentire allo sportello unico l'emissione dell'atto stesso**, in particolare:

- le eventuali modifiche da apportare al progetto o all'attività;
- il termine per la sua conformazione alla normativa vigente;
- l'eventuale obbligo di sospensione nelle more della conformazione stessa, che può essere disposta esclusivamente in caso di attestazioni non veritiere o pericolo per la tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali, della salute, della pubblica sicurezza e della difesa nazionale.

Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale, oppure discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

Proposte di provvedimento inviate in ritardo

Le proposte di provvedimento inviate oltre i termini di cui all'art. 19, comma 3 o 6-bis, della legge n. 241/1990 **sono inefficaci** ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis della stessa legge.

Entro 18 mesi dal decorso dei medesimi termini gli uffici competenti per le verifiche di merito possono agire nell'esercizio del potere di autotutela. In tal caso le proposte di provvedimento **devono contenere una motivazione che attesti espressamente la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990.**

In mancanza di un'adeguata indicazione in merito, lo sportello unico non è tenuto a procedere.