



LA LEGGE PER TUTTI

INFORMAZIONE E CONSULENZA LEGALE

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Autore: Edizioni Simone | 11/11/2015



*Semplificazione amministrativa nelle attività produttive e commercio:
la SCIA.*

Profili generali

Il settore delle attività economiche e produttive è stato uno di quelli maggiormente

investiti dai mutamenti legislativi ed organizzativi rispondenti ai **diktac** della **liberalizzazione e della semplificazione**.

Si tratta di un ambito strategico nel contesto dei rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni: grazie al sistema di semplificazioni progressivamente venutosi a delineare, la P.A. ha assunto un nuovo ruolo, essendo chiamata ad intervenire non più prima, ma dopo, ossia in sede di verifica della legittimità dell'attività posta in essere da privato, e sempre per la tutela di un interesse pubblico superiore.

Dal tradizionale modello basato sull'**autorizzazione** — quale provvedimento amministrativo con cui la P.A., nell'esercizio di un'attività discrezionale e in funzione preventiva, provvede, su istanza dell'interessato, alla rimozione di un limite legale posto all'esercizio di un'attività inerente ad un diritto soggettivo o una potestà pubblica necessariamente preesistenti in capo all'interessato — si è via via passati a **modelli più innovativi**, ispirati precisamente:

— alla **liberalizzazione in senso stretto (*deregulation*)**, che comporta la sostituzione dell'autorizzazione espressa con la semplice presentazione di una segnalazione certificata da parte del privato circa l'inizio di una certa attività economica (cfr. l'art. 19 L. 241/1990 sul procedimento amministrativo);

— alla **liberalizzazione in senso lato (o *atecnica*)**, che si esplica nella sostituzione di un provvedimento autorizzativo espresso con uno tacito, secondo il modello del *silenzio assenso*, del quale, nel tempo, il legislatore ha ampliato l'ambito di applicazione (cfr. l'art. 20 L. 241/1990).

Ratio della norma

Il processo di liberalizzazione in senso stretto ha trovato la sua massima espressione nella previsione della dichiarazione di inizio attività (DIA) oggi **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, ex art. 19 della legge sul

procedimento amministrativo, L. 241/1990, che in maniera più o meno marcata ha costituito nel tempo il caposaldo dell'economia di mercato e del principio concorrenziale.

La *ratio* di tale disposizione è stata quella di «facilitare» l'attività di impresa, subordinando, seppure in casi specifici, l'inizio del suo esercizio non più ad un atto della pubblica amministrazione — l'autorizzazione — bensì ad una iniziativa del privato interessato: dapprima la denuncia, poi la dichiarazione, oggi la segnalazione certificata.

In sostanza, alla **maggiore libertà del privato** corrisponde la **regressione del potere autoritativo della pubblica amministrazione**, con conseguenti e rilevanti riflessi nella prospettiva della semplificazione e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Questo è anche il motivo per cui l'art. 19 L. 241/1990 è stato sempre oggetto dell'attenzione del legislatore, che è intervenuto più volte a modificarne la disciplina, in quanto strettamente strumentale rispetto allo sviluppo economico del Paese.

Disciplina

L'attuale formulazione dell'art. 19 L. 241/1990 è la risultante di numerosi interventi legislativi — tra i più recenti ricordiamo il **D.L. 91/2014**, conv. in **L. 116/2014** (cd. decreto competitività); il **D.L. 133/2014**, conv. in **L. 164/2014** (cd. decreto sblocca Italia), nonché, in ultimo, la L. cd. **riforma della P.A. 2015, L. 7-8-2015, n. 124** — che hanno impostato una disciplina dell'istituto totalmente innovativa rispetto al passato sia dal punto di vista formale che contenutistico.

Quanto al primo aspetto, l'istituto perde la sua denominazione di dichiarazione di inizio attività ed acquisisce quella nuova di **segnalazione certificata di inizio attività** o **Scia**.

Al di là di tale cambiamento nominalistico, in sostanza il legislatore considera la Scia come la normale modalità di inizio di una attività economica, prevedendo che «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».

Sono **escluse dall'applicazione della Scia** le ipotesi in cui *sussistano* vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e quelle relative agli 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 quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e quelli imposti dalla normativa comunitaria (art. 19, comma 1); a tali ipotesi devono aggiungersi, inoltre, quelle in cui vengono in rilievo le attività economiche a prevalente carattere finanziario, comprese quelle in materia bancaria e creditizia e di intermediazione finanziaria (art. 19, comma 4bis, inserito dal D.L. 125/2010, conv. in L. 1-10-2010, n. 163).

Per poter validamente esercitare l'attività d'impresa, ed evitare di incorrere nell'attività inibitoria dell'amministrazione, l'interessato deve presentare la **segnalazione corredata da autocertificazioni, attestazioni, asseverazioni di tecnici abilitati**, che consentano alla P.A. di svolgere la propria attività di controllo. Essa può essere presentata, oltre che con modalità telematica, anche a mezzo posta, mediante raccomandata con avviso di ricevimento: in tal caso, la Scia si considera «presentata» al momento della ricezione da parte della P.A.

In particolare, il legislatore ha stabilito che unitamente alla Scia devono essere presentate le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà, per quanto riguarda *gli stati, le qualità personali e i fatti*, secondo le previsioni di cui agli artt. 46 e 47 D.P.R. 445/2000, nonché (*ove espressamente previste dalla normativa vigente*, le attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati o le dichiarazioni di conformità rese dalle Agenzie per le imprese, per quanto riguarda la sussistenza, nel caso specifico, dei *requisiti e dei presupposti* richiesti per l'avvio dell'attività. Tali attestazioni ed asseverazioni devono, poi, essere corredate dagli

elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. La detta documentazione sostituisce anche eventuali pareri di organi o enti appositi ovvero l'esecuzione di verifiche preventive eventualmente richieste dalla legge, fatta salva la possibilità di *verifiche successive* degli organi e delle amministrazioni competenti.

Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti necessari è punito con la **reclusione** da uno a tre anni (art. 19, comma 6).

Quanto al **regime giuridico** della Scia, il legislatore ha stabilito, al comma 2 dell'art. 19, che **l'attività cui si riferisce la segnalazione può essere iniziata immediatamente, già dalla data di presentazione della stessa all'amministrazione competente.**

Tale esercizio dell'attività non preclude, però, il potere di intervento dell'amministrazione.

La P.A. infatti, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti necessari, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione medesima, adotta *motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi.*

Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e 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 stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata (art. 19, comma 3, L. 241/1990, sostituito ex art. 6 **L. 124/2015**, cd. riforma della P.A.).

Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di autotutela, l'amministrazione competente adotta comunque i detti provvedimenti laddove ricorrano le condizioni di cui all'art. 21nonies L. 241/1990 (art. 19, comma 4, sostituito dalla **L. 124/2015**).

Quanto ai provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, questi possono essere adottati *sempre e in ogni tempo* nell'ipotesi in cui il soggetto interessato abbia presentato dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà *false o mendaci*. In tal caso, oltre ai detti provvedimenti amministrativi troveranno applicazione anche sanzioni penali, consistenti nella reclusione da uno a tre anni nonché quelle di cui al Capo VI del D.P.R. 445/2000.

Scia: natura giuridica e tutela del terzo

Il comma 6ter dell'art. 19 L. 241/1990 (introdotto dal D.L. 138/2011, conv. in L. 148/2011) ha posto fine alla dibattuta *querelle* sulla **natura giuridica** della segnalazione certificata di inizio attività e sulla possibile **tutela da accordare al terzo** che si consideri leso dalla intrapresa attività.

Ed infatti, il comma in esame precisa che la Scia, al pari della denuncia e della dichiarazione di inizio attività, *non costituisce provvedimento tacito* direttamente impugnabile dal privato che si sente leso dall'intervento realizzato da terzi con tale titolo abilitativo. L'interessato, pertanto, può solo *sollecitare le verifiche* spettanti alla pubblica amministrazione e, in caso di inerzia di quest'ultima, esperire l'azione avverso il silenzio ai sensi dell'art. 31, commi 1, 2 e 3 del Codice del processo amministrativo (recato dal D.Lgs. 104/2010).

Infine, per quanto riguarda i mezzi di tutela, l'art. 133 c.p.a., come mod. dal D.Lgs. 33/2013, devolve alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** le controversie in materia di provvedimenti espressi adottati in sede di verifica di segnalazione certificata, denuncia e dichiarazione di inizio attività, di cui all'art. 19, comma 6ter cit.

Decorso il termine di 60 giorni dalla segnalazione (ovvero nel caso di segnalazione corredata dalla dichiarazione di conformità di cui all'art. 2, comma 3, D.P.R. 159/2010), senza che sia intervenuto alcun provvedimento amministrativo interdittivo, l'amministrazione, oltre che agire in autotutela, può comunque

intervenire sull'attività intrapresa, solo, però, «in presenza del pericolo di un 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 conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente».



Il presente articolo è stato tratto dal volume edito da Edizioni Simone

**Elementi di Legislazione in materia di
documentazione e semplificazione amministrativa**

a cura di B. Consales

**SE VUOI LEGGERLO TUTTO
ACQUISTA IL VOLUME CLICCANDO QUI**