



Ufficio Legislativo e Affari Giuridici

Roma, 22 luglio 2010

Alle Organizzazioni Regionali
e Provinciali CONFESERCENTI

Loro sedi

Prot. n. 4229.11/2010 GDA

Oggetto: **Nuova “Segnalazione certificata di inizio attività–Scia”. Semplificazione per pmi.**

Con l’approvazione, al Senato, del “maxiemendamento” del Governo al disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, è stata inserita, nel testo della “Manovra”, all’art. 49, comma 4-*bis*, la nuova procedura della “**Segnalazione certificata di inizio attività - Scia**”, che, in caso di definitiva approvazione del ddl, soppianderà la “Dichiarazione di inizio attività – Dia”, sostituendo integralmente l’art. 19 della legge n. 241/90.

Scia: quali le novità recate dalle nuove procedure?

1. A quali procedimenti si applica la Scia

Anzitutto, va subito evidenziato che **la Scia, come la Dia, si applicherà soltanto in sostituzione di ogni atto di assenso della pubblica amministrazione, comprese quelle attinenti 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”.**

Rimane esclusa, dunque, l’applicabilità della Scia ad ogni procedimento per il quale siano previsti specifici strumenti di programmazione settoriale finalizzati al rilascio di atti di assenso dell’amministrazione quali autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati.

E’ il caso, ad esempio, dell’esercizio dell’attività di commercio nelle medie e grandi strutture di vendita e dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande. Per ambedue le tipologie considerate la legislazione prevede di norma un regime autorizzatorio, che risponde alle regole di una programmazione settoriale basata su criteri individuati dalle Regioni e dai Comuni.

Ma attenzione: l'art. 11 del D. Lgs. n. 59/2010, di attuazione della Direttiva Bolkestein, prevede il divieto di applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti; tale divieto non concerne comunque i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale.

Potrebbe dunque accadere che tutte le volte che una programmazione settoriale risulti inadeguata ai menzionati principi - e gli enti locali non provvedano ad adeguarsi - i giudici amministrativi chiamati a decidere in merito da eventuali interessati ritengano che il regime che prevede il rilascio di un'autorizzazione espressa sia da intendersi sostituito dalla nuova procedura della Scia.

Ulteriori simili rischi si ravvisano con riferimento alle attività di rivendita di tabacchi e di vendita di giornali e riviste, non disciplinate dalle norme di recepimento della "Direttiva servizi" ma da essa non escluse, sì che, se le Autorità competenti (rispettivamente Monopoli di Stato e Regioni) non si pronunceranno esplicitamente in merito, potrebbero teoricamente "esplodere" pericolosi casi giudiziari.

2. Applicabilità della Scia a livello regionale

Il comma 4-ter dell'art. 49 del ddl di conversione della "Manovra" prevede che la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisca direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 78, quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa, sia statale che regionale.

In generale, l'art. 29 della legge n. 241/90 stabilisce che le disposizioni della legge medesima "si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali (...)". Ma "le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla (...) legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge".

Dunque, **le Regioni, nella propria legislazione in materia di procedimento amministrativo, già hanno l'onere di attenersi ai principi di cui alla legge n. 241.**

Ma lo stesso art. 29 aggiunge che (comma 2-ter) "attengono (...) ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività (...), salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano"; (comma 2-quater) **le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela;** (comma 2-quinquies) **le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione".**

Inoltre, il predetto comma 4-ter dell'art. 49 aggiunge che "il comma 4-bis attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce

livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma.

Come è noto, appartengono alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la “Tutela della concorrenza” e la “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: dunque, **le Regioni sono tenute al rispetto delle disposizioni in materia di Dia, ed ora di Scia, e comunque, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma (semmai) possono prevedere livelli ulteriori di tutela.**

Le Regioni a Statuto speciale, poi, devono adeguare la propria legislazione alle disposizioni dell’art. 29, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

La **Regione Sicilia**, ad esempio, con la **Circolare Ass. 18 agosto 1995, n. 12350**, ha da tempo chiarito che “gli articoli 22 e 23 della legge (L.R. n. 10/1991), nel confermare le disposizioni di cui agli articoli 19 e 20 della legge n. 241 del 1990, fanno salva la emananda disciplina regolamentare ivi prevista. Da ciò si desume che il legislatore regionale ha voluto far dipendere l'esecutività delle norme di cui agli artt. 22 e 23 della legge regionale n. 10 del 1991 dall'emanazione dei regolamenti attuativi degli artt. 19 e 20 della legge n. 241 del 1990”. Ma, una volta che i regolamenti (DPR n. 300/92, DPR n. 407/94) sono stati emanati, **l’Amministrazione siciliana ha ritenuto, con la menzionata circolare, “pienamente applicabili nel territorio della Regione siciliana le norme citate (art. 19 e 20 legge n. 241/90), cui debbono attenersi i comuni (...)”. La mancata previsione di successiva attività regolamentare nel nuovo testo dell’art. 19 della legge n. 241, nel combinato disposto con l’art. 22 della L.R. n. 10/91, rende dunque – a nostro avviso - direttamente applicabili nella Regione Sicilia le nuove norme in materia di Scia.**

3. Casi di esclusione dell’applicabilità della Scia.

L’art. 49, comma 4-bis, del ddl di conversione della “Manovra” esclude l’applicazione della Scia, oltre che per i già considerati (in relazione alla Dia) “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 imposti dalla normativa comunitaria”, altresì per i **casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.**

Inoltre, ai sensi del comma 5 del novellato testo dell’art. 19, lo stesso articolo non si applicherà alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

4. Le regole del procedimento.

La disciplina di cui al comma 4-bis – come si è detto, sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 78/2010, quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale e regionale, ivi compreso il D. Lgs. n. 59/2010.

Come è noto, la Dia doveva essere presentata corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L’amministrazione competente poteva

richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non fossero attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non fossero direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. L'attività oggetto della dichiarazione poteva essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data della sua presentazione all'amministrazione competente; contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne doveva poi dare comunicazione all'amministrazione competente. Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività avesse ad oggetto l'esercizio di attività di cui al decreto legislativo n. 59/2010, di attuazione della *direttiva Bolkestein*, l'attività, ove non diversamente previsto, poteva essere iniziata immediatamente, fin dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente.

La Scia è corredata:

- dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del T.U. di cui al DPR n. 445/2000;
- dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero:
- dalle **dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese** di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui sopra; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione.

Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui si è detto, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della stessa all'amministrazione competente.

In definitiva, tutta l'attività di verifica, compresi i pareri di organi ed enti, diventa successiva, e l'attività imprenditoriale soggetta a Scia può essere avviata immediatamente, sulla base dell'autocertificazione e delle asseverazioni dei tecnici abilitati o dell'Agenzia delle imprese.

In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti autocertificati ed asseverati come sopra, l'Amministrazione, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della Scia, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni.

Come nel caso della Dia, è comunque fatto salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies, ma, **decorso il termine di sessanta giorni previsto per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa**, di cui al primo periodo del terzo comma del nuovo art. 19, **all'amministrazione è consentito intervenire solo 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.

Detta nuova previsione costituisce certamente un incentivo per gli uffici della P.A. ad effettuare le dovute verifiche entro i termini, risultando molto più complesso ed oneroso, in seguito, l'intervento teso al divieto di prosecuzione dell'attività ed alla rimozione dei suoi effetti.

In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali previste dal comma 6 dell'art. 19, nonché di quelle di cui al capo VI del T.U. di cui al DPR n. 445/2000, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti interdittivi di cui si è detto. Il menzionato comma 6 prevede che, ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di legge, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il relativo ricorso giurisdizionale è esperibile da qualunque interessato nei termini di legge e può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'art. 20 della legge n. 241/90.

Semplificazione adempimenti pmi

Il comma 4-*quater* dell'art. 49, al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese, autorizza il Governo ad adottare uno o più regolamenti, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la semplificazione normativa e dello sviluppo economico, sentiti i Ministri interessati e le associazioni imprenditoriali, volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti;
- b) **eliminazione di autorizzazioni, licenze, permessi, ovvero di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione alla dimensione dell'impresa ovvero alle attività esercitate;**
- c) **estensione dell'utilizzo dell'autocertificazione, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese** di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale;
- e) soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente, per le attività oggetto di tale certificazione;
- f) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

I regolamenti di cui al comma 4-*quater* saranno emanati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 78 ed entreranno in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Con effetto dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti, saranno abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei relativi procedimenti.

Cordiali saluti,

Giuseppe Dell'Aquila

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Giuseppe Dell'Aquila', with a long horizontal flourish extending to the right.