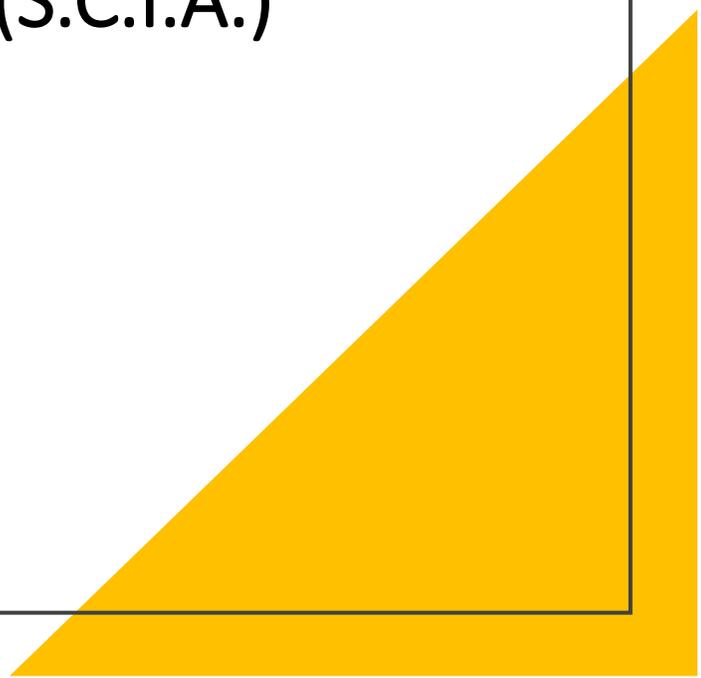


Formazione Unioncamere Veneto

La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (S.C.I.A.)

Stefano Augusto

12 Ottobre 2023





La scia è un istituto di
liberalizzazione del
procedimento amministrativo?



Semplificazione o liberalizzazione?

- Semplificazione ≠ liberalizzazione;
- L. 241/1990, CAPO IV «Semplificazione dell'azione amministrativa», che comprende la conferenza di servizi, gli accordi tra pp.aa., le autocertificazioni, il silenzio-assenso,... **e la scia**;
- Forte impulso del diritto europeo alla liberalizzazione delle attività economiche ricomprese nel settore terziario → direttiva 2006/123/CE, c.d. «direttiva servizi» o «direttiva Bolkestein»;

Direttiva 2006/123/CE

- «Le norme relative alle procedure amministrative non dovrebbero mirare ad armonizzare le procedure amministrative, **ma a sopprimere regimi di autorizzazione**, procedure e **formalità eccessivamente onerosi** che ostacolano la libertà di stabilimento e la creazione di nuove società di servizi che ne derivano» (considerando n. 42);
- «La possibilità di avere accesso ad un'attività di servizi dovrebbe essere subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte delle autorità competenti **soltanto se ciò è conforme** ai principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità. Ciò significa, in particolare, che l'imposizione di un'autorizzazione dovrebbe essere ammissibile **soltanto** nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace» (considerando n. 54)

Cons. Stato, comm. spec., parere 30 marzo 2016, n. 839

«(...) l'intervento legislativo risulta coerente con l'impostazione ermeneutica di questo Consiglio di Stato (cfr. Ad. Plen. n. 15/2011), secondo cui la SCIA **non è un mero modulo di semplificazione procedimentale** che consente al privato di conseguire, *per silentium*, un titolo abilitativo di matrice provvedimentale, ma rappresenta, come chiarito anche dal citato D.L. n. 70 del 2011, **uno strumento di liberalizzazione** imperniato sulla diretta abilitazione legale all'immediato esercizio di attività affrancate dal regime autorizzatorio».

L'orientamento della giurisprudenza

«La denuncia di inizio attività (così come la SCIA) costituisce uno **strumento di liberalizzazione** delle attività private non più sottoposte ad un controllo amministrativo di tipo preventivo, ma avviabili sulla base di una mera segnalazione da sottoporre al successivo controllo amministrativo.» (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 04/04/2023, n. 5712; in senso conforme v. *ex multis*, T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 06/05/2022, n. 5672)

Evoluzione della disciplina della scia

Evoluzione della disciplina della scia

- Nell'originaria formulazione dell'art. 19 l. 241/1990 l'istituto era definito come dia (denuncia di inizio attività) ed era **assolutamente eccezionale** rispetto al regime amministrativo tradizionale, di tipo autorizzatorio;
- Era contemplata per i soli casi indicati nel regolamento a cui rinvia lo stesso art. 19;
- Con la l. 537/1993 (legge finanziaria per il 1994) si:
 - a) **Estende** l'ambito applicativo: «In tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato (...) l'atto di consenso si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione competente, attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge (...)»;
 - b) Introduce il termine perentorio di **60 giorni** entro il quale l'amministrazione può inibire l'attività;

Evoluzione della disciplina della scia

- L'art. 3 del d.l. 35/2005, convertito con modificazioni dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, ha:
 - a) Modificato il *nomen iuris* dell'istituto da denuncia a dichiarazione di inizio attività (dia);
 - b) **Liberalizzato** tutte le attività private prima sottoposte a provvedimenti autorizzatori «il cui rilascio dipende esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di 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» con la sola eccezione dei provvedimenti rilasciati dalle pp.aa. preposte alla tutela di interessi sensibili (non si fa più menzione del regolamento);
 - c) **L'attività dichiarata poteva essere avviata decorsi 30 giorni** dalla presentazione della dichiarazione; dell'avvio effettivo dell'attività l'istante doveva dare comunicazione all'amministrazione che nei successivi 30 giorni avrebbe potuto comunicare all'istante, in assenza dei requisiti e presupposti di legge, il provvedimento inibitorio dell'ulteriore prosecuzione dell'attività;

Evoluzione della disciplina della scia

- La vera «svolta» si è avuta con l'art. 49, co. 4-bis della l. 122/2010 (di conversione del d.l. 78/2010):
 - a) Ha modificato il *nomen iuris* di dichiarazione di inizio attività in segnalazione certificata di inizio attività (dia → scia);
 - b) Ha introdotto la **contestualità** tra presentazione della scia e l'avvio dell'attività segnalata (già prevista dalla l. 69/2009, limitatamente tuttavia all'esercizio di attività di cui al d.lgs. di attuazione della direttiva c.d. servizi 2006/123/CE; v. attuale formulazione dell'art. 19, co. 2: «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.»)

Ambito applicativo della scia: art. 19, co. 1 l. 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, (...)»

Le condizioni di operatività dell'istituto della scia sono, pertanto tre:

1. Il rilascio degli atti «sostituiti» dalla segnalazione deve dipendere dal solo «accertamento» di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale;
2. Non deve essere previsto alcun limite o contingentamento complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi;
3. Non devono sussistere vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e non deve trattarsi di atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria;

Focus: ambito applicativo artt. 19 e 20 l. 241/1990: scia e silenzio-assenso

Art. 19, co. 1

«Ogni atto di autorizzazione (...) 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 (...)»

→ Potere **vincolato** dell'amministrazione (non si ammette la scia in luogo di provvedimenti il cui rilascio richiede l'esercizio di discrezionalità tecnica)

Art. 20, co. 1

«**Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19**, nei procedimenti ad **istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi** il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2. Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato.»

→ Potere **discrezionale** dell'amministrazione

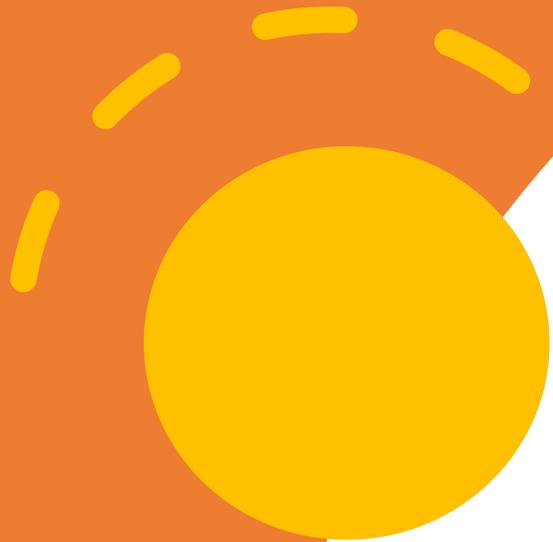
Casi di esclusione: art. 19, co. 1 l. 241/1990

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

Ultimi interventi di riforma dell'istituto

I. 124/2015 (c.d. legge Madia) che:

- Ha modificato direttamente l'art. 19, co. 3 e 4 (art. 6, co. 1 lett. a) della legge;
 - Ha delegato 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, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva, sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, introducendo anche la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti, e prevedendo altresì 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»;
- a) D.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 (c.d. scia 1) → introduce una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa;
- b) D.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. scia 2) → contiene la precisa individuazione dei procedimenti oggetto rispettivamente di scia, silenzio-assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva



I poteri dell'amministrazione

I poteri spettanti all'amministrazione in caso di scia: art. 19, co. 3 e 6-bis

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, **adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione** [poteri inibitori] dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi [poteri repressivi] di essa. **Qualora sia possibile conformare l'attività** [poteri conformativi*] 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. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

(...)

6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni.

I poteri spettanti all'amministrazione in caso di scia: art. 19, co. 4: che cosa accade dopo i 60/30 giorni?

Il legislatore del 2015 ha eliminato l'inciso «fatto salvo il potere dell'amministrazione (...) di assumere determinazioni in vis di autotutela, ai sensi degli artt. 21-quinquies e 21-ninies» della l. 241/1990, inserendo il seguente co. 4: «Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3 [60 giorni], primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis [30 giorni], l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 **in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies.**»

NB: i poteri di autotutela sono tipici del potere provvedimentale dell'amministrazione...come mai vengono richiamati nella disciplina della scia che, invece, compie una liberalizzazione di talune attività?

Presupposti dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 21-nonies, co. 1

«Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'**articolo 21-octies**, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, **sussistendone** le ragioni di interesse pubblico, entro un **termine ragionevole**, comunque **non superiore a dodici mesi*** dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e **tenendo conto degli interessi** dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo».

* (art. 63, comma 1, della legge n. 108 del 2021)

- - -

I presupposti per il legittimo esercizio del potere di annullamento d'ufficio sono:

1. Annullabilità del provvedimento;
2. Ragioni di interesse pubblico;
3. Termine ragionevole, comunque non superiore a 12 mesi per prov. autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici;
4. Tenere in considerazione gli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

I presupposti di cui all'art. 21-nonies, co. 1 devono sussistere cumulativamente?

«È illegittimo l'esercizio del potere inibitorio tardivo, di cui all'art. 19, comma 4, l. n. 241/1990, in assenza dell'individuazione di un interesse pubblico attuale e concreto alla rimozione dell'intervento edilizio "coperto" dalla segnalazione certificata di inizio attività, che sia **ulteriore e diverso dal mero ripristino della legalità** e che risulti prevalente, in un corretto bilanciamento tra tutti gli interessi in gioco, sull'affidamento medio tempore maturato in capo al segnalante.» (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 27/05/2021, n.6290)

«È illegittimo l'intervento tardivo sulla s.c.i.a., per contrasto con il principio codificato all'art. 21-nonies l. n. 241/1990, applicabile, ai sensi dell'art. 19, comma 4, della stessa legge, anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, quando **non contiene alcuna valutazione circa la comparazione fra l'interesse pubblico e quello del privato** al mantenimento dello status quo, poiché non è sufficiente a sorreggere il provvedimento l'interesse al mero ripristino della legalità asseritamente violata». (T.A.R. Salerno, (Campania) sez. II, 26/04/2021, n.1060)

Per rispondere alla domanda, **sì**, i presupposti devono sussistere cumulativamente

Da quando decorre il termine di 12 mesi previsto dal combinato disposto dell'art. 19, co. 4 e dell'art. 21-nonies, co. 1?

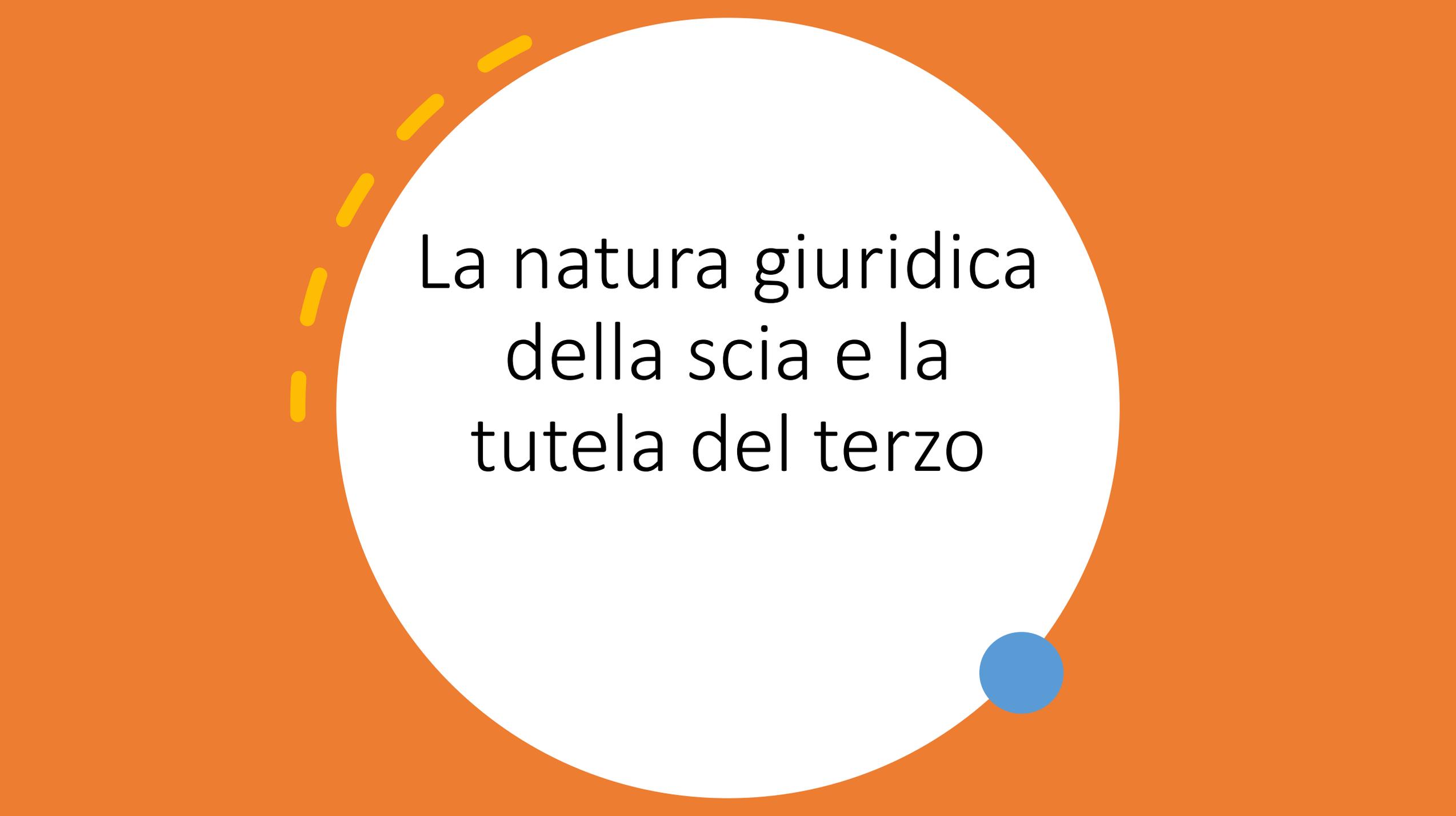
d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, art. 2, co. 4: «Nei casi del regime amministrativo della Scia, il termine di diciotto [attualmente 12!] mesi di cui all'articolo 21-nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, decorre **dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario** di verifica da parte dell'amministrazione competente. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990.



Art. 21, co. 1, l. 241/1990: «Con la segnalazione o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.»

(...)

Co. 2-ter: «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.»



La natura giuridica
della scia e la
tutela del terzo

La natura giuridica della scia: è un «provvedimento» o un atto di natura privatistica?

Per lungo tempo si sono fronteggiate due tesi contrapposte circa la natura giuridica della dia, poi scia:

1. Da un lato, una prima tesi considerava la dia/scia una **fattispecie a formazione successiva**, configurabile con un **atto amministrativo tacito**, destinato a formarsi in presenza di alcuni presupposti formali e sostanziali e per effetto del decorso del termine assegnato all'amministrazione per esercitare il potere inibitorio;
2. Dall'altro, una seconda tesi per la quale la scia dovrebbe considerarsi, al contrario, un **atto formalmente e soggettivamente privato**, al quale la legge ricollega direttamente l'effetto di abilitare l'istante all'esercizio dell'attività.

Consiglio di Stato, Ad. Plen., 29/07/2011, n. 15

«La dichiarazione di inizio attività (segnalazione certificata di inizio attività) costituisce **un atto soggettivamente e oggettivamente privato** con cui l'interessato esercita la sua legittimazione ex lege all'esercizio di attività liberalizzate. L'omesso esercizio da parte dell'amministrazione del potere inibitorio entro il termine perentorio dà luogo ad un provvedimento tacito di diniego di adozione del provvedimento inibitorio, nei cui confronti il terzo, controinteressato sostanziale, può proporre davanti al giudice amministrativo azione di annullamento nell'ordinario termine decadenziale e contestuale azione di adempimento finalizzata a conseguire l'ordine giudiziale di adozione del provvedimento inibitorio.»

Il successivo intervento del legislatore: d.l. 13 agosto 2011, n. 138

«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'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104** [azione avverso il silenzio].»

Il legislatore: da un lato, **conferma** l'orientamento della Plenaria secondo cui la scia è un atto di natura privatistica; dall'altro, **non conferma** l'impostazione circa la tutela giurisdizionale.

La tutela del terzo

- La scelta del legislatore del 2011 apre una questione di primaria importanza e ancora di attualità: l'effettiva tutela del terzo che ritenga di essere stato lesa dall'attività avviata (o dall'opera realizzata) tramite presentazione di una scia;
- Il terzo che si trova in questa condizione, deve sollecitare l'amministrazione a esercitare i poteri conformativi, inibitori e repressivi e, se questa resta inerte, presentare ricorso al TAR con l'azione avverso il silenzio;
- La dottrina e la giurisprudenza hanno avanzato una serie di criticità in merito a questa scelta, che comprometterebbe l'effettiva tutela del terzo:
 - a. Il terzo non riceve la comunicazione di avvio del procedimento, dunque non è informato dell'attività avviata/l'opera realizzata con la scia (v. slide successiva);
 - b. L'intervento dell'amministrazione deve rispettare i termini di cui all'art. 21-nonies l. 241/1990;
 - c. L'amministrazione sollecitata ha un termine entro cui deve esprimersi?

Focus: il terzo non riceve la comunicazione di avvio del procedimento

«**Non sussiste l'obbligo di comunicare** l'avvio del procedimento in ipotesi di reiezione di una d.i.a., nella misura in cui quest'ultima non configura un provvedimento amministrativo bensì un atto privato e, pertanto, esula dall'ambito di applicazione degli artt. 7 e 8 l. n. 241/1990.» (Consiglio di Stato sez. VI, 26/10/2022, n. 9125; v. anche T.A.R. Veneto, Sez. III, 28 febbraio 2018 n. 245; Cons. Stato, Sez. V, 18 febbraio 2019 n. 1111; Cons. Stato, Sez. II, 3 marzo 2010 n. 4280)

→ Come fa, allora, ad avere conoscenza dell'attività/opera avviata/realizzata tramite scia?

Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45

- Il TAR Toscana solleva una questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 19, co. 4 l. 241/1990;
- Il comma prevede, infatti, i poteri e il termine entro cui esercitarli da parte dell'amministrazione;
- Per l'intervento del terzo, invece, non si prevede in termine:
 - a) Può il terzo intervenire sollecitando le verifiche da parte dell'amministrazione sine die?
 - b) Ciò non comporta la lesione del legittimo affidamento del segnalante?
- Ipotesi di contrasto con: artt. 3, 11, 97, 117, comma 1 — quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu [*diritto di proprietà*], e all'art. 6, par. 3, del TUE [*adesione dell'UE alla Cedu*] — e comma 2, lett. m) [*lep*], Cost.

Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45

«In caso di presentazione della segnalazione certificata d'inizio attività, le verifiche cui è chiamata l'amministrazione sono quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, legge n. 241/1990, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-bis) e, poi, entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21-novies)».

Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45

«Non sono fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241, censurato per violazione degli artt. 3, 11, 97, 117, comma 1 — quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, e all'art. 6, par. 3, del TUE — e comma 2, lett. m), Cost., nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti alla pubblica amministrazione. La previsione di un termine costituisce un requisito essenziale dei poteri di verifica sulla SCIA a **tutela dell'affidamento del segnalante**, poteri che, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, **sono quelli previsti dai commi precedenti della medesima norma censurata e sempre vincolati**. In particolare, **il comma 3 dell'art. 19** attribuisce alla PA un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi), esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA, mentre **il successivo comma 4** prevede che, decorso tale termine, quei poteri sono ancora esercitabili secondo la disciplina dell'annullamento in autotutela degli atti illegittimi, che, per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati, deve essere esercitato **entro il termine massimo di diciotto mesi**». [dopo la novella del 2021, entro 12 mesi]

Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45

«Il comma 6-bis dell'art. 19 applica questa disciplina anche alla SCIA edilizia, riducendo il termine di cui al comma 3 da sessanta a trenta giorni. Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante **si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo, il quale però potrà attivare i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni**, ai sensi dell'art. 21, comma 1, l. n. 241 del 1990; potrà sollecitare i poteri di vigilanza e repressivi di settore, spettanti all'amministrazione, ai sensi dell'art. 21, comma 2-bis, l. n. 241 del 1990, e potrà agire in sede risarcitoria nei confronti della p.a. in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica, oltre che in relazione al fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita. Tutto ciò, peraltro, **non esclude l'opportunità** di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere (sentt. nn. 150 del 1982, 307 del 2003, 32 del 2009, 115 del 2011, 49 del 2016).»

Corte Cost., 20 luglio 2020, n.153, che conferma l'orientamento della precedente sent. n. 45/2019

«Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, l. 7 agosto 1990, n. 241, censurato per violazione degli artt. 3,24,103 e 113 Cost., nella parte in cui impedisce ai terzi lesi da una SCIA edilizia illegittima di ottenere dal Giudice amministrativo una pronuncia di accertamento della fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, con conseguente condanna o comunque effetto conformativo all'adozione dei corrispondenti provvedimenti, anche nel caso in cui sia decorso il termine concesso all'amministrazione per azionare il potere inibitorio di cui al comma 3 dell'art. 19 l. n. 241 del 1990. Il fatto che nel caso di specie l'amministrazione, su sollecitazione dei controinteressati, abbia positivamente riscontrato la legittimità delle opere si è tradotto in un diniego che, secondo le regole generali, non poteva che essere impugnato con l'ordinaria azione di annullamento, come infatti è avvenuto. Pertanto, la reale natura dell'azione esercitata comporta che le questioni sollevate, avendo tutte per presupposto un silenzio dell'amministrazione, sono estranee al *thema decidendum* del giudizio principale e pertanto sono inammissibili per difetto di rilevanza. Le questioni sono inammissibili anche perché l'ordinanza di rimessione ha un petitum incerto e contraddittorio, che oscilla tra una pronuncia caducatoria ed una manipolativa e creativa, in un ambito, quello processuale, notoriamente riservato alla discrezionalità del legislatore (sentt. nn. 45, 239 del 2019, 7 e 21 del 2020; ord. n. 250 del 2019).»

Riassumendo

- L'amministrazione deve verificare la conformità della scia alla normativa vigente entro 60 giorni (30 in caso di scia edilizia) dalla presentazione;
- Nel caso in cui riscontri difformità, esercita poteri conformativi, inibitori e repressivi;
- Decorso il suddetto termine, l'amministrazione può esercitare i suddetti poteri alle condizioni, però, cristallizzate all'art. 21-nonies l. 241/1990;
- Il terzo può sollecitare l'intervento dell'amministrazione entro il termine di 12 mesi, termine entro cui si esaurisce anche il potere di intervento dell'amministrazione; in questo caso:
 - a. Se la p.a. non si pronuncia → il privato deve esercitare **l'azione avverso il silenzio** ex art. 31 c.p.a.
 - b. Se la p.a. si pronuncia → **azione di annullamento** («Sebbene debba ritenersi inconfigurabile l'azione impugnatoria proposta avverso la segnalazione certificata di inizio attività, al contrario, il provvedimento di verifica sulla regolarità di quanto realizzato in virtù del predetto titolo edilizio ha carattere formalmente e sostanzialmente amministrativo, trattandosi di un provvedimento tipizzato, che riassume l'espletamento dell'attività di controllo della pratica edilizia, che ben può essere impugnato con ricorso giurisdizionale.» (T.A.R. Bologna, (Emilia-Romagna) sez. II, 03/01/2022, n. 3)

La fattispecie di cui all'art. 19, co. 4 rientra nell'autotutela c.d. doverosa?

- L'esercizio del potere di autotutela in generale è discrezionale;
- La doverosità del suo esercizio è un'ipotesi eccezionale;
- Argomenti a favore della doverosità dell'esercizio del potere di autotutela in caso di scia:
 - a. Un elemento letterale: «Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti (...) l'amministrazione competente **adotta comunque** i provvedimenti (...)» (art. 19, co. ;
 - b. L'interpretazione costituzionalmente orientata della tutela del terzo alla luce della luce del sistema cristallizzato nella legge;
- Come si è orientata la giurisprudenza?

La fattispecie di cui all'art. 19, co. 4 rientra nell'autotutela c.d. doverosa?

«I poteri di controllo tardivo sulla s.c.i.a., di cui all'art. 19, comma 4, l. n. 241/1990, sollecitati dal terzo, sono doverosi nell'*an*, ferma restando la discrezionalità della pubblica Amministrazione nel *quomodo*.» (Cons. Stato, sez. VI, 08/07/2021, n. 5208; v. anche TAR Lazio, sez. II, n. 4333/2020);

«A fronte dell'istanza di esercizio dei poteri inibitori, conformativi o repressivi previsti dall'art. 19, commi 3 e 4 l. 241/1990 proveniente da un terzo che assume di essere leso dall'attività da altri intrapresa in forza di una S.C.I.A., sussiste l'obbligo giuridico dell'amministrazione di pronunciarsi con provvedimento espresso, anche nel caso in cui, essendo scaduto il termine di cui all'art. 19, comma 3, l. 241/90, l'esercizio dei suddetti poteri sia subordinato alla ricorrenza dei presupposti dell'autotutela. Si tratta, in tale caso, di un'ipotesi di autotutela «doverosa».» (T.A.R. Venezia, (Veneto) sez. II, 17/03/2023, n.356)

La fattispecie di cui all'art. 19, co. 4 rientra nell'autotutela c.d. doverosa?

«L'autotutela di cui al comma 4 dell'art. 19 l. n. 241/1990 si diversifica sul piano ontologico dal modello generale declinato dall'art. 21-nonies, innanzi tutto per il fatto che essa non incide su un precedente provvedimento amministrativo, conseguendo piuttosto ad un procedimento di primo grado e non di secondo. Inoltre, mentre di regola il potere di autotutela è ampiamente discrezionale nell'apprezzamento dell'interesse pubblico che può imporne l'esercizio — al punto che la p.a. non ha neanche l'obbligo di rispondere a eventuali istanze con cui il privato ne solleciti l'esercizio — nel caso di cui all'art. 19, comma 4, cit., l'Amministrazione ha l'obbligo di rispondere ad un eventuale sollecito, sicché la discrezionalità risulta piuttosto relegata alla verifica in concreto della sussistenza o meno dei presupposti di cui all'art. 21-nonies.» (Cons. Stato, sez. II, 07/03/2023, n. 2371)

È possibile per l'amministrazione pronunciarsi decorsi i 12 mesi di cui all'art. 19, co. 4?

In linea generale, **no**, dal momento che il termine di 12 mesi di cui all'art. 21-nonies è da considerarsi perentorio...**ma** «Il superamento del termine di 18 mesi previsto dall'art. 21-nonies per l'esercizio del potere di controllo "postumo" sulla validità della s.c.i.a. è consentito: a) sia nel caso in cui la falsa attestazione, inerente ai presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo, abbia costituito il frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante (indipendentemente dal fatto che siano state all'uopo rese dichiarazioni sostitutive), nel qual caso sarà necessario l'accertamento definitivo in sede penale; b) sia nel caso in cui l'acclarata erroneità dei predetti presupposti risulti comunque non imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'Amministrazione ed imputabile, di contro, esclusivamente al dolo (equiparabile alla colpa grave e corrispondente alla mala fede oggettiva) della parte.» (T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 23/04/2021, n. 1037)

«Nuovo» co. 8-bis dell'art. 2 l. 241/1990
(comma introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera a), legge n. 120 del 2020)

«Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, **nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo** la scadenza dei termini ivi previsti, **sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies**, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.

- Invalidità del provvedimento ≠ inefficacia del provvedimento;
- Dubbi circa l'effettiva rilevanza di questa novella normativa

L'orientamento della giurisprudenza

Ai sensi dell'art. 2, comma 8 bis, L. 241/1990 «la tardività degli atti - riguardanti quattro specifici ambiti (...) - comporta come "sanzione" l'immediata inefficacia e **non la nullità** degli stessi. Questo significa che detti pareri, se tardivi, non potranno sicuramente esplicare la loro funzione-efficacia tipica, ma, **essendo comunque entrati nel quadro procedimentale in corso di svolgimento**, potranno e dovranno essere presi in considerazione anzitutto come fatti storici e le considerazioni giuridiche in essi eventualmente contenute potranno fornire spunto per una autonoma valutazione discrezionale - anche in termini di pura "mimesi" - da parte dell'Autorità procedente.» (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, sent. 1128/2022)

T.A.R. Sardegna, sent. 170/2023 parla di «**inefficacia ipso iure**».

Il rapporto tra la scia e la Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, c.d. «preavviso di rigetto» (art. 10-bis l. 241/1990)

ART. 10 *bis*, COMMA 1, PRIMA DEL D.L. 76/20

«Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo **interrompe** i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere **dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo.**»

ART. 10 *bis*, COMMA 1, DOPO IL D.L. 76/20

«Nei procedimenti ad istanza di parte **il responsabile del procedimento o l'autorità competente**, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, **comunica** tempestivamente **agli istanti** i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo **sospende** i termini di conclusione dei procedimenti, che ricominciano a decorrere **dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo.**»

Trova applicazione il preavviso di rigetto in caso di scia?

«(...) ritenuto che, per quanto riguarda il primo motivo, con il quale è stata denunciata la violazione dell'art. 10-bis della legge 241/90, la censura sia destituita di fondamento attesa la particolare natura della SCIA; (...) L'istituto del preavviso di rigetto trova infatti applicazione solo nell'ipotesi di adozione di un provvedimento negativo sull'istanza (di provvedimento positivo) presentata dal privato e non nel caso di presentazione di denuncia di inizio di attività e successivo ordine o diffida a non iniziare i lavori. Pertanto, **è inapplicabile** alla Dia (di cui al D.P.R. n. 380 del 2001) e quindi , per le medesime ragioni, anche alla SCIA, l'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990, (...)»

(TAR Veneto sent. n. 875 del 2014)

Trova applicazione il preavviso di rigetto in caso di scia?

«La natura giuridica della segnalazione certificata di inizio attività, che non è un'istanza di parte per l'avvio di un procedimento amministrativo tipicamente da concludersi in forma tacita, bensì una dichiarazione di volontà privata di intraprendere una determinata attività ammessa direttamente dalla legge, nelle forme della c.d. autoamministrazione, comporta che l'Autorità procedente **non deve comunicare** al segnalante l'avvio del procedimento (che lui stesso ha innescato) o il preavviso di rigetto ex art. 10-bis, l. n. 241/1990 prima dell'esercizio dei relativi poteri di controllo e inibitori.»

(T.A.R. Venezia, (Veneto) sez. II, 21/06/2022, n.1064; v., nello stesso senso, T.A.R. Napoli, (Campania) sez. III, 02/05/2023, n.2648; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 20/03/2023, n.4776)



Le novità più rilevanti
introdotte dal d.lgs.
126/2016, c.d. scia 1



Art. 18-bis l. 241/1990 (Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni)

«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.

Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini di cui agli articoli 19, comma 3, e 20, comma 1, decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o della comunicazione da parte dell'ufficio competente.»

Art. 19-bis l. 241/1990 (Concentrazione dei regimi amministrativi)

«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.» (co. 1)

→ Sportello unico telematico;

Art. 19-bis l. 241/1990 (Concentrazione dei regimi amministrativi)

«Se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti.» (co. 2)

→ Scia unica;

→ L'attività può essere, comunque, avviata al momento della presentazione della scia unica;

Art. 19-bis l. 241/1990 (Concentrazione dei regimi amministrativi)

«Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è 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 è 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 dà comunicazione all'interessato.» (co. 3)

→ Scia condizionata;

→ L'attività non può essere avviata finché l'amministrazione non conclude il procedimento autorizzatorio: in questo caso, la scia viene ricondotta allo schema procedimentale tradizionale;

→ Si applica la disciplina della conferenza dei servizi, ai sensi degli artt. 14-14-quinquies l. 241/1990;



Le novità più
rilevanti introdotte
dal d.lgs. 222/2016,
c.d. scia 2



Art. 2

Sono elencati i regimi amministrativi cui sono associate le attività indicate nella tabella A, allegata al decreto:

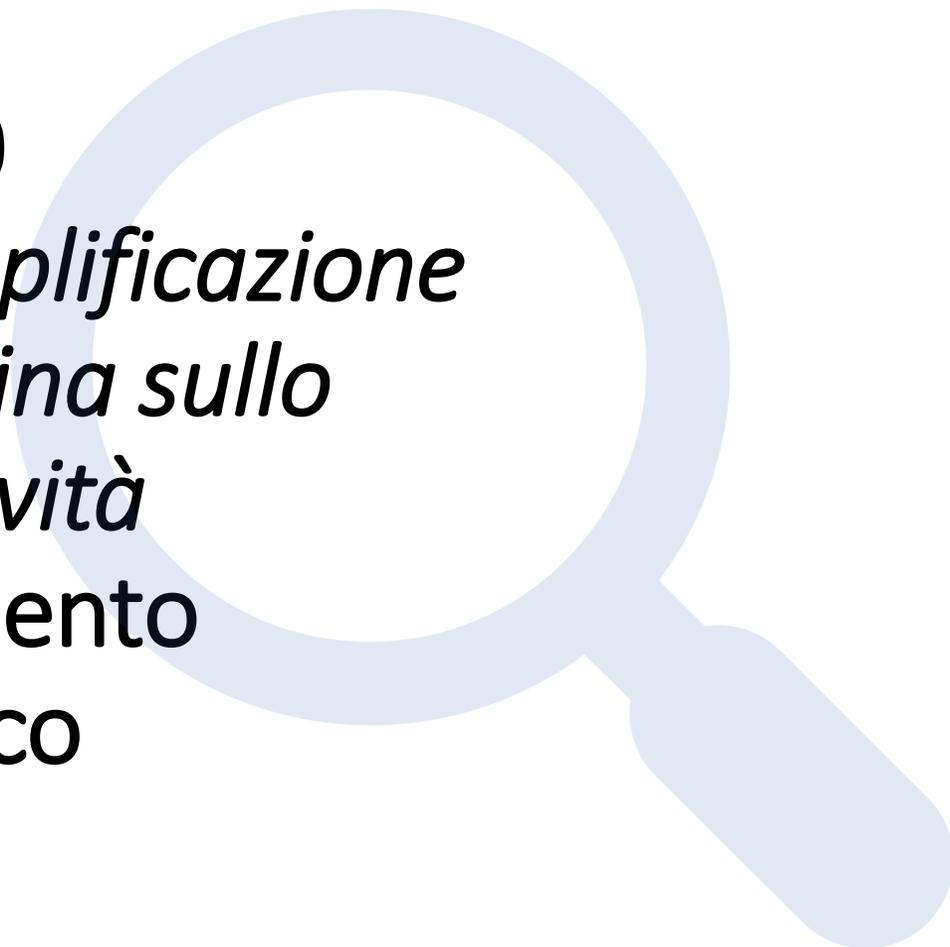
- **Comunicazione**: produce effetto con la presentazione all'amministrazione competente; «Ove per l'avvio, lo svolgimento o la cessazione dell'attività siano richieste altre comunicazioni o attestazioni, l'interessato può presentare un'unica comunicazione allo Sportello di cui all'articolo 19-bis della legge n. 241 del 1990»;
- **Scia**: si applica il regime di cui all'articolo 19 l. n. 241 del 1990;
- **Scia unica**, si applica quanto previsto dall'articolo 19-bis, co. 2 l. n. 241 del 1990;
- **Scia condizionata**: quando la scia è condizionata ad atti di assenso comunque denominati, si applica quanto previsto dall'articolo 19-bis, co. 3, l. n. 241 del 1990 → conferenza di servizi;
- **Provvedimento autorizzatorio**: «è necessario un provvedimento espresso, salva l'applicazione del silenzio-assenso, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, ove indicato. Ove per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso comunque denominati, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14 e seguenti della stessa legge n. 241 del 1990».

Tabella A

- Nella prima pagina della Tabella A vi sono le «istruzioni per l'uso» dei regimi amministrativi, mediante la loro descrizione e il rinvio alle disposizioni della legge 241/1990 che li disciplinano;
- Vediamo **qualche esempio** di procedimenti consultando direttamente la Tabella A...



*Focus: il D.P.R. 160/2010
(Regolamento per la semplificazione
ed il riordino della disciplina sullo
sportello unico per le attività
produttive) e il procedimento
amministrativo telematico*



D.P.R. 160/2010

- Art. 2, comma 1: «(...) è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59
- Art. 2, comma 2: «Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni (...) ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica, (...) al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto»;
- Art. 2, comma 3: «(...) il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione»

D.P.R. 160/2010

Il D.P.R. 160/2010 è stato un «pioniere» nell'utilizzo della telematica nei procedimenti amministrativi → v. art. 3-bis l. 241/1990

ART. 3 bis <u>PRIMA</u> DEL D.L. 76/20	ART. 3 bis <u>DOPO</u> IL D.L. 76/20
«Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.»	«Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici , nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.»

L'orientamento della – anche recente – giurisprudenza sull'utilizzo della telematica

«Lo Sportello unico costituisce, dunque, il **canale esclusivo** tra Amministrazione e imprenditore, consentendo a quest'ultimo di **espletare online**, in modo rapido e semplice, tutte le procedure previste per avviare un'attività economica» (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, sent. 340/2023);

«La **irricevibilità** di un'istanza presentata con modalità diverse da quelle prescritte è il naturale portato della previsione di esclusività della modalità telematica, sicché non può considerarsi decisiva l'obiezione formulata (...) dalla ricorrente che né il d.P.R. n. 160/2010, né l'Allegato tecnico (...) contengano una specifica prescrizione sanzionatoria di irricevibilità di un'eventuale domanda cartacea presentata con le modalità tradizionali» (CGARS, sent. 550/2017; così anche T.A.R. Puglia, sent. 1330/2015).

L'orientamento della – anche recente – giurisprudenza sull'utilizzo della telematica

«Le imprese, quindi, **devono conformarsi alle modalità di comunicazione telematica scelte dalle amministrazioni interessate** e, nel caso di attivazione dei portali, non possono liberamente optare neanche per una trasmissione tramite PEC, in quanto essa non dà luogo ad una gestione telematica del procedimento.

Poiché nel caso di specie non è disputato tra le parti che gli adempimenti per il collegamento del SUAP con il portale www.impresainungiorno.gov.it e l'adozione di strumenti che consentono la verifica in modalità informatica della completezza formale della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati risultano completati per il Comune (...), l'istanza di autorizzazione in deroga presentata via PEC e non tramite la piattaforma telematica **deve ritenersi inefficace e non idonea a far decorrere i termini** di avvio del procedimento telematico [ossia, l'istanza è **IRRICEVIBILE**]». (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, sent. n. 16/2022)

Grazie per la gentile attenzione

stefano.agusto@regione.emilia-romagna.it