

FAST PICCOLI COMUNI

AMBITO B

VERSO LA TRANSIZIONE AMMINISTRATIVA

L'indizione della conferenza di servizi –
riepilogo degli adempimenti

La segnalazione certificata di inizio attività
(SCIA). Problematiche e profili applicativi

Riccardo Roccasalva

martedì 25 giugno 2024 – ore 10,00



L'indizione della conferenza di servizi. I passi da compiere

- ✓ **Analisi preliminare del procedimento**: sono richiesti più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici (art. 14 comma 2 legge 241/1990)?
- ✓ Quali sono tutti gli **uffici e gli enti competenti**?
- ✓ Qual è la **documentazione necessaria** per ciascuno degli enti da invitare in conferenza? Occorre creare un **elenco dettagliato di tutti i documenti** richiesti per il procedimento specifico, avvalendosi anche della modulistica unificata, laddove disponibile
- ✓ Occorre predisporre **modelli standard**, da personalizzare solo per adattarli ai casi concreti:

Conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona

- comunicazione di **indizione** (contenuti: art. 14-bis comma 2 legge 241/1990)
- **determinazione** motivata di conclusione **positiva** della conferenza

L'indizione della conferenza di servizi. I passi da compiere

- prima determinazione di conclusione **negativa** della conferenza (con effetti di comunicazione art. 10-bis)
- nota di trasmissione delle **eventuali osservazioni** pervenute
- seconda determinazione di conclusione **negativa** della conferenza (quella definitiva)
- comunicazione di **svolgimento** della conferenza **in modalità sincrona**, quando arrivano atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali
- comunicazione di **indizione direttamente in forma simultanea** e in modalità sincrona, nei casi di particolare complessità (art. 14-bis comma 7 legge 241/1990)

Conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona

- atti recanti le modalità di **designazione del rappresentante unico**
- schema di **verbali intermedi** e del **verbale finale**
- **determinazione** motivata di conclusione **positiva e negativa** della conferenza

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Art. 19 comma 1 legge 241/1990

«Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato», con alcune esclusioni

La segnalazione è [corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà](#) per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle [attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati](#)

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Art. 19 comma 1 legge 241/1990

Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli **elaborati tecnici necessari** per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione

Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di **atti o pareri di organi o enti appositi**, ovvero l'esecuzione di **verifiche preventive**, essi sono comunque **sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni** di cui sopra, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti

Art. 19 comma 2 legge 241/1990

L'attività oggetto della segnalazione può essere **iniziata**, anche nei casi di cui all'articolo 19-bis comma 2, **dalla data della presentazione della segnalazione** all'amministrazione competente

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Art. 19 comma 3 legge 241/1990

Due rimedi, da porre in essere entro 60 giorni (30 giorni per le SCIA edilizie) dalla ricezione:

- ✓ provvedimento motivato di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa (nei casi più gravi)
- ✓ richiesta di conformazione (quando è possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente), 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

L'atto motivato interrompe il termine di 60 giorni, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure richieste. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Il **comma 3 dell'art. 19 della legge 241/1990** è stato modificato dalla legge 124/2015 (**legge Madia**):

- in caso di richiesta di conformazione è stata **eliminata la previsione generale di sospensione dell'attività** intrapresa
- il provvedimento di sospensione è **limitato ai casi di attestazioni non veritiere o di pericolo** per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, mentre **negli altri casi l'amministrazione competente può solo prescrivere le misure necessarie** a colmare la carenza dei requisiti e dei presupposti

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Il **comma 4 dell'art. 19 della legge 241/1990** è stato modificato dalla legge 124/2015 (**legge Madia**):
«Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies»

Solo se sussistono **ragioni di interesse pubblico e non oltre il termine di 12 mesi**, l'amministrazione può adottare provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività (su proposta dei soggetti competenti nel merito), **tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati**.

Il termine di 12 mesi decorre dalla data di scadenza del termine per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente (art. 2 c. 4 D.Lgs. 222/2016)

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

La riforma introdotta dalla legge Madia va interpretata pertanto nel senso che **non si hanno, in caso di SCIA amministrativa o edilizia, rispettivamente 60 giorni + 12 mesi o 30 giorni + 12 mesi**

Decorsi i termini ordinari di istruttoria, infatti, le possibilità di effettuare (se l'ufficio procedente è anche competente nel merito) o chiedere di effettuare (negli altri casi) una richiesta di conformazione o un divieto di prosecuzione dell'attività sono limitati alla sussistenza dei requisiti posti dall'art. 21-nonies:

1. sussistono di **ragioni di interesse pubblico** che ostano alla permanenza della SCIA (o almeno così com'è stata presentata, in caso di richiesta di conformazione) e dei suoi effetti giuridici
2. **non siano passati più di 12 mesi** dallo scadere dei termini ordinari di istruttoria (**60 o 30 giorni**)
3. si sia tenuto conto degli **interessi dei destinatari e di eventuali controinteressati**

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Nel caso in cui l'ufficio procedente non è anche quello competente nel merito (es. procedimento unico gestito dal SUAP o dal SUE) è **quest'ultimo che deve motivare** la sussistenza delle condizioni richieste dall'art. 21-nonies, non il SUAP o il SUE

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Art. 19 comma 6 legge 241/1990

Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, **dichiara o attesta falsamente** l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la **reclusione da uno a tre anni**

Art. 19 comma 6-ter legge 241/1990

La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono **sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione** e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

*Il decorso dei termini ordinari di istruttoria dopo il **decreto Semplificazioni (D.L. 76/2020)***

Il **nuovo comma 8-bis dell'art. 2** della legge 241/1990 prevede **l'inefficacia dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività** e di rimozione degli eventuali effetti (non anche delle richieste di conformazione) adottati dopo la scadenza dei termini di legge:

- dopo i 60 giorni per la SCIA «amministrativa»
- dopo i 30 giorni per la SCIA edilizia

Resta fermo «quanto previsto dall'**articolo 21-nonies**, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni»

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

*Il decorso dei termini ordinari di istruttoria dopo il **decreto Semplificazioni (D.L. 76/2020)***

Significato della novella:

1. in prima battuta **il tardivo divieto di prosecuzione dell'attività** è sanzionato come **inefficace** dalla legge
2. resta tuttavia la possibilità di effettuare (se l'ufficio procedente è anche competente nel merito) o chiedere di effettuare (negli altri casi) un divieto di prosecuzione dell'attività, sempre motivando con l'avvenuta valutazione circa la sussistenza delle **ragioni di interesse pubblico** che ostano alla permanenza della SCIA e dei suoi effetti giuridici, il **mancato decorso di 12 mesi** dallo scadere dei termini ordinari di istruttoria (**60 o 30 giorni**) e la ponderazione degli **interessi dei destinatari e di eventuali controinteressati**

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

L'articolo 19-bis comma 2 della legge 241/90

La concentrazione dei regimi: la SCIA unica

Quando sono necessarie più segnalazioni o comunicazioni basta presentare una **SCIA unica** allo Sportello Unico

Anche in questo caso l'attività può essere iniziata **dalla data di presentazione della segnalazione con efficacia immediata**, come nel regime ordinario ex art. 19 legge 241/1990

Si tratta sempre di attività liberalizzate per le quali l'amministrazione deve solo verificare la sussistenza di requisiti o presupposti fissati dalle norme

Nella fattispecie di SCIA UNICA sono esclusi i casi in cui alla SCIA siano connesse anche autorizzazioni comunque denominate, espresse o perfezionate con il silenzio assenso

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

L'articolo 19-bis comma 2 della legge 241/90

La concentrazione dei regimi: la SCIA unica

L'amministrazione ricevente trasmette **senza ritardo** la documentazione alle amministrazioni interessate per effettuare gli opportuni controlli e verifiche di propria competenza

Almeno 5 giorni prima della scadenza dei termini [**entro 55 giorni per la SCIA amministrativa; entro 25 giorni per la SCIA edilizia**], le amministrazioni interessate presentano all'ufficio procedente **eventuali proposte motivate** di:

- divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi
- conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, prescrivendo le misure necessarie e indicando il termine per conformarsi

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

L'articolo 19-bis comma 2 della legge 241/90

La concentrazione dei regimi: la SCIA unica

Proposta di atto motivato di sospensione dell'attività nel caso di:

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

Il termine per provvedere alla [regolarizzazione dell'attività](#) non può essere inferiore a [trenta giorni](#)

L'attività si intende VIETATA qualora sia decorso il termine senza che le misure siano state adottate

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

L'articolo 19-bis comma 3 della legge 241/90

La concentrazione dei regimi: la SCIA condizionata

Se l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, l'interessato presenta allo sportello unico la relativa documentazione

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 dà comunicazione all'interessato

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

L'articolo 19-bis comma 3 della legge 241/90

La concentrazione dei regimi: la SCIA condizionata

Si tratta dei casi in cui **l'efficacia della SCIA è condizionata** dall'acquisizione di altre autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati (pareri di altri uffici e amministrazioni o esecuzione di verifiche preventive)

Modello procedimentale più articolato:

- Il **meccanismo della SCIA opera all'inizio** (fase di presentazione della SCIA) **e alla fine** del procedimento (una volta ottenuti gli atti di assenso)
- La SCIA rappresenta il «procedimento principale» su cui si innesta una **fase propedeutica, di tipo autorizzatorio classico**
- **Le richieste** delle altre autorizzazione o atti di assenso comunque denominati **non gravano sul privato ma sull'amministrazione procedente** (che si attiva attraverso la conferenza di servizi)

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

L'articolo 19-bis comma 3 della legge 241/90

La concentrazione dei regimi: la SCIA condizionata

Articolazione del procedimento:

- 1) l'interessato presenta la documentazione allo sportello unico che ne rilascia la ricevuta ai sensi dell'art. 18-bis
- 2) **entro 5 giorni lavorativi** dalla presentazione dell'istanza, viene convocata la **conferenza di servizi** ai sensi dell'art. 14 comma 2 della legge 241/1990.

L'efficacia della SCIA resta sospesa in attesa del rilascio degli atti di assenso presupposti

- 3) scaduti i termini previsti per le determinazioni motivate da parte delle amministrazioni competenti, entro 5 giorni **il SUAP comunica all'interessato il rilascio degli atti di assenso e l'attività può essere avviata**

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

L'articolo 19-bis comma 3 della legge 241/90

La concentrazione dei regimi: la SCIA condizionata

Occorre perciò essere in grado di gestire telematicamente le diverse tipologie di SCIA sopra accennate

Con particolare riferimento alla **SCIA condizionata** (e ovviamente al **procedimento autorizzatorio...**), l'applicativo deve consentire la gestione delle due tipologie di conferenza di servizi decisorie delineate dal D.Lgs. 127/2016, quella **semplificata** e quella **simultanea**

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

I controlli sulle SCIA

1. Controllo documentale

Controllo formale (*SUAP, SUE o diversa autorità ricevente*)

Verifica della **completezza formale** della documentazione

Controllo di merito (*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 dall'interessato
- ✓ la veridicità delle dichiarazioni rese

2. Controllo ispettivo

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

I controlli sulle SCIA

1. Controllo documentale

Controllo formale (SUAP, SUE o diversa autorità ricevente)

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**

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

I controlli sulle SCIA

1. Controllo documentale

Controllo formale (SUAP, SUE o diversa autorità ricevente)

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 **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

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

I controlli sulle SCIA

1. Controllo documentale

Controllo di merito (*Ente competente*)

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 241/1990 (*60 giorni, ridotti a 30 per le SCIA edilizie*) 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, e che le **autocertificazioni** presentate siano **veritiere**

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

I controlli sulle SCIA

1. Controllo documentale

Le modalità di controllo

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

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

I controlli sulle SCIA

2. 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