

## **Semplificazione - La riforma della conferenza di servizi e la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**

**Roma, 7 Marzo 2011**

**Circolare N.19398**

Confindustria

Affari Legislativi

Il Direttore Marcella Panucci

### **Premessa**

Conferenza di servizi e SCIA sono strumenti di semplificazione necessari per abbattere i tempi delle procedure amministrative e accelerare l'avvio delle attività economiche.

La legge n. 122/2010, di conversione del DL n. 78/2010 (Manovra Economica 2010), ha riformato in maniera sostanziale la disciplina della conferenza di servizi e della DIA (adesso SCIA) contenuta nella legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo. Le nuove norme si applicano a partire dal **31 luglio 2010**.

Gli interventi di riforma operati con la Manovra 2010 si collocano nel quadro più ampio delle misure adottate nel corso degli ultimi anni per innovare la disciplina, da un lato, del procedimento amministrativo e, dall'altro, del processo amministrativo, incidendo così sia sulla interazione fisiologica tra imprese e PA, che sulla fase patologica, nel caso di contenzioso. Obiettivo degli interventi degli ultimi anni è di:

- snellire l'iter dei procedimenti amministrativi (conferenza di servizi e SCIA);
- rendere certi i tempi di conclusione dei procedimenti (taglia-tempi e danno da ritardo, v. Circolare 21 dicembre 2009, n. 19265 e news del 6 luglio 2010);
- rendere più efficienti i soggetti cui compete la gestione dei procedimenti amministrativi (SUAP e Agenzia per le imprese, v. Circolare 15 dicembre 2010, n. 19363);
- migliorare la comunicazione informatica tra cittadini e imprese, da una lato, e PA, dall'altro (Posta Elettronica Certificata, v. Circolare 15 settembre 2010, n. 19340);
- rafforzare la tutela giudiziale dei diritti di cittadini e imprese nei confronti della PA (riforma del processo amministrativo, v. news del 12 luglio 2010).

Conferenza di servizi e SCIA rivestono grande importanza anche in considerazione del fatto che la SCIA, **dal 29 marzo 2011**, e la conferenza di servizi, **dal 1° ottobre 2011**, costituiranno le due principali modalità di svolgimento delle procedure di competenza dei nuovi sportelli unici per le attività produttive (SUAP) disciplinati dal DPR n. 160/2011 (su cui si v. la nostra Circolare del 15 dicembre 2010, n. 19363).

Le disposizioni in materia di conferenza di servizi e SCIA, oltre a inserirsi nel novero delle riforme dirette a migliorare i rapporti tra PA e privati, si pongono quindi anche in rapporto di complementarietà rispetto alla riforma dei SUAP. Infatti, i due nuovi strumenti rispondono all'esigenza di porre rimedio alle criticità dovute alla complessità delle procedure e ai lunghi tempi di risposta delle amministrazioni che per anni hanno inciso negativamente sulla corretta funzionalità di tali strutture.

In particolare, i correttivi introdotti dalla Manovra (art. 49, commi da 1 a 4) alla disciplina della **conferenza di servizi** sono diretti a contrastare i rallentamenti e le paralisi dei procedimenti amministrativi che richiedono **valutazioni discrezionali** da parte della PA, in linea con le richieste avanzate a più riprese da Confindustria. Le modifiche riguardano l'**ambito di applicazione dell'istituto**, che viene circoscritto per lasciare spazio a quei moduli che in determinate circostanze

possono assicurare maggiore rapidità della procedura, e le sue **modalità di svolgimento**, con l'introduzione di meccanismi diretti a rendere certi i tempi della sua conclusione e a superare le inerzie e i veti delle amministrazioni chiamate a esprimersi nella conferenza.

La nuova disciplina della **SCIA** risponde, invece, all'esigenza di consentire l'immediato avvio di attività imprenditoriali, commerciali e artigianali, subordinate dall'ordinamento al rilascio di titoli abilitativi (autorizzazioni, permessi, licenze, concessioni, ecc.) che **non richiedono valutazioni discrezionali** da parte della PA (art. 49, commi 4-*bis* e *ter*, della Manovra 2010). L'art. 49, co. 4-*bis*, della Manovra ha riscritto integralmente l'art. 19 della legge n. 241/1990, sostituendo la SCIA all'istituto della dichiarazione di inizio attività (DIA). A seguito dell'intervento, quindi, la disciplina generale della DIA è stata abrogata. L'art. 49, co. 4-*ter*, della Manovra disciplina invece il rapporto tra la nuova regolamentazione della SCIA e le leggi statali e regionali settoriali recanti, alla data di entrata in vigore del nuovo istituto, la disciplina della DIA. Inoltre, tale disposizione regola i rapporti tra la SCIA e le leggi regionali che saranno emanate dopo la sua introduzione.

## **1. La nuova disciplina della conferenza di servizi**

### *1.1. Natura, funzioni e tipologie di conferenza di servizi*

La conferenza di servizi è un modulo procedurale che, attraverso il coinvolgimento di più amministrazioni nella fase istruttoria o in quella decisoria dei procedimenti, consente la migliore e più celere realizzazione dell'interesse pubblico generale.

La conferenza di servizi non rappresenta però un organo pubblico, sia pure straordinario, ma solo una modalità di azione della PA (v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 1248/2010).

La funzione dell'istituto è duplice:

- consentire una **migliore ponderazione degli interessi pubblici** coinvolti dalla realizzazione di un determinato intervento che richiede il pronunciamento di più uffici di una stessa amministrazione o di più amministrazioni;
- **semplificare e accelerare** il procedimento.

Sotto il primo profilo, va considerato che il nostro ordinamento si caratterizza per l'esistenza di una pluralità di interessi pubblici affidati alla cura di diverse amministrazioni, spesso equi-ordinate tra loro (es. Ministeri) o appartenenti a livelli di governo differenti (es. Stato e Regioni), che la conferenza di servizi consente di contemperare in modo da individuare quello ritenuto prevalente, cosa che non accadrebbe seguendo le procedure ordinarie di competenza di ciascuna amministrazione (art. 7 legge n. 241/1990). Queste ultime infatti tendono di sovente a privilegiare il solo interesse di cui sono portatrici a scapito di una visione più ampia sulla opportunità di realizzazione dell'intervento.

La conferenza di servizi consente al contempo anche di porre rimedio alla eccessiva frammentazione delle competenze amministrative, posto che concentra all'interno di un'unica procedura, e in uno stesso contesto spaziale e temporale, tutte le determinazioni di competenza delle amministrazioni interessate dall'intervento, in modo da ridurre i tempi e i passaggi burocratici richiesti per il rilascio del titolo autorizzatorio.

L'importanza e l'utilità di questo istituto è stata vanificata dalla presenza di alcune criticità nella sua regolamentazione che non ne assicuravano, nelle ipotesi di inerzia o di veti posti in essere dalle amministrazioni chiamate a parteciparvi, la certezza e la celerità dei tempi di conclusione. Ciò spiega i numerosi interventi di modifica che hanno preceduto la riforma prevista dalla Manovra 2010 con i quali il Legislatore, senza successo, ha tentato di rimuovere gli ostacoli che impedivano il suo corretto funzionamento.

Prima di analizzare nel dettaglio le novità della riforma, è opportuno richiamare l'attenzione sulle differenti tipologie di conferenza di servizi, in modo da comprendere meglio le finalità e gli obiettivi perseguiti dalla Manovra 2010.

La legge n. 241 individua le seguenti tipologie di conferenza:

- **conferenza istruttoria** (art. 14, commi 1 e 3), mediante la quale vengono acquisiti fatti e valutazioni dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi coinvolti in un dato procedimento, quando ne risulta opportuna una ponderazione contestuale. L'acquisizione contestuale delle posizioni espresse dalle amministrazioni interpellate, pur non essendo prescritta dalla legge del singolo procedimento, consente l'accelerazione della sua fase istruttoria, poiché evita alla PA procedente di dover acquisire elementi di valutazione rivolgendosi a ciascuna amministrazione competente;
- **conferenza decisoria** (art. 14, commi 2, 3 e 4), mediante la quale l'amministrazione procedente acquisisce da altre amministrazioni le determinazioni prescritte dalla legge (intese, concerti, nulla osta, ecc.) necessarie per la decisione finale. Ciò si verifica nel caso di procedimenti pluristrutturati, ossia i procedimenti diretti alla formazione di atti complessi, per la cui formazione è necessario il concorso di volontà di più amministrazioni (es. quando per legge la PA procedente deve acquisire il consenso o il parere di altra amministrazione prima di adottare la decisione finale). Anche questa tipologia di conferenza consente l'accelerazione della fase istruttoria del procedimento, in quanto concentra le fasi di rilascio delle determinazioni necessarie per la decisione finale, che altrimenti andrebbero acquisite presso ciascuna amministrazione competente;
- **conferenza preliminare** (art. 14-bis), mediante la quale le amministrazioni competenti a rilasciare atti di assenso per la realizzazione di opere private o pubbliche (o di interesse pubblico) esprimono, in via anticipata, le condizioni necessarie per assentire definitivamente l'intervento. Questo tipo di conferenza è assimilabile a quella decisoria, della quale costituisce una *species*, in quanto è finalizzata all'acquisizione delle determinazioni delle amministrazioni competenti su progetti preliminari, che possono poi essere disattese in sede di approvazione del progetto definitivo solo in presenza di nuovi elementi. Oltre a migliorare la qualità delle decisioni della PA e ad accelerarne l'approvazione, la conferenza preliminare risponde anche all'esigenza di evitare che complesse attività di progettazione, implicanti notevoli costi e tempi, possano poi essere bocciate dalla PA in sede di rilascio dei provvedimenti autorizzatori previsti dalla legge;
- **conferenza trasversale a procedimenti connessi** (art. 14, co. 3), che viene convocata per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi riguardanti la medesima attività o risultati. Non si tratta di una vera e propria tipologia di conferenza, ma di un modo di essere di quella istruttoria o decisoria. Nel primo caso, ciascuna delle PA procedenti può decidere di acquisire elementi istruttori dalle altre PA procedenti attraverso lo svolgimento di una conferenza. Nel secondo caso, la PA procedente acquisisce le decisioni (es. autorizzazioni) che, per come strutturate dalla legge o per la natura degli interessi che sono dirette a tutelare, devono precedere cronologicamente il provvedimento conclusivo di competenza di un'altra PA. Questo tipo di conferenza quindi è adottata non nel caso in cui sia prevista un'attività consultiva all'interno di un unico procedimento, ma nelle ipotesi in cui risulti opportuno acquisire provvedimenti conclusivi assunti da altre amministrazioni a seguito di procedimenti amministrativi connessi (es. quando un atto amministrativo si pone come presupposto rispetto ad un altro o quando la PA procedente reputi opportuno acquisire le decisioni finali di altre amministrazione per orientare la propria).

Le differenze tra conferenza istruttoria e decisoria non rilevano solo sul piano funzionale, ma anche sulla struttura del provvedimento finale adottato a seguito della loro conclusione, con effetti rilevanti sul piano pratico.

Nella conferenza istruttoria le determinazioni delle amministrazioni coinvolte non contribuiscono a formare una decisione pluristrutturata, ma monostrutturata, e non sono vincolanti per la PA procedente (quella che ha ricevuto l'istanza o che ha avviato d'ufficio il procedimento), che rimane libera di disattenderle, a condizione che ciò avvenga con adeguata motivazione a pena di illegittimità del provvedimento. Il provvedimento finale è quindi riferibile soggettivamente alla sola amministrazione procedente. Ciò comporta che i principi in materia di conferenza di servizi che riguardano la partecipazione delle amministrazioni e la formazione del consenso si attenuano o non trovano applicazione. Ad esempio, a tale tipologia di conferenza non si applicano le norme dirette a comporre i dissensi espressi dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 3505/2004) o quelle sul silenzio-assenso, proprio perché la decisione finale è di pertinenza della sola PA procedente, che rimane libera di disattendere le determinazioni delle altre amministrazioni convocate o di adottare il provvedimento finale anche in assenza di una loro pronuncia.

Diversamente, nella conferenza decisoria la PA procedente deve emanare il provvedimento conclusivo della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza (art. 14-ter, co. 6-bis, legge n. 241), come parti integranti di una decisione complessa. Ciò spiega anche perché a questa tipologia di conferenza si applica la disciplina diretta a comporre i dissensi manifestati dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e quella relativa al silenzio-assenso.

### *1.2. Conferenza di servizi istruttoria*

L'ambito di operatività della conferenza istruttoria è definito dall'art. 14, commi 1 e 3, della legge n. 241/1990.

Prima della Manovra 2010, l'art. 14, co. 1, prevedeva che nelle ipotesi in cui risultasse opportuna la valutazione contestuale di vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento, la PA procedente doveva **indire di regola** una conferenza di servizi. Il comma 3 della disposizione invece prevedeva - e prevede tuttora - la facoltà di indizione della conferenza istruttoria nelle ipotesi di procedimenti connessi.

L'espressione "*indice di regola*" contenuta nel comma 1 ha determinato diverse criticità. Infatti, in ordine alla interpretazione di tale locuzione sia la dottrina che la giurisprudenza si sono divise tra chi sosteneva l'obbligatorietà di tale modulo procedurale ogni volta che fossero coinvolti più interessi pubblici e chi invece affermava l'assoluta libertà della PA procedente di utilizzare, nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, tale modulo.

Secondo quest'ultima impostazione l'utilizzo della conferenza istruttoria rappresentava una questione di mera opportunità rimessa all'insindacabile giudizio della PA procedente, poiché relativa alle ipotesi in cui l'acquisizione delle valutazioni di altre amministrazioni non era prescritta come obbligatoria dalla disciplina riguardante il singolo procedimento. Tuttavia, tale caratteristica della conferenza istruttoria era stata vanificata da quella parte della giurisprudenza che, basandosi sull'espressione "*indice di regola*", riteneva tale modulo lo strumento ordinario per l'esercizio dell'attività amministrativa, per cui il suo mancato utilizzo doveva essere adeguatamente motivato a pena di illegittimità del provvedimento.

Tale impostazione comportava un appesantimento dell'attività amministrativa tutte le volte in cui la PA procedente non avesse ritenuto opportuna una valutazione contestuale degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento.

Per evitare tali criticità, la Manovra ha sostituito l'espressione "*indice di regola*" con "*può indire*", chiarendo in questo modo che la PA procedente è libera di decidere se utilizzare o meno tale modulo procedurale senza alcuna conseguenza in ordine alla legittimità del provvedimento conclusivo.

L'importanza di questo chiarimento va letto alla luce delle modifiche apportate alla disciplina delle modalità di svolgimento della conferenza di servizi contenuta nell'art. 14-*ter*, della legge n. 241/1990.

Infatti, il nuovo art. 14-*ter*, co. 6-*bis*, prevede che all'esito dei lavori della conferenza l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, restando salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione dello stesso ai sensi degli artt. 2 e 2-*bis* della legge n. 241/1990, come modificati dalla legge n. 69/2009 (su cui si veda la nostra Circolare 21 dicembre 2009, n. 19265).

Il combinato disposto delle nuove norme in materia di termini di conclusione dei procedimenti e la norma contenuta nell'art. 14-*ter*, è in grado di scongiurare il fenomeno della continua ricorrenza al modulo della conferenza istruttoria contrariamente a quanto avveniva prima degli interventi riformatori in commento, quando il termine di conclusione del procedimento, nell'incertezza, veniva identificato con quello per la conclusione dei lavori della conferenza di servizi, che poteva essere convocata in qualsiasi momento della procedura al solo fine di procrastinarne la durata nell'incapacità della PA di dare una sollecita risposta al privato.

In questo modo, la discrezionalità della PA procedente in merito alla valutazione dell'opportunità di convocazione della conferenza istruttoria viene fortemente attenuata, in quanto quest'ultima, dovendo rispettare sempre il termine di conclusione del procedimento previsto per legge o regolamento, è tenuta a selezionare il modulo procedurale che gli consenta di dare una sollecita risposta al privato.

### *1.3. Conferenza di servizi decisoria*

E' la tipologia di conferenza che si riscontra con maggiore frequenza e quella in ordine alla quale in passato si sono registrate le maggiori criticità.

L'ambito di operatività della conferenza decisoria è definito dall'art. 14, commi 2 e 3, della legge n. 241/1990.

Il comma 2 della disposizione in commento stabilisce che la conferenza di servizi (decisoria) è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi e non li ottenga decorsi 30 giorni dalla relativa richiesta alle amministrazioni pubbliche competenti. Questa previsione, che prevede l'obbligatorietà della conferenza di tipo decisorio, non è stata modificata dalla Manovra. La conferma di tale regime si giustifica con il fatto che per impedire la paralisi dei procedimenti pluristrutturati deve essere previsto uno strumento che consenta di porre rimedio alle inerzie delle amministrazioni competenti, rappresentato appunto dalla conferenza di servizi, che soprattutto dopo la riforma, prevede una serie di graduati meccanismi per assicurare la sollecita ed effettiva conclusione dei procedimenti.

La riforma però ha circoscritto e precisato il concetto di obbligatorietà della conferenza decisoria. Infatti, il secondo capoverso del comma 2 dell'art. 14 prevede ora che la convocazione della conferenza è solo facoltativa **nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti**. Tale disposizione va interpretata nel senso che se non pervengono le determinazioni delle amministrazioni interpellate la convocazione della conferenza non è obbligatoria qualora trovino

applicazione disposizioni che consentano alla PA procedente di adottare comunque la decisione finale.

Il riferimento è anzitutto agli artt. 16 e 17 della legge n. 241, che disciplinano, rispettivamente, l'attività consultiva e le valutazioni tecniche. L'art. 16 dispone che in caso di decorrenza del termine per il rilascio del parere obbligatorio è **in facoltà** dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere, mentre se il parere è facoltativo la stessa amministrazione è **tenuta** a procedere indipendentemente dal suo rilascio. L'art. 17 dispone invece che qualora per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro 90 giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche **ad altri organi** dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari (cd. silenzio devolutivo). Queste disposizioni non si applicano in caso di pareri o valutazioni che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

Prima delle modifiche introdotte dalla Manovra, non era chiaro se nell'ipotesi di mancato rilascio dei pareri e delle valutazioni sopra richiamate la convocazione della conferenza fosse sempre obbligatoria o meno, per cui nell'incertezza le amministrazioni procedenti tendevano alla sua convocazione.

Per effetto della modifica in commento viene invece chiarito che la PA procedente può scegliere, in un'ottica di semplificazione, di adottare quei moduli procedurali diversi dalla conferenza che gli consentano un *iter* decisionale più spedito, laddove tali moduli possano trovare applicazione. Tale decisione, che apparentemente potrebbe sembrare totalmente rimessa alla discrezionalità della PA procedente, è invece condizionata, come si è visto anche per la conferenza di tipo istruttorio, al rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo. Per cui, in presenza di termini brevi, ovvero a ridosso della loro scadenza, la PA dovrebbe privilegiare quei moduli procedurali più rapidi per evitare il rischio di incorrere nella responsabilità per danno da ritardo cagionato al privato, posto che lo svolgimento della conferenza di servizi non allunga, salvo alcune eccezioni, i termini di conclusione del procedimento.

La riforma ha, inoltre, mantenuto la facoltatività della conferenza decisoria nelle ipotesi di dissenso espresso da una o più amministrazioni interpellate e in quelle riguardanti lo svolgimento di procedimenti connessi previsti dal comma 3 dell'art. 14. In questi casi, viene rimessa alla PA procedente la valutazione in merito all'opportunità di realizzazione dell'intervento richiesto dal privato, che con lo svolgimento della conferenza riceve un momento di approfondimento e ponderazione maggiore. La funzione assolta dalla conferenza in tali ipotesi non è di semplificare la procedura, ma di assicurare una decisione qualitativamente migliore. Assume rilevanza al riguardo anche la disposizione dell'art. 14, co. 4, che consente al privato di chiedere alla PA competente all'adozione del provvedimento finale di convocare la conferenza, in modo da sollecitare una valutazione più accurata dei diversi interessi pubblici coinvolti.

Alla descritta disciplina si è parzialmente sovrapposta, con effetto derogatorio, quella contenuta nell'art. 7, co. 3, del DPR n. 160/2010, recante le nuove disposizioni in materia di SUAP. Tale disciplina, che sarà operativa a partire dal 1° ottobre di quest'anno, amplia gli spazi dell'obbligatorietà della conferenza decisoria, poiché prevede che quando devono essere acquisiti intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP:

- è tenuto ad indire la conferenza nel caso in cui i procedimenti necessari per rilasciare le suddette determinazioni di competenza delle altre amministrazioni abbiano una durata **superiore ai novanta giorni** ovvero **nei casi previsti dalle discipline regionali**;
- ha facoltà di indire la conferenza, secondo il disposto dell'art. 14, co. 2, della legge n. 241 quando per tali procedimenti sia prescritta una durata **pari o inferiore ai novanta giorni**. Solo per questa tipologia di procedimenti valgono le considerazioni sopra espresse in merito alla facoltatività della conferenza decisoria.

#### *1.4. Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi*

Le modifiche più significative introdotte dalla Manovra riguardano le modalità di svolgimento della conferenza di servizi, soprattutto per quanto riguarda quella di tipo decisorio, disciplinate dall'art. 14-ter della legge n. 241/1990. Ciò in considerazione del fatto che le maggiori criticità riscontrate durante il precedente regime riguardavano i rallentamenti, in molti casi le paralisi, dei procedimenti che si svolgevano secondo tale modulo.

Di seguito le modifiche introdotte:

##### Convocazione

L'amministrazione procedente deve trasmettere alle altre amministrazioni interessate l'avviso di convocazione della prima riunione della conferenza di servizi almeno 5 giorni prima della relativa data. Entro i successivi 5 giorni, le amministrazioni convocate possono chiedere, qualora impossibilitate a partecipare, di spostare la data della riunione. In questo caso, l'amministrazione procedente concorda una nuova data, che deve essere fissata entro i 10 giorni successivi alla prima.

Per effetto delle modifiche introdotte dalla Manovra, si prevede un **regime parzialmente differenziato a favore delle amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale**. Infatti, se la richiesta di spostare la nuova data proviene da tali amministrazioni la nuova riunione può essere spostata fino al 15° giorno successivo alla prima ed è prevista la possibilità per i responsabili degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) e per l'edilizia, ove costituiti, o per i Comuni di concordare con i Soprintendenti territorialmente competenti (che rappresentano gli ufficiali territoriali dell'amministrazione centrale preposta alla tutela del patrimonio culturale) il **calendario, almeno trimestrale, delle riunioni delle conferenze di servizi** che richiedano atti di assenso o consultivi di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 14-ter, co. 2).

La modifica è stata introdotta per ragioni di carattere organizzativo: il limitato numero di Soprintendenti dislocati sul territorio nazionale rende opportuna una previa programmazione del ciclo delle conferenze che li coinvolgono in modo da consentire ai relativi uffici di adottare le opportune misure organizzative per assicurare la partecipazione dei loro rappresentanti alle riunioni.

Questa necessità è resa ancora più evidente dal fatto che, come si vedrà più avanti, per effetto della riforma la mancata partecipazione del Soprintendente alla conferenza non impedisce la sua conclusione e l'adozione del provvedimento finale, per cui per evitare che la mancata partecipazione alle riunioni da parte di tali funzionari risulti imputabile a mere carenze di organico, la Manovra ha concesso adeguati strumenti organizzativi in modo da assicurare che il provvedimento conclusivo della conferenza assunto senza la partecipazione delle Soprintendenze sia espressione di una scelta imputabile ad esse e non all'impossibilità materiale di presenziare le riunioni.

##### Organizzazione e durata dei lavori

Nella prima riunione della conferenza di servizi le amministrazioni stabiliscono il termine per l'adozione della decisione conclusiva, che non può in ogni caso superare i 90 giorni (art. 14-ter, co. 3).

Tuttavia, nei casi in cui l'intervento o l'attività che devono essere autorizzati a seguito della conferenza richiedono, tra gli altri titoli abilitativi, anche il rilascio della **valutazione d'impatto ambientale (VIA)**, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito tale valutazione e il termine di 90 giorni resta sospeso, per un massimo di 90 giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale (in tutto massimo 180 giorni). Il termine di conclusione dei lavori della conferenza può però subire ulteriori allungamenti qualora, scaduti i termini previsti dal procedimento di VIA (150 giorni, prorogabili fino a un massimo di 210 giorni *ex art. 26, co. 1, d.lgs. 152/2006, Codice dell'Ambiente*), questa non venga rilasciata dall'amministrazione competente.

Infatti, per queste ipotesi si prevede che l'amministrazione competente al rilascio di tale valutazione si esprime direttamente in conferenza di servizi, la quale si conclude nei 30 giorni successivi alla scadenza del termine previsto per il suo rilascio. Peraltro, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di 30 giorni può essere prorogato di altri 30 giorni nel caso vi sia la necessità di approfondimenti istruttori (art. 14-ter, co. 4).

Visti i lunghi tempi di attesa per l'acquisizione della VIA, e considerato che per alcuni procedimenti il termine per l'adozione del provvedimento finale coincide con quello per la conclusione dei lavori della conferenza (es. art. 20, co. 7, del DPR n. 380/2001, in materia di procedimento per il rilascio del permesso di costruire, che prevede l'acquisizione degli avvisi di competenza di altre amministrazioni, tra i quali potrebbe rientrare anche la VIA), la riforma ha inteso accelerare tale procedura prevedendo che l'amministrazione competente al rilascio dei provvedimenti in materia ambientale (tra i quali la VIA) **può far eseguire anche da altri organi** dell'amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero da istituti universitari, tutte le attività tecnico-istruttorie non ancora eseguite. In tal caso gli oneri economici diretti o indiretti sono posti a esclusivo carico del soggetto committente il progetto, secondo le tabelle che dovranno essere approvate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 14-ter, co. 4, come modificato dalla Manovra).

Risponde alle medesime finalità il nuovo comma 4-bis dell'art. 14-ter della legge n. 241, introdotto anch'esso dalla Manovra, in base al quale nei casi in cui l'intervento oggetto della conferenza di servizi è stato sottoposto positivamente a **valutazione ambientale strategica (VAS)**, i **relativi risultati e prescrizioni devono essere utilizzati, senza modificazioni, ai fini della VIA**, qualora effettuata nella medesima sede, statale o regionale, secondo il riparto di competenze previsto dall'art. 7 del Codice dell'Ambiente. La norma evita dunque duplicazioni di controlli e di valutazioni su posizioni già raggiunte in sede di VAS, impedendo così ulteriori aggravii procedurali e l'allungamento dei tempi nel procedimento di VIA che, come visto, incidono anche sui tempi di conclusione dei lavori della conferenza.

Anche il nuovo comma 3-bis dell'art. 14-ter della legge n. 241, introdotto dalla Manovra, è diretto ad accelerare i lavori della conferenza. La norma riguarda le ipotesi in cui l'opera o l'attività che forma oggetto della conferenza di servizi richiede, tra gli altri titoli, anche l'**autorizzazione paesaggistica**. Si tratta delle fattispecie in cui un'amministrazione, per poter assentire una determinata opera o intervento (es. permesso di costruire) debba acquisire in sede di conferenza di servizi l'autorizzazione paesaggistica di competenza di altra amministrazione o uffici (nell'esempio fatto, l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto presupposto del permesso di costruire ai sensi dell'art. 146, co. 4, del d.lgs. 42/2004, Codice dei Beni Culturali).

Considerato che il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica implica distinte fasi, di competenza della Regione o, nel caso di delega da parte di quest'ultima, della Provincia o del Comune, che possono svolgersi anche secondo il modulo della conferenza di servizi, all'interno delle quali si innesta l'intervento della Soprintendenza nella forma del parere (art. 146, d.lgs. n. 42), la riforma concentra all'interno della sola conferenza convocata dall'amministrazione competente a rilasciare il provvedimento richiesto per l'opera o l'intervento (nell'esempio, il permesso di costruire) anche le determinazioni rimesse alla Soprintendenza, oltre che quelle dell'amministrazione competente in ultima istanza a rilasciare l'autorizzazione paesaggistica, evitando così la convocazione di un'ulteriore conferenza di servizi all'interno della procedura per il rilascio di quest'ultimo titolo.

Per effetto della riforma, si evita quindi di attendere il previo pronunciamento della Soprintendenza nel corso dell'*iter* dell'autorizzazione paesaggistica che altrimenti, come detto, nell'ipotesi di inerzia richiederebbe la convocazione di una distinta ed ulteriore conferenza (art. 146, co. 9, legge n. 241). In altri termini, la modifica rende il parere della Soprintendenza un atto endoprocedimentale della conferenza convocata dall'amministrazione competente al rilascio dei titoli richiesti dall'opera o dall'intervento.

#### *Assenza e silenzio delle amministrazioni chiamate a partecipare ai lavori della conferenza*

La Manovra ha modificato l'art. 14-ter, co. 7, della legge n. 241/1990 al fine di estendere l'operatività del meccanismo del silenzio-assenso anche alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili chiamate ad esprimere il loro avviso all'interno della conferenza di servizi, per evitare che ritardi, omissioni o inerzie paralizzino i procedimenti.

La nuova formulazione considera infatti acquisito all'interno della conferenza l'assenso delle amministrazioni, **comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità**, il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata in seno alla conferenza.

L'obiettivo perseguito è di rimuovere i blocchi procedurali causati dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. Infatti, queste ultime, nella vigenza del precedente regime, non presentandosi o non rilasciando la propria determinazione in conferenza impedivano la conclusione dei lavori della stessa e l'ulteriore corso del procedimento amministrativo.

La Manovra non riduce però i livelli di tutela degli interessi sensibili e non pregiudica il contenuto della norma generale di cui all'art. 20 della legge n. 241, che vieta l'applicazione del silenzio-assenso nei procedimenti riguardanti le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili in tutti i casi in cui queste debbano pronunciarsi al di fuori di una conferenza di servizi.

Infatti, la mancata risposta in seno alla conferenza di servizi della PA preposta alla protezione di tali interessi viene qualificata, per effetto della modifica, non tanto come consenso all'adozione dell'atto amministrativo finale richiesto dal privato, bensì come assenza di indicazioni, condizioni, cautele, diniego espresso, ecc. in ordine all'adozione e al contenuto dell'atto conclusivo del procedimento, diversamente quindi da quanto accade quando l'applicazione del silenzio-assenso trova applicazione con riferimento all'atto finale del procedimento ai sensi della norma generale di cui all'art. 20 della legge n. 241, rappresentando in questo caso un vero e proprio atto permissivo.

Tale qualifica della mancata risposta non incide quindi sul complesso delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni e ponderate dall'amministrazione procedente sulla base delle risultanze di tutte le determinazioni acquisite. Infatti, l'applicazione del silenzio-assenso nell'ambito dei lavori della conferenza ha per oggetto solo atti endoprocedimentali, che quindi non incidono sulle

posizioni giuridiche private né esprimono una valutazione definitiva in ordine all'assetto di interessi pubblici che devono essere tutelati.

In altri termini, sulla protezione degli interessi pubblici che potrebbero essere minati dalla natura dell'attività che il privato chiede che venga assentita vige comunque l'amministrazione procedente, la quale è chiamata a ricostruire il quadro di tali interessi e a proteggerli sulla base delle indicazioni che le amministrazioni ad essi preposte gli fanno pervenire, ovvero in considerazione dell'assenza di qualsivoglia indicazione al riguardo di alcuni di tali interessi.

Ciò è confermato dal fatto che l'amministrazione procedente nel valutare le posizioni emerse in conferenza ai fini dell'adozione del provvedimento finale può anche disattendere le determinazioni espresse dalle altre amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela di interessi sensibili, purchè, in base ad una regola generale del nostro ordinamento, motivi adeguatamente e in modo penetrante le proprie conclusioni espresse nell'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.

La norma in commento, peraltro, **non trova applicazione per i provvedimenti di VIA, VAS e AIA**, imposti espressamente dalla normativa comunitaria, nel senso che devono essere sempre rilasciati e non possono essere sostituiti da tacite forme di assenso.

A questo riguardo, va però segnalato che la Manovra, nel modificare il comma 6-bis della legge n. 241 ha stabilito che all'esito dei lavori della conferenza l'amministrazione procedente, in caso di VIA statale (la VIA comprende anche il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale - AIA ai sensi dell'art. 10, co. 1, del Codice dell'ambiente), può adire direttamente il Consiglio dei ministri per ottenere una pronuncia sostitutiva ai sensi dell'art. 26, co. 2, del Codice dell'Ambiente. La Manovra non ha fatto altro che coordinare le disposizioni in materia di conferenza di servizi con quella contenuta nel Codice Ambientale, in modo da rendere certo l'ambito di operatività dell'intervento sostitutivo. Per quanto riguarda la procedura di VIA di competenza regionale, le singole regioni dovranno dettare analoghe disposizioni.

#### Fase conclusiva dei lavori della conferenza

La Manovra ha velocizzato la chiusura dei lavori della conferenza attraverso la modifica del comma 6-bis dell'art. 14-ter della legge 241, concentrando i diversi passaggi procedurali previsti dalla precedente disciplina.

L'attuale versione della norma prevede infatti che all'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine per la sua conclusione, l'amministrazione procedente, valutate le specifiche risultanze e le posizioni prevalenti espresse durante il suo svolgimento, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti alla conferenza.

La precedente disciplina prevedeva invece alla chiusura dei lavori della conferenza la redazione del verbale e, successivamente ad esso, la determinazione conclusiva dei lavori svolti e il provvedimento finale di chiusura del procedimento amministrativo.

La nuova norma rafforza anche le misure contro la mancata partecipazione alla conferenza di servizi da parte delle amministrazioni competenti e la ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento, stabilendo la **responsabilità dirigenziale e disciplinare** dei funzionari pubblici e includendo tali condotte tra quelle che rilevano ai fini dell'attribuzione della **retribuzione di risultato**.

Come anticipato, viene inoltre precisato – per ragioni di chiarezza e certezza del diritto - che il privato può in ogni caso dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento ai sensi degli artt. 2 e 2-bis della legge n. 241.

### Disciplina del dissenso qualificato

La Manovra ha modificato anche l'art. 14-*quater*, co. 3, della legge n. 241/1990, che disciplina gli effetti del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da parte di una o più amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico, salute e pubblica incolumità). Per le altre amministrazioni il primo comma della norma continua a prevedere, a pena di inammissibilità, l'adeguato supporto motivazionale del dissenso espresso in conferenza e la sua coerenza con la questione che forma oggetto del procedimento.

La precedente disciplina del dissenso delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili imponeva all'amministrazione procedente di rimettere la decisione:

- al Consiglio dei ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali;
- alla Conferenza Stato-regioni, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali;
- alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.

Peraltro, se nemmeno con l'intervento delle due Conferenze, nelle materie che la norma riservava alla loro competenza, si riusciva a comporre il dissenso, si prevedeva che su iniziativa del Ministro per gli affari regionali la decisione era rimessa al Consiglio dei ministri, che assumeva la determinazione sostitutiva nei successivi 30 giorni, ovvero alla competente Giunta regionale se si trattava di materie riservate allo loro competenza.

Con la Manovra questa disciplina viene completamente rivisitata, al fine di rendere più celere il procedimento per il superamento dei dissensi espressi in sede di conferenza dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili e assicurare, soprattutto, la conclusione delle procedure, posto che in molti casi proprio durante la fase di gestione dei dissensi si sono verificate situazioni di stallo che hanno impedito la realizzazione di opere o progetti.

La nuova disciplina prevede che in caso di dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela di un interesse sensibili, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'art. 120 della Cost., che disciplina il potere sostitutivo del Governo, **è rimessa dall'amministrazione procedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri**, che si pronuncia entro 60 giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. **Se l'intesa non è raggiunta nei successivi 30 giorni, la deliberazione del Consiglio dei ministri può essere comunque adottata.** Se il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, il Consiglio dei Ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate

Come è possibile notare, la nuova disciplina concentra le competenze e i passaggi burocratici in capo al Consiglio dei Ministri, che agisce con la partecipazione delle altre amministrazioni di volta in volta interessate, al fine di una migliore valutazione dell'interesse prevalente e con evidenti vantaggi in termini di tempi e di costi.

La norma in commento non trova applicazione in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale e nei casi di localizzazione delle opere di interesse statale.

### Ambito di applicazione della nuova disciplina

La Manovra ha modificato l'art. 29, co. 2-ter, della legge n. 241/1990, relativo all'ambito di applicazione della legge n. 241, stabilendo che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, co. 2, lett. m), Cost. le disposizioni concernenti la conferenza di servizi, che quindi diventano vincolanti anche per Regioni ed enti locali, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata, i casi in cui tali disposizioni non si applicano.

La modifica è diretta a rendere omogenea sul territorio nazionale la disciplina della conferenza di servizi, in considerazione delle modifiche introdotte, che eliminano diverse criticità proprie del precedente regime e restituiscono una forte valenza di semplificazione all'istituto.

## **2. La nuova disciplina della SCIA**

### 2.1. Natura e funzioni dell'istituto

La SCIA è un istituto di **semplificazione procedimentale** che si inserisce nel novero degli interventi diretti ad abbreviare e rendere certi i tempi di attesa per ottenere l'assenso della PA, necessario per l'esercizio di determinate attività.

Nella SCIA possono essere ravvisati anche i connotati tipici delle disposizioni di **liberalizzazione delle attività** private. L'istituto infatti, assicurando l'immediato avvio delle attività dichiarate, inverte il meccanismo del controllo pubblico da preventivo a successivo. In questo senso, la possibilità di dare immediato avvio ad attività imprenditoriali senza attendere il previo provvedimento dell'Autorità determina la loro liberalizzazione, fermo restando il potere di controllo successivo in capo alla PA, funzionale ad inibire solo le situazioni di illiceità. Il connotato della liberalizzazione è particolarmente presente nella SCIA applicabile al settore dei servizi, come riformato dal d.lgs. n. 59/2010, con il quale è stata recepita la Direttiva Servizi (2006/123/CE). Infatti, l'art. 8, co. 1, lett. f), del d.lgs. n. 59 prevede espressamente che non costituisce regime autorizzatorio la DIA, da leggere ora come SCIA, di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990.

La duplice funzione della SCIA rispecchia quella che era propria anche della DIA, relativamente alla quale per anni si è alimentato un vivace dibattito in dottrina e giurisprudenza in merito alla sua natura e alle sue finalità. Infatti, la DIA, vista dal lato procedurale, è stata considerata come una particolare forma di atto provvedimentale tacito (connotato che si rinveniva nella presenza di poteri di controllo e inibitori della PA), per cui la sua funzione era di semplificare il procedimento per il rilascio del titolo abilitativo richiesto ai fini dell'esercizio di una determinata attività. Sul piano strutturale, invece, la DIA poteva essere considerata come un atto del privato che sostituiva il provvedimento della PA, per cui la sua funzione si avvicinava molto a quella propria delle disposizioni di liberalizzazione delle attività private.

Tale dibattito è stato alimentato dalle numerose modifiche che la disciplina della DIA ha subito negli ultimi anni (su cui si v. la nostra Circolare del 21 dicembre 2009, n. 19265), che a fasi alterne hanno privilegiato talvolta l'aspetto privatistico, talaltra quello pubblicistico dell'istituto.

Nel dettare la nuova disciplina della SCIA il Legislatore non si è preoccupato di dirimere i termini della questione, dati suoi limitati riflessi in termini di semplificazione, ma ha perseguito i seguenti obiettivi:

- **ancorare l'effetto abilitativo al momento della presentazione della dichiarazione**, in modo da accelerare lo svolgimento delle attività private. Sotto tale aspetto la disciplina della SCIA ha consolidato e generalizzato recenti disposizioni che avevano introdotto la cd. DIA a effetti immediati, che a differenza di quella ordinaria, non richiedeva il decorso di un termine ai fini

dell'esercizio dell'attività oggetto della dichiarazione (art. 9, co. 3, della legge n. 69/2009, su cui si veda la nostra già citata Circolare n. 19265, e art. 85 d.lgs. n. 59/2010, che aveva limitato l'applicabilità della DIA immediata al solo settore dei servizi);

- **diversificare la SCIA dall'istituto del silenzio-assenso**, che rappresenta un meccanismo in base al quale le domande di autorizzazione rimaste inevase da parte della PA danno vita a provvedimenti taciti di approvazione, che il privato deve attendere prima di avviare l'attività richiesta. Tale diversificazione si è resa opportuna alla luce della considerazione che la DIA che imponeva al privato di attendere un certo lasso temporale prima di avviare l'attività dichiarata non si differenziava, sul piano dell'utilità pratica, dalla domanda di autorizzazione soggetta al regime del silenzio-assenso;
- **responsabilizzare maggiormente i privati nei confronti della PA**, invertendo i termini del rapporto tra pubblico e privato, tradizionalmente caratterizzati da una generale sfiducia riguardo alla liceità delle attività economiche. La funzione della SCIA è rendere il controllo della PA da preventivo a successivo, in modo da eliminare, ove possibile, gli ostacoli e i rallentamenti al libero esercizio di attività imprenditoriali;
- **graduare l'intervento pubblico sulla base del rischio delle attività economiche**. In questo senso, la SCIA è espressione del principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi imposti ai privati, che devono essere modulati in considerazione della rilevanza degli interessi pubblici. Tale principio ha ricevuto espresso riconoscimento nell'art. 49, co. 4-*quinquies*, della Manovra 2010, che delega il Governo a emanare uno o più regolamenti di semplificazione a favore delle PMI. L'implementazione del principio di proporzionalità consente di differenziare gli oneri burocratici e l'intensità dei controlli pubblici, per garantire, da un lato, ai privati di intraprendere più velocemente determinate attività, dall'altro, alle PA di rendere più efficienti e rapidi i controlli degli interventi che presentano concreti livelli di rischio per gli interessi pubblici, sfruttando per questi ultimi maggiori risorse e mezzi a disposizione.

Va tuttavia riconosciuto che considerare la SCIA come strumento di liberalizzazione ovvero come semplificazione procedimentale potrebbe rilevare sul piano pratico per stabilire se il privato abbia o meno la facoltà di avvalersi di tale strumento o se sia obbligato a farlo in presenza delle condizioni previste dalla legge.

Se la SCIA, infatti, costituisce strumento di liberalizzazione non è possibile per il privato richiedere un provvedimento espresso che la legge ha sostituito con un controllo solo a posteriori. Se invece la SCIA è un modulo procedurale che porta alla formazione di un provvedimento tacito, è possibile sostenere per il privato la facoltà di chiedere in ogni momento un provvedimento espresso in luogo della presentazione della dichiarazione.

Sul piano pratico, questa differenza potrebbe rilevare ogni volta in cui l'attività che il privato intende realizzare comporta notevoli investimenti, per i quali l'esigenza di celerità lascia il passo all'esigenza di un maggiore livello di certezza circa la conformità dell'intervento alla normativa vigente.

Al riguardo, sarebbe preferibile ritenere che, a prescindere dalla qualificazione della SCIA come istituto di liberalizzazione o semplificazione, al privato sia concessa la facoltà di avvalersi di tale strumento di semplificazione valutando di volta in volta l'opportunità di farlo, laddove il Legislatore non abbia imposto espressamente il suo utilizzo esclusivo.

Ciò potrebbe essere desunto dal tenore letterale dell'art. 19 della legge n. 241, sia prima che dopo la riforma, che prevede la sostituzione del titolo espresso con una segnalazione dell'interessato, e dall'art. 20 della legge n. 241, che richiamando espressamente l'art. 19 a proposito dei procedimenti ad istanza di parte in cui risulta applicabile il silenzio-assenso, lascia intendere che il privato gode di una facoltà di scelta in merito al modello di atto o di procedimento da adottare.

## 2.2. Ambito di applicazione

L'art. 19, commi 1 e 5, della legge n. 241, come modificato dalla Manovra 2010, stabilisce l'ambito di applicazione della SCIA. La norma prevede che ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, domande per le iscrizioni in albi o ruoli richiesti per l'esercizio di attività imprenditoriali, commerciali o artigianali è sostituito dalla SCIA a condizione che:

- il rilascio di tali titoli dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale. Si tratta dei cd. **provvedimenti vincolati**, che non richiedono valutazioni discrezionali da parte della PA;
- **non sussistano limiti o contingenti complessivi o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio di tali titoli**. La presenza di limiti e atti di programmazione richiede infatti valutazioni discrezionali;
- **non sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali**. Questa condizione rappresenta una novità rispetto alla precedente disciplina della DIA, che faceva invece generico riferimento agli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio o dei beni culturali. Per effetto della modifica la SCIA può sostituire gli atti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, paesaggio o beni culturali, che non richiedano ai fini del loro rilascio valutazioni di carattere discrezionale. Con riferimento invece alle ipotesi in cui sussistano vincoli, primi chiarimenti sono stati formulati nella nota del Ministero della semplificazione normativa del 16 settembre 2010 in materia edilizia (su cui si v. la nostra news del 17 dicembre 2010), nella quale viene chiarito che nel caso di intervento edilizio in zona sottoposta a vincolo permane l'onere di acquisizione ed allegazione alla SCIA dello specifico atto di assenso dell'ente preposto alla tutela del vincolo stesso;
- non si tratti di atti di competenza delle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia e delle finanze, compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco. Tale elenco riguarda le cd. amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili che, a differenza della precedente disciplina della DIA, **non contempla più le amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità**. Gli atti di competenza di tali amministrazioni possono, pertanto, essere sostituiti dalla SCIA;
- non si tratti di atti che devono essere rilasciati espressamente sulla base della **normativa comunitaria**;
- **non si tratti di attività economiche a prevalente carattere finanziario**, comprese quelle regolate dal d.lgs. n. 385/1993 (testo unico delle disposizioni bancarie, TUB) e dal d.lgs. n. 58/1998 (testo unico in materia di intermediazione finanziaria, TUF).

Con una norma inerente all'ambito di applicazione della SCIA che potremmo definire per certi versi transitoria, per le ragioni che saranno di seguito illustrate, la Manovra 2010 stabilisce che le espressioni "*segnalazione certificata di inizio di attività*" e "*Scia*" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "*dichiarazione di inizio di attività*" e "*DIA*", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina della SCIA prevista dall'art. 19 della legge n. 241 sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto recante la Manovra 2010 quella della DIA prevista da ogni normativa statale e regionale (art. 49, co. 4-ter).

Contribuisce a delineare l'ambito applicativo della nuova disciplina della SCIA anche la norma della Manovra in forza della quale l'istituto in commento attiene alla tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e), Cost.) e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e

sociali (art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.). Tali materie rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, pertanto le Regioni e gli Enti locali, nel disciplinare i procedimenti di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate dalla SCIA.

### *2.3. La tipologia di atti sostituibili e l'impatto della nuova regolamentazione sulle discipline statali e regionali*

L'elenco dei titoli abilitativi che possono essere sostituiti con la SCIA è lo stesso di quello che era previsto per la DIA.

L'art. 19, co. 1, legge n. 241 contempla un ampio novero di forme di controllo pubblico che costituiscono il presupposto per l'esercizio delle attività private, accomunate dal requisito di una pronuncia espressa della PA.

Si tratta di una elencazione esemplificativa nella quale rientrano tutti i **provvedimenti ampliativi vincolati**, che comportano effetti positivi nella sfera giuridica del privato, quali le autorizzazioni, le ammissioni, le dispense, le esenzioni, le concessioni, i permessi, i nulla osta, i visti, le registrazioni, ecc.

Per quanto riguarda le concessioni, la norma contempla solo quelle non costitutive, dette anche **traslative**, come nella precedente disciplina della DIA, caratterizzate dal fatto che con esse la PA trasferisce al privato diritti, poteri o facoltà, già esistenti.

Non rientrano nell'ambito di applicazione della SCIA invece le **concessioni costitutive**, con le quali la PA crea nuovi diritti in capo ai privati, sul presupposto che il rilascio di tali titoli comporta sempre valutazioni di carattere discrezionale.

L'individuazione degli atti sostituibili dalla SCIA avviene sulla base della loro tipologia, e non mediante la loro puntuale e analitica indicazione, secondo lo schema seguito nella originaria versione della DIA, che rimandava a un decreto attuativo l'elencazione di tali atti (DPR n. 300/1992).

Tale tecnica di individuazione, se da un lato offre minore certezza agli operatori rispetto all'indicazione analitica, dall'altro consente di raggiungere risultati più apprezzabili in termini di estensione dell'ambito applicativo della norma di semplificazione.

Per compensare il *gap* di certezza si comprende però anche lo sforzo compiuto in passato dal Legislatore di indicare espressamente in alcune normative settoriali l'applicabilità della DIA. Tali previsioni che si limitavano a richiamare la disciplina della DIA non determinavano nella maggior parte dei casi un regime speciale rispetto a quello previsto in via generale dalla legge n. 241, ma stabilivano formalmente e ufficialmente la facoltà di sostituire i titoli contemplati da disposizioni settoriali con il procedimento generale di DIA.

Questa tipologia di rinvio normativo ora deve intendersi riferita alla nuova regolamentazione generale sulla SCIA per effetto dell'art. 49, co. 4-ter, della Manovra che, come anticipato, stabilisce che le espressioni "*segnalazione certificata di inizio di attività*" e "*Scia*" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "*dichiarazione di inizio di attività*" e "*DIA*", ovunque ricorrano, e che la disciplina della SCIA sostituisce quella della DIA prevista da ogni normativa statale e regionale. In questo modo viene anche chiarito che la tipologia del rinvio effettuato da tali norme all'art. 19 della legge n. 241 ha carattere **formale, o dinamico**, nel senso che recepisce le modifiche intervenute, contrariamente a quanto si verifica in presenza di un rinvio materiale, mediante il quale si continua a fare riferimento alla versione originaria della norma richiamata, senza che rilevino le modifiche successivamente intervenute.

Tale precisazione serve quindi ad evitare problemi interpretativi in grado di rendere meno agevole l'applicazione delle nuove regole sulla SCIA.

La previsione infatti risponde all'esigenza di confermare il grado di certezza creato dal tessuto normativo, di fonte statale e regionale, stratificatosi nel tempo, regolando la transizione dal vecchio al nuovo regime. Da qui il carattere transitorio della disposizione in commento.

La norma però determina anche un **effetto abrogativo** tutte le volte che la nuova disciplina della SCIA non si limita e sostituisce la denominazione DIA, ma anche la speciale disciplina eventualmente prevista dalla normativa settoriale che la contempla.

Per capire però l'esatta portata di tale effetto abrogativo occorrono alcune precisazioni. Infatti, la Manovra prevede la sostituzione della disciplina generale e di ogni regolamentazione speciale, statale e regionale, della DIA con la disciplina della SCIA. L'introduzione di tale prescrizione da parte del Legislatore si è resa opportuna in quanto senza di essa l'effetto abrogativo non si sarebbe verificato nemmeno tacitamente, poiché la disciplina della SCIA, essendo generale rispetto a quella della DIA contemplata da normative settoriali, non avrebbe avuto tale efficacia in virtù del principio che la legge generale posteriore non abroga la legge speciale anteriore.

L'effetto abrogativo non è però generalizzato, nel senso che **non investe tutti i regimi speciali della DIA**, poichè mitigato dalla previsione che la disciplina della SCIA, oltre ad attenere alla tutela della concorrenza, costituisce anche livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. Peraltro, per effetto del meccanismo sostitutivo previsto dalla norma in esame, il riferimento alla SCIA deve intendersi effettuato anche nell'art. 29, co. 2-ter, della legge n. 241/1990, come modificato dalla legge n. 69/2009 e dalla legge n. 122/2010, che considera livello essenziale delle prestazioni la disciplina della DIA, ora SCIA.

Ciò dovrebbe comportare non solo l'attrazione della materia alla competenza statale, ma anche che **i regimi speciali di DIA più favorevoli rispetto a quelli della SCIA rimangono in vigore, siano essi di fonte statale o regionale.**

Inoltre, quando lo Stato fissa i livelli essenziali in una determinata materia si verifica che le disposizioni regionali incompatibili con essi sono incostituzionali nella misura in cui prevedano livelli di prestazioni inferiori rispetto a quelli determinati dal centro. Tali disposizioni però non vengono abrogate, neppure tacitamente, posto che la legge statale non è dotata di tale efficacia nei confronti della legge regionale.

Sulla base di tali considerazioni, si può ritenere che con la disciplina della SCIA lo Stato abbia voluto determinare i livelli essenziali abrogando direttamente le disposizioni statali che prevedono livelli inferiori, ma non quelle che riconoscono ai privati un più elevato livello di semplificazione. Le discipline regionali incompatibili con la SCIA devono invece ritenersi in vigore, fino a quando non saranno adeguate ai nuovi livelli essenziali oppure dichiarate incostituzionali.

Ciò comporta che l'espressione della norma in commento che prevede la sostituzione della disciplina della SCIA alle discipline della DIA recate a livello regionale riguarda unicamente le ipotesi in cui quest'ultime prevedevano un rinvio formale all'art. 19 della legge n. 241, ora recante la disciplina della SCIA, senza che si verifichi però alcun effetto abrogativo.

#### *2.4. Modalità di presentazione della SCIA*

La SCIA è corredata, per quanto riguarda gli stati, le qualità personali e i fatti previsti dagli artt. 45 e 46 del DPR n. 445/2000, dalle dichiarazioni sostitutive dell'interessato. Mentre, la sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per l'avvio dell'attività deve essere certificata dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati ovvero dalle dichiarazioni dell'Agenzia delle imprese, di cui al

DPR n. 159/2010, alle quali vanno allegati gli elaborati progettuali necessari per consentire le verifiche successive da parte dell'amministrazione.

Per espressa previsione di legge, tale documentazione sostituisce l'esecuzione di verifiche preventive e i pareri delle altre amministrazioni, ove previsti. Si tratta di una novità rispetto alla precedente disciplina della DIA, in forza della quale tali verifiche e valutazioni erano invece di competenza della PA.

Con il parere dell'Ufficio legislativo del Ministero per la Semplificazione normativa del 12 novembre 2010, è stato chiarito il rapporto esistente tra l'art. 19 della legge n. 241/1990 e le diverse discipline di settore, per quanto riguarda la documentazione da presentare al SUAP per l'avvio di un'attività imprenditoriale.

Sul punto, il Ministero ha precisato che l'art. 19 della legge n. 241/1990 costituisce una disposizione di principio rispetto alle singole normative di settore che individuano la documentazione specifica di volta in volta da allegare alla SCIA. Pertanto, non sussiste l'obbligo per l'impresa di allegare sempre alla segnalazione certificata tutta la documentazione indicata dall'art. 19. Infatti, è alle discipline settoriali che si deve guardare per individuare la documentazione richiesta.

#### *2.5. Effetti della SCIA e poteri della PA*

La SCIA consente di iniziare l'attività immediatamente e senza necessità di attendere la scadenza di alcun termine, a meno che la PA non la inibisca intervenendo nei successivi 60 giorni. Ciò si traduce in una sostanziale accelerazione e semplificazione rispetto alla precedente disciplina contenuta nell'art. 19 della legge n. 241, che prevedeva il decorso del termine di 30 giorni prima di poter avviare l'attività e legittimava l'esercizio di poteri inibitori da parte dell'amministrazione entro l'ulteriore termine di 30 giorni dalla comunicazione di avvio della stessa attività.

Al riguardo, pertanto, va segnalato che il lasso temporale per il controllo pubblico è rimasto sostanzialmente invariato, salvo quanto si dirà in merito ai poteri di intervento nei casi di pericolo di gravi pregiudizi per interessi sensibili.

Come anticipato in premessa, dal prossimo 29 marzo la SCIA dovrà essere presentata esclusivamente in modalità telematica ai SUAP (si v. nostra news del 1 febbraio 2011).

La presentazione della SCIA al SUAP determina il rilascio da parte di quest'ultimo di una ricevuta, previa verifica della completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. L'effetto abilitativo discende dal rilascio della suddetta ricevuta, che costituisce titolo autorizzatorio (art. 5, DPR n. 160/2010).

A seguito della presentazione della SCIA, la PA deve verificare la sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per l'avvio dell'attività.

L'art. 19 disciplina una funzione amministrativa di controllo, volta ad accertare che il privato abbia avviato l'attività in maniera legittima. Il potere di controllo trova una manifestazione espressa solo nel caso in cui venga accertata l'insussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti. In questi casi la PA adotta un motivato provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, o nel caso sia possibile, invita il privato a conformarsi alla normativa vigente, entro un termine stabilito.

La funzione di controllo va esercitata entro 60 giorni dal ricevimento della segnalazione. Tale termine dovrebbe avere natura perentoria e non ordinatoria e, pertanto, il provvedimento inibitorio adottato oltre la sua scadenza sarebbe da considerare illegittimo. Tale natura perentoria deriverebbe, innanzitutto, dal carattere doveroso del potere di controllo, volto alla verifica della corrispondenza

tra segnalazione e normativa. Infatti, poiché l'esercizio di tale potere costituisce tutela dell'interesse pubblico, l'assenza di un termine rigoroso, entro il quale esercitarlo, inciderebbe proprio su tale tipologia di tutela, a discapito della collettività. Inoltre, la nuova norma dispone espressamente che, l'amministrazione, dopo la scadenza di tale termine, può agire in via inibitoria e sanzionatoria nel caso di dichiarazioni false o mendaci. Pertanto, è evidente l'intenzione del legislatore di circoscrivere temporalmente l'esercizio del potere inibitorio, al fine di tutelare le esigenze di certezza di chi si avvale dello strumento della SCIA.

Il termine di 60 giorni per l'effettuazione dei controlli può però, secondo la nuova disciplina, subire un allungamento in presenza di un **pericolo di danno** per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante la conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente. In questi casi, quindi, il presupposto che legittima l'intervento della PA non è rappresentato solo da una situazione di non conformità alla normativa, ma anche dalla presenza di un pericolo di danno.

Pertanto, per evitare che la locuzione "*pericolo di danno*" si traduca in una formula vuota, che attribuirebbe alla PA un ampio potere discrezionale di intervento, si dovrebbe riconoscere la legittimazione a intervenire della PA solo nei casi in cui il pericolo sia concreto e attuale, di cui dovrebbe essere data specifica evidenza nella motivazione nel provvedimento inibitorio.

La nuova formulazione dell'art. 19 ha lasciato invariata inoltre, come per la DIA, la possibilità per l'amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* (revoca) e 21-*nonies* (annullamento) della legge n. 241/1990.

La revoca presuppone una nuova e diversa valutazione discrezionale, che può essere determinata da sopravvenuti motivi di interesse pubblico, da un mutamento della situazione di fatto o da una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. L'istituto obbliga l'amministrazione a indennizzare i pregiudizi subiti dagli interessati.

L'annullamento d'ufficio presuppone invece l'invalidità del provvedimento da rimuovere e l'esistenza di ragioni di interesse pubblico per annullarlo, pertanto, non è sufficiente la sola esigenza di privare di efficacia un atto illegittimo. L'atto di annullamento può essere adottato entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati. Tale previsione comporta in altri termini la necessità di tener conto dell'affidamento del privato.

## 2.6. Dichiarazioni false o mendaci e responsabilità

La presentazione di dichiarazioni false o mendaci comporta diverse conseguenze, sul piano amministrativo, penale e civile.

Sul **piano amministrativo** la falsa dichiarazione in ordine ai presupposti di legittimazione per l'esercizio dell'attività determina anzitutto la possibilità per la PA di adottare provvedimenti inibitori, anche oltre la scadenza del termine di 60 giorni (art. 19, co. 3, legge n. 241). Inoltre, l'art. 75 del DPR n. 445/2000, recante il TU sulla documentazione amministrativa, richiamato dall'art. 19, co. 3, della legge n. 241, prevede la decadenza dai benefici eventualmente conseguiti per effetto di dichiarazioni non veritiere.

Sul **piano penale**, l'art. 19, commi 3 e 6, prevede la reclusione da uno a tre anni, salvo che il fatto costituisca reato più grave. Tali sanzioni trovano applicazioni sia per il titolare della dichiarazione che per il professionista intervenuto in sede di attestazione o asseverazione dei requisiti o delle condizioni richieste dalla legge.

Le **conseguenze di carattere civile** riguardano invece il rapporto tra l'imprenditore e il professionista chiamato a svolgere un'attività di attestazione/asseverazione. Infatti, nel caso

attestazioni false o mendaci, cui consegue l'inibizione dell'attività che forma oggetto della SCIA, il professionista risponde secondo le regole della responsabilità contrattuale e di quella extracontrattuale nei confronti del titolare della segnalazione.

## **Marco Ravazzolo**

### **Per informazioni rivolgersi a:**

AL - Affari Legislativi | *Riferimento:* Ravazzolo Marco

*Telefono:* 065903784 | *E-mail:* m.ravazzolo@confindustria.it

AL - Affari Legislativi | *Riferimento:* Grasso Luigia

*Telefono:* 065903521 | *E-mail:* l.grasso@confindustria.it