



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

Seminario

*Riforma Madia e semplificazione: inquadramento dell'istituto della nuova Conferenza di Servizi e presentazione ragionata delle nuove norme sul procedimento amministrativo*

*I regimi amministrativi delle attività private  
(c.d. decreti SCIA 1 e SCIA 2)*

a cura di **Isabella Salza**

Firenze, 4 e 5 maggio 2017

Sala Pegaso, Palazzo Strozzi Sacrati, Regione Toscana - Piazza Duomo n. 10

# Le modifiche alla SCIA

Gli artt. 5 e 6 della legge 7 agosto 2015 n. 124 recano modifiche alla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (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 altre modifiche alla legge n. 241 del 1990 alla “Autotutela amministrativa”

## Un nuovo “paradigma” nei rapporti tra cittadino e PA

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 altre modifiche alla legge n. 241 del 1990 alla “Autotutela amministrativa”

## Un nuovo “paradigma” nei rapporti tra cittadino e PA

(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 215 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

# I. Modalità di presentazione delle segnalazioni e delle istanze

1.1. Standardizzazione della modulistica

1.2. Informazione ai cittadini e oneri di pubblicazione della PA

1.3. Modalità di presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 18-*bis*, legge n. 241 del 1990)

# 1.1. Standardizzazione della modulistica

## Moduli unificati e standardizzati a livello nazionale

➤ le amministrazioni statali, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la PA, sentita la Conferenza unificata, adottano moduli unificati e standardizzati in cui sono indicati per i procedimenti relativi alle attività individuate nella tabella A del d.lgs. n. 222 del 2016:

- 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

# 1.1. Standardizzazione della modulistica

- le amministrazioni regionali o locali adottano i moduli unificati e standardizzati per la presentazione di segnalazioni, istanze o comunicazioni per l'attività edilizia o per l'avvio delle attività produttive attraverso accordi o intese in Conferenza unificata, tenendo conto delle specificità regionali;
- 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;
- l'importanza di fare accordi in Conferenza unificata “*aventi ad oggetto modelli uniformi, all'interno di ciascuna categoria di livello di governo e per ogni tipologia procedimentale*” è stata stigmatizzata anche dal Cons. di Stato (Ad. Comm. Spec. , n. 839 del 2016, punto 10.2).

# 1.2. Informazione ai cittadini e oneri di pubblicazione della PA

## Obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale delle PA

Restano fermi gli obblighi già previsti dall'art. 35 «*Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati*», d.lgs. n. 33 del 2013 secondo cui le PA pubblicano per ciascuna tipologia di procedimento:

a) una breve descrizione del procedimento; b) l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria; c) l'ufficio del procedimento, nonché, ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio, rispettivi recapiti telefonici e la casella di posta elettronica istituzionale; d) per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, nonché gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, a cui presentare le istanze; e) le modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano; f) il termine per la conclusione del procedimento e ogni altro termine procedimentale rilevante; g) i procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, ovvero il procedimento può concludersi con il silenzio assenso dell'amministrazione; h) gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato e i modi per attivarli; i) il link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione; l) le modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari; m) il nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché le modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale

# 1.2. Informazione ai cittadini e oneri di pubblicazione della PA

*(segue)*

- pubblicazione dei moduli per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni;
- 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.

# 1.2. Informazione ai cittadini e oneri di pubblicazione della PA

## Poteri sostitutivi e sanzioni

- Se gli enti locali non assolvono agli obblighi di pubblicazione previsti, le Regioni assegnano un termine, decorso il quale, scatta il potere sostitutivo da parte delle Regioni nei confronti dei Comuni;
- se è la Regione ad essere inadempiente, si attua il potere sostitutivo dello Stato, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, se la Regione non ha adempiuto entro il termine assegnato (Entrambi i rischi dovrebbero essere scongiurati dall'approvazione degli accordi sulla modulistica in Conferenza unificata);
- la mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti richiesti e la richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati costituiscono illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio e con la privazione della retribuzione da tre a sei giorni.

# 1.2. Informazione ai cittadini e oneri di pubblicazione della PA

## Divieti

- è vietata la richiesta di informazioni e documenti diversi o aggiuntivi rispetto a quelli indicati nella modulistica standardizzata o nel sito istituzionale: l'amministrazione può richiedere all'interessato informazioni o documenti solo in caso di mancata corrispondenza tra il contenuto dell'istanza, della segnalazione o comunicazione e i relativi allegati e quanto pubblicato sui siti istituzionali;
- è vietata la richiesta di documenti già in possesso di una P.A. Questo era già previsto dall'art. 18 della legge n. 241 del 1990. La predisposizione della modulistica unificata e standardizzata intende assicurare effettiva applicazione a tale previsione.



## **1.3. 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 sulla base di un'osservazione del Cons. di Stato (parere n. 839 del 2016, punto 10.3. Si può 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).

## **1.3. Modalità di presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 18-bis, legge n. 241 del 1990)**

*(segue)*

La ricevuta attesta (in attuazione delega art. 5, legge n. 124 del 2015):

- 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).

## 1.3. Modalità di presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 18-bis, legge n. 241 del 1990)

(segue)

Rispetto ai termini entro cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, il d.lgs n. 126 del 2016 ha modificato 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).

# **1.3. 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;
- *“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”* (comma 2-ter dell'art. 21, legge n. 241 del 1990 introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2016).

# 1.3. 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 .

## II. 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;

# **SCIA condizionata**

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

*(segue)*

- 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.

# 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”

## Le problematiche da risolvere:

- a) le difficoltà degli operatori economici a comprendere le modalità di svolgimento del procedimento amministrativo per l'inizio di un'attività e in particolare quali sono gli adempimenti del richiedente e della PA;
- b) l'incertezza giuridica dovuta alla mancaza di un quadro di regole chiare, tassative e comprensibili per coloro che devono applicarle;
- c) la duplicazione dei procedimenti e gli oneri non necessari;
- d) l'esistenza di regimi differenziati da Regione a Regione;
- e) la mancata attuazione delle direttive europee (2006/123/CE “direttiva servizi”) e dei principi comunitari (“Once only”);
- f) la numerosità di atti presupposti che di fatto vanifica la SCIA.

# **D. lgs. 25 novembre 2016, n. 222 “SCIA2”**

## **I regimi amministrativi delle attività private**

Il d.lgs. n. 222 del 2016:

**1) completa l'attuazione della delega dell'art. 5 della legge n. 124 del 2015 relativa alla “precisa individuazione dei procedimenti”.**

La legge n. 124 del 2015 ha indicato come principi e criteri direttivi per la “precisa individuazione dei procedimenti”:

a) i principi desumibili dagli articoli 19 e 20 della legge n. 241 del 1990

(semplificazione del procedimento, certezza dei termini...);

b) i principi del diritto dell’Unione europea relativi all’accesso alle attività di servizi;

c) i principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

# D. lgs. 25 novembre 2016, n. 222 “SCIA2”

## I regimi amministrativi delle attività private

*(segue)*

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”*;

**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;**

# **D. lgs. 25 novembre 2016, n. 222 “SCIA2”**

## **I regimi amministrativi delle attività private**

*(segue)*

**4) persegue la semplificazione dei procedimenti sotto un triplice aspetto:**

- a) introduce regimi meno restrittivi nei settori oggetto della ricognizione, che in alcuni casi è “sostanziale” e quindi attua un'individuazione “attiva” dei regimi esistenti;
- b) consente di adeguare la disciplina esistente ai più semplici standard europei sull'accesso all'attività di servizi e ai principi di ragionevolezza e proporzionalità;
- c) attua in concreto la “concentrazione dei regimi” prevista nell'art. 19-*bis* introdotto dal decreto “SCIA 1”.



# D. lgs. 25 novembre 2016, n. 222 “SCIA2”

## 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.

# D. lgs. 25 novembre 2016, n. 222 “SCIA2”

## I regimi amministrativi delle attività private

In materia di commercio, i Comuni possono, con deliberazioni adottate d’intesa con la Regione, sentito il Soprintendente, 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.

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

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.

# 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 l'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**

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.



# Semplificazioni in materia edilizia

La parte più rilevante delle innovazioni recate dalla «SCIA 2» riguardano l'edilizia. È prevista l'adozione attraverso un decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di «glossario unico» con le seguenti finalità:

- a) garantire l'omogeneità del regime giuridico in tutto il territorio nazionale;
- b) predisporre l'elenco delle principali opere edilizie con l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico.

Il glossario quindi individua il titolo giuridico necessario per ciascun tipo di intervento.

Fino all'adozione di un glossario unico, le pubbliche amministrazioni pubblicano sul proprio sito un glossario che consenta l'immediata individuazione della caratteristica tipologica dell'intervento e del conseguente regime giuridico.

# Semplificazioni in materia edilizia

## Abolizione CIL

Le modifiche recate al d.P.R. n. 380 del 2001 semplificano il quadro dei titoli abilitativi in edilizia.

- a) **abolizione della comunicazione inizio lavori (CIL)**, gli interventi ad essa assoggettati ora rientrano nella attività libera, salvo il caso di cui all'art. 6, comma 1, *lett. e-bis*, d.P.R. n. 380 del 2001 (*opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e comunque entro un termine di 90 giorni*).

# Semplificazioni in materia edilizia

## Abolizione CIL

Possono essere eseguiti, in aggiunta a quelli che erano già previsti prima della riforma, senza la necessità di una comunicazione preventiva al Comune (art. 6, d.P.R. n. 380 del 2001):

- le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
- i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
- le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

# Semplificazioni in materia edilizia

## Interventi in SCIA

### b) indicazione espressa degli interventi per i quali è prevista la SCIA.

Rispetto a prima, ora i casi in cui è necessaria la SCIA sono espressamente previsti.

#### Sono soggetti a SCIA:

- gli interventi di manutenzione straordinaria qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- gli interventi di restauro e di risanamento conservativo qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- gli interventi di ristrutturazione edilizia diversi da quelli assoggettati a permesso di costruire

# Semplificazioni in materia edilizia

## Interventi in SCIA

Sono altresì assoggettati a SCIA:

- le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, che non alterano la sagoma degli edifici vincolati e non violano le prescrizioni contenute nel PDC;
- le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico e prescritti dalle altre normative di settore.

# Semplificazioni in materia edilizia

## Residualità CILA

c) residualità della comunicazione asseverata di inizio attività (CILA), prima era la SCIA ad essere “residuale”. Ora, invece, è prevista la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) per gli interventi che non ricadono tra quelli soggetti a permesso di costruire o a SCIA e che non rientrano nell’attività edilizia libera (art. 6-*bis*, d.P.R. n. 380 del 2001).

- Procedimento

L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

# Semplificazioni in materia edilizia

## Residualità CILA

- Per gli interventi soggetti a CILA, ove la comunicazione di fine lavori sia accompagnata dalla prescritta documentazione per la variazione catastale, quest'ultima è tempestivamente inoltrata da parte dell'amministrazione comunale ai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate.
- Le Regioni a Statuto ordinario possono:
  - a) estendere la disciplina della CILA ad interventi ulteriori rispetto a quelli espressamente previsti;
  - b) disciplinare con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli anche a campione prevedendo sopralluoghi in loco.

La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

# Semplificazioni in materia edilizia

*(segue)*

- d) **abolizione della dichiarazione d'inizio attività (DIA) in alternativa al permesso di costruire**, che è stata sostituita da una SCIA con inizio posticipato dei lavori;
- e) **eliminato il parere dell'ASL (c.d. Parere igienico-sanitario): la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie viene sempre asseverata dal tecnico.** Si prevede, inoltre, la definizione, con decreto del Ministro della salute, previa intesa in Conferenza unificata, dei requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici.



# Semplificazioni in materia edilizia

## Segnalazione certificata di agibilità

f) semplificazione del procedimento relativo al certificato di agibilità, prevedendo al suo posto una «segnalazione certificata di agibilità»:

La sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità sono attestati mediante la presentazione di una SCIA allo sportello unico.

Ai fini dell'agibilità, entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento, il soggetto titolare del permesso di costruire, o il soggetto che ha presentato la segnalazione certificata di inizio di attività, o i loro successori o aventi causa, presenta allo sportello unico per l'edilizia la segnalazione certificata per gli interventi previsti dal nuovo art. 24, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001.

Le Regioni, le Province autonome, i Comuni e le città metropolitane, nell'ambito delle rispettive competenze, disciplinano le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e comprensivi dell'ispezione delle opere realizzate.

# Semplificazioni in materia edilizia

(segue)

## Differenze SCIA/CILA

Gli elementi che differenziano la SCIA dalla CILA devono valutarsi sulla base dei poteri e dei controlli che la PA può esercitare e che sono meno rilevanti nella CILA, poiché le attività private non determinano un significativo impatto sul territorio.

- I poteri della PA: nel caso della CILA sono meramente sanzionatori, mentre per la SCIA, l'amministrazione ha poteri repressivi, inibitori, conformativi e di autotutela;
- i controlli della PA: la CILA a differenza della SCIA, non è sottoposta a controlli sistematici da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie.

La residualità della CILA intende realizzare i principi di proporzionalità e adeguatezza e accrescere i livelli di semplificazione e di liberalizzazione in materia edilizia