

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

N. 291

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

(Parere ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 4 aprile 2016)



4 - APR. 2016

*Il Ministro
per le riforme costituzionali
e i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVII/D189/16

Roma, 4 aprile 2016

Sen.
Pietro Grasso
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

Gentile Presidente,

trasmetto, al fine dell'espressione dei pareri da parte della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, lo schema di decreto legislativo recante "Attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016.

Con rispetto

Maria Elena Boschi

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'art. 5 della legge n. 124 del 2015 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva. L'esercizio della delega deve informarsi ai principi e criteri direttivi desumibili dagli artt. 19 (in materia di segnalazione certificata di inizio attività) e 20 (in materia di silenzio assenso) della legge n. 241 del 1990, ai principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. Al legislatore delegato è altresì richiesta l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, nonché la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti *standard* de gli atti prodotti dagli interessati e delle modalità di svolgimento della successiva procedura.

L'art. 1 del primo dei decreti attuativi della citata delega reca la disciplina generale applicabile alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e delimita gli ambiti dei relativi regimi amministrativi. Spetterà a successivi decreti legislativi l'individuazione delle attività oggetto di mera comunicazione, di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, nonché di quelle per le quali è necessaria l'autorizzazione espressa. Come clausola residuale si prevede che tutte le attività private non espressamente disciplinate dai predetti decreti o dalla normativa europea, statale o regionale non sono soggette a disciplina procedimentale.

L'art. 2 prevede la predisposizione di moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché della documentazione da allegare, secondo le modalità stabilite dall'art. 24 del decreto-legge n. 90 del 2014. Tali moduli devono essere pubblicati sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni o comunicazioni. Laddove non sia possibile la pubblicazione dei predetti moduli, le pubbliche amministrazioni pubblicano in loro luogo l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione, indicando le norme che ne prevedono la produzione. La ricevuta rilasciata a seguito della presentazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione costituisce avvio del procedimento ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n. 241 del 1990; tuttavia il rilascio di ricevuta da parte dell'amministrazione non è condizione di efficacia della SCIA.



Qualora gli enti locali non provvedano alla pubblicazione dei documenti richiesti dal presente decreto, le Regioni, anche su segnalazione del cittadino, adottano le misure sostitutive. In caso di inadempienza della Regione è previsto l'intervento in via sostitutiva da parte dello Stato. La mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti e la richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati sul sito costituiscono altresì illecito disciplinare punibile con la sospensione da tre giorni a sei mesi.

L'art. 3 introduce il principio della concentrazione dei regimi amministrativi. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico al quale presentare le istanze, segnalazioni e comunicazioni, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di più amministrazioni o di più articolazioni interne in seno alla stessa amministrazione. È possibile istituire più sedi di tale sportello, purché finalizzate a garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio.

Nelle ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA. L'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della segnalazione. L'amministrazione che la riceve la trasmette alle altre amministrazioni interessate, al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi eventuali effetti dannosi. In caso di accertata carenza dei requisiti o dei presupposti, l'amministrazione che ha ricevuto la SCIA prescrive le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per la loro adozione. La sospensione dell'attività, comunque, può essere disposta con atto motivato solo in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali, della salute, della sicurezza pubblica o della difesa nazionale.

Nel caso in cui l'efficacia della SCIA sia condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici o amministrazioni, o all'esecuzione di verifiche preventive, è stabilito che il termine per la convocazione della conferenza di servizi decorre dalla data di presentazione della SCIA allo sportello o, in caso di presentazione mediante raccomandata a.r. o in modalità telematica, dal momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

L'art. 4 stabilisce che le disposizioni del decreto si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni. Le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, possono fissare solo ulteriori livelli di trasparenza e semplificazione.



RELAZIONE TECNICA

Il decreto legislativo non introduce nuovi oneri per la finanza pubblica. All'attuazione delle disposizioni ivi contenute si provvede nell'ambito delle risorse già disponibili.

Il ministro della presidenza del Consiglio, in data 4 febbraio 2016, ha autorizzato al ministro per gli Affari Regionali, in data 4 febbraio 2016, di sottoscrivere il presente decreto legislativo.

ca- *[Signature]* **4 FEB. 2016** *[Signature]*



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Titolo: decreto legislativo attuativo della delega di cui all'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di Segnalazione certificata di inizio attività.

Referente: Avv. Marco Tomassetti – tel. 0668997140 – legislativo@palazzochigi.it

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO.

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Il presente decreto legislativo mira a semplificare la disciplina della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), prevedendo l'istituto della SCIA unica. Sono posti chiari obblighi di pubblicazione a carico delle amministrazioni pubbliche, prevedendo sanzioni e l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienze. L'intervento mira a ridurre la farraginosità e l'opacità dei procedimenti amministrativi in presenza di requisiti e presupposti di legge la cui verifica non comporta valutazioni discrezionali da parte delle amministrazioni pubbliche.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

L'art. 19 della legge n. 241 del 1990 reca la disciplina generale della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

L'art. 5 della legge n. 124 del 2015 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva. L'esercizio della delega deve informarsi ai principi e criteri direttivi desumibili dagli artt. 19 (in materia di segnalazione certificata di inizio attività) e 20 (in materia di silenzio assenso) della legge n. 241 del 1990, ai principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. Al legislatore delegato è altresì richiesta l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, nonché la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti *standard* degli atti prodotti dagli interessati e delle modalità di svolgimento della successiva procedura.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

Il presente decreto legislativo non interviene direttamente su disposizioni di legge esistenti, ma ne introduce di nuove che si affiancano e completano quelle già in vigore.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni al fine di garantire i principi di imparzialità e buon andamento. Regioni ed enti locali possono prevedere livelli ulteriori di trasparenza e semplificazione in favore di cittadini e imprese.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Le prerogative delle Regioni e degli enti locali sono salvaguardate, dal momento che l'intervento in via sostitutiva del livello di governo superiore è previsto in maniera graduale: le Regioni intervengono in caso di inadempienze da parte degli enti locali; la Presidenza del Consiglio interviene solo in caso di inadempienza anche da parte delle Regioni.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Il presente decreto legislativo è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Il presente decreto legislativo è stato adottato sulla base della delega legislativa recata dall'art. 5 della legge n. 124 del 2015.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

La giurisprudenza amministrativa censura l'improprio ricorso a valutazioni discrezionali da parte delle amministrazioni pubbliche in presenza di requisiti e presupposti di legge oggettivi. Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sull'oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

L'intervento risulta in linea con i principi dell'ordinamento dell'Unione Europea in materia di procedimento amministrativo.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano procedure di infrazione rilevanti ai fini dell'intervento in questione.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Le disposizioni del presente regolamento non comportano problematiche di compatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea o giudizi pendenti davanti alla stessa.

14) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni prevalenti di giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo o giudizi pendenti davanti alla stessa.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Anche negli altri Paesi UE e OCSE si tende alla *deregulation* delle attività dei privati che possono essere esercitate in presenza di requisiti e presupposti di legge la cui verifica non comporta valutazioni discrezionali da parte delle pubbliche amministrazioni.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO.

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il decreto legislativo non reca nuove definizioni normative.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

Sono stati verificati i richiami esterni, facendo riferimento alla versione vigente degli stessi.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Il decreto legislativo non fa ricorso alla tecnica della novella legislativa.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti né sono presenti abrogazioni espresse.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Il decreto legislativo non contiene norme aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Il presente decreto legislativo dà attuazione alla delega contenuta nell'art. 5 della legge n. 124 del 2015.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.

Con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, si procede all'individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività od oggetto di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione del presente decreto legislativo sono stati utilizzati i dati già disponibili presso le amministrazioni e gli enti interessati.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(Dir. P.C.M. 16 GENNAIO 2013 – G.U. 12 APRILE 2013, N. 86)

Titolo: schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Referente: Avv. Marco Tomassetti – tel. 0668997140 – legislativo@palazzochigi.it

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

L'art. 5 della legge n. 124 del 2015 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva. L'esercizio della delega deve informarsi ai principi e criteri direttivi desumibili dagli artt. 19 (in materia di segnalazione certificata di inizio attività) e 20 (in materia di silenzio assenso) della legge n. 241 del 1990, ai principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. Al legislatore delegato è altresì richiesta l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, nonché la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti *standard* degli atti prodotti dagli interessati e delle modalità di svolgimento della successiva procedura.

Il decreto legislativo in esame è il primo dei decreti legislativi attuativi della citata delega ed introduce il principio della concentrazione dei regimi amministrativi e l'istituto della SCIA unica.

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

L'attuale regime della SCIA, regolato dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ha evidenziato molteplici criticità. Queste sono riconducibili a vari elementi, tra i quali i costi eccessivi, le incertezze applicative, la scarsa trasparenza, comportamenti arbitrari da parte delle amministrazioni, ambiti di rischio corruttivo nell'esercizio delle potestà pubbliche.

Per ovviare a tali criticità il presente provvedimento dà particolare rilievo alla trasparenza del rapporto tra pubbliche amministrazioni, cittadini ed imprese, obbligando le amministrazioni a pubblicare preventivamente sui propri siti *web* i moduli unificati e standardizzati che definiscono i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché della documentazione da allegare, oppure l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di

dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'agenzia delle imprese, necessari a corredo della SCIA.

E' introdotta la c.d. SCIA unica, nel senso che basterà presentare un'unica segnalazione anche quando per lo svolgimento di un'attività siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche.

Il provvedimento intende inoltre circoscrivere le ipotesi di sospensione di un'attività iniziata mediante SCIA, stabilendo che la sospensione può essere disposta solo con atto motivato, con riferimento esclusivamente alla presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale.

Non è al momento disponibile il numero delle SCIA/anno che usufruiranno del beneficio. Il Dipartimento della Funzione Pubblica sta ancora conducendo un'indagine su tempi e costi dello *start-up* d'impresa, che potrà fornire maggiori elementi al riguardo.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

- Obiettivi a breve termine: pubblicazione sui siti *web* delle pubbliche amministrazioni dei moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché della documentazione da allegare oppure l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione; indicazione sui siti *web* delle pubbliche amministrazioni dello sportello unico al quale presentare le istanze, segnalazioni e comunicazioni, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni o di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente;

- obiettivi a medio termine: semplificazione degli adempimenti procedurali per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni a una pubblica amministrazione, grazie a una modulistica unificata e standardizzata preventivamente conoscibile e alla possibilità di proporre un'unica SCIA anche quando per lo svolgimento di un'attività siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche;

- obiettivi a lungo termine: maggiore celerità nell'espletamento degli adempimenti per presentare una SCIA; aumento del numero di SCIA; maggior livello di trasparenza e fiducia nel rapporto tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VTR.

- Indicatori di output: conformità dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni agli obblighi di pubblicazione delle informazioni richieste dal provvedimento;

- indicatori di risultato: effettivo utilizzo della modulistica unificata e standardizzata pubblicata sui siti *web* delle pubbliche amministrazioni; numero di richieste di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati sui siti *web*; numero di SCIA uniche istruite da singole amministrazioni;

- indicatori di impatto: riduzione del numero di documenti da produrre per presentare una SCIA; aumento del numero di SCIA presentate; aumento del tasso di fiducia di cittadini e imprese verso la pubblica amministrazione.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Soggetti pubblici: amministrazioni statali, regionali, locali;

Soggetti privati: cittadini e imprese;

Destinatari indiretti: la collettività nel suo insieme.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

Non è stata tenuta una consultazione avente specificamente ad oggetto l'intervento in questione.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

L'adozione del presente decreto legislativo è espressamente richiesta in attuazione di una disposizione di legge (art. 5 della legge n. 124 del 2015).

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Non sono state considerate/valutate opzioni alternative.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle

attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

I vantaggi dell'opzione prescelta possono essere così riassunti:

- moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché della documentazione da allegare;
- sportello unico al quale presentare le istanze, segnalazioni e comunicazioni, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni o di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente;
- presentazione di un'unica SCIA qualora per lo svolgimento di un'attività siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche;
- delimitazione dei casi in cui un'attività iniziata con SCIA può essere sospesa (solo in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale).

Gli svantaggi dell'opzione prescelta possono essere così riassunti:

- maggior carico di lavoro per l'ufficio individuato quale sportello unico al quale presentare istanze, segnalazioni e comunicazioni (carico prima ripartito su più uffici);
- responsabilità dei dipendenti responsabili per il mancato rilascio della ricevuta di presentazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione;
- mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti richiesti dal provvedimento e richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati sui siti *web* delle amministrazioni costituiscono illecito disciplinare.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese:

Le PMI potranno beneficiare dei minori adempimenti amministrativi richiesti e dell'interlocuzione con un unico sportello.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Gli oneri amministrativi e i costi amministrativi saranno senz'altro ridotti, ma di difficile quantificazione in via preventiva, in quanto non sono ancora stati emanati gli ulteriori decreti legislativi previsti dall'art. 1 per l'individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione, o di SCIA, o di silenzio assenso, o di autorizzazione espressa, così come non sono ancora stati predisposti i moduli unificati e standardizzati, previsti dall'art. 2, che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni, delle comunicazioni e della documentazione da allegare.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

- Adeguamenti organizzativi e tecnologici richiesti alle pubbliche amministrazioni per poter soddisfare gli obblighi di pubblicazione previsti e per l'individuazione dello sportello unico;
- possibili difficoltà nell'attuare le disposizioni in materia di sportello unico e di SCIA unica con le risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente;
- possibile inadempienza da parte delle Regioni nell'intervenire in via sostitutiva qualora gli enti locali non provvedano alla pubblicazione delle informazioni e dei documenti richiesti.

SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

L'intervento può influire positivamente sul mercato e, in particolare, sulle PMI, che potranno beneficiare dei minori adempimenti amministrativi richiesti e dell'interlocuzione con un unico sportello.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

A) soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio:

Soggetto responsabile dell'attuazione dell'intervento regolatorio: Dipartimento della Funzione Pubblica

Soggetti attivi nell'attuazione dell'intervento regolatorio: enti locali, Camere di commercio, Regioni, Presidenza del Consiglio dei ministri

B) azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento:

Alle misure contenute nel presente regolamento verrà dato il più ampio risalto sui *media*.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio:

È previsto l'esercizio di appositi poteri sostitutivi in caso di inadempienze da parte degli enti locali e, in subordine, delle Regioni.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio:

L'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2015 prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

- Conformità dei siti *web* delle pubbliche amministrazioni agli obblighi di pubblicazione delle informazioni richieste dal provvedimento;
- effettivo utilizzo della modulistica unificata e standardizzata pubblicata sui siti *web* delle pubbliche amministrazioni; numero di richieste di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati sui siti *web*; numero di SCIA uniche istruite da singole amministrazioni;
- riduzione del numero di documenti da produrre per presentare una SCIA; aumento del numero di SCIA presentate; aumento del tasso di fiducia di cittadini e imprese verso la pubblica amministrazione.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante delega al Governo per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 20 gennaio 2016;

Vista l'intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del ...;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del ...;

Acquisito il parere della Commissione bicamerale di cui all'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

Acquisiti i pareri della Commissione ... della Camera dei deputati in data ... e della Commissione ... del Senato della Repubblica in data ...;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ...;

Sulla proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art.1

Libertà di iniziativa privata

1. Il presente decreto, in attuazione dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, reca la disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e delimita gli ambiti dei relativi regimi amministrativi.
2. Con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, si procede all'individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di



seguito “SCIA”) od oggetto di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l’autorizzazione espressa. Allo scopo di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, le attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, non sono soggette a disciplina procedimentale.

Art.2

Informazione di cittadini e imprese

1. Con le modalità di cui all’articolo 24, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono predisposti moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui al presente decreto e ai successivi decreti di cui all’articolo 1, comma 2, nonché della documentazione da allegare.

2. Fermi restando gli obblighi di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, le pubbliche amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale i moduli di cui al comma 1. In relazione alla tipologia del procedimento, nei casi in cui la documentazione debba essere individuata dall’amministrazione procedente ovvero fino all’adozione dei moduli di cui al comma 1, le medesime pubbliche amministrazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale l’elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell’agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione, indicando le norme che ne prevedono la produzione.

3. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico al quale presentare le istanze, segnalazioni e comunicazioni, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell’amministrazione ricevente. Possono essere istituite anche più sedi di tale sportello, purché al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio. Della presentazione dell’istanza, segnalazione o comunicazione è rilasciata ricevuta, che costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990. Ferme restando le responsabilità dei dipendenti responsabili per il mancato rilascio, il rilascio di ricevuta da parte dell’amministrazione non è condizione di efficacia della SCIA.



4. Fermi restando i rimedi previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, qualora gli enti locali non provvedano alla pubblicazione dei documenti di cui al presente le Regioni, anche su segnalazione del cittadino, adottano le misure sostitutive, nel rispetto della disciplina statale e regionale applicabile nella relativa materia. In caso di inadempienza della regione si provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

5. Ferme restando le sanzioni previste dal decreto legislativo n. 33 del 2013, la mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti di cui al presente articolo e la richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati costituiscono illecito disciplinare punibile con la sospensione da tre giorni a sei mesi.

Art.3

Concentrazione dei regimi amministrativi

1. Qualora per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA all'amministrazione indicata nei decreti di cui all'articolo 1. L'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-*bis*, della legge 7 agosto del 1990, n. 241, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti. In caso di accertata carenza di tali requisiti o presupposti, ove sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione che ha ricevuto la SCIA prescrive le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a 30 giorni per la loro adozione. La sospensione dell'attività è disposta con atto motivato, con riferimento esclusivamente alla presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale. Le comunicazioni e le notifiche comprese nella SCIA sono altresì trasmesse alle amministrazioni interessate.

2. Nel caso in cui l'efficacia della SCIA sia condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, decorre dalla data di presentazione della SCIA allo sportello di cui all'articolo



2, comma 1. In caso di presentazione della SCIA mediante posta raccomandata o modalità telematica, il termine decorre dal momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

Art.4

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, possono stabilire livelli ulteriori di trasparenza e semplificazione.





Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124. Segnalazione certificata inizio attività (SCIA).

Intesa, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124

Repertorio atti n. 38/cv del 3 marzo 2016

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 3 marzo 2016:

VISTO l'articolo 5, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante: "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" il quale ha attribuito la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'esatta individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività, di silenzio assenso, di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva;

VISTO il successivo il comma 2 il quale ha stabilito che i predetti decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno, in relazione alle autorizzazioni previste dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, entro il termine di 12 mesi dall'entrata in vigore della medesima legge;

VISTA la nota DAGL n. 1384 del 5 febbraio 2016, con la quale il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124. Segnalazione certificata inizio attività (SCIA), approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 gennaio 2016, provvedimento che, il 9 febbraio 2016, è stato diramato alle Regioni ed agli Enti locali;

CONSIDERATO che, ai fini dell'esame di detto provvedimento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, il 2 marzo 2016 nel corso della quale:

- i rappresentanti delle Regioni hanno consegnato un documento, nel quale si esprime avviso favorevole sul provvedimento, subordinato all'accoglimento di una serie di richieste emendative, ritenute essenziali, relative agli articoli 2, 3, 4, e 5, aventi l'obiettivo di evitare disarmonie applicative e facilitare, per contro, il coordinamento delle disposizioni previste dal DPR n. 380 del 2001, dal DPR n. 160 del 2010 e dalla normativa della nuova SCIA unica;
- i rappresentanti dell'ANCI, esprimendo avviso favorevole sul provvedimento hanno presentato un documento contenente talune proposte di modifica, segnalando, in particolare, la necessità di coordinare i tempi di applicazione del decreto in esame con le disposizioni degli altri decreti attuativi di prossima adozione, al fine di assicurare una organica e coerente disciplina in materia di rilascio delle diverse fattispecie di provvedimenti autorizzatori;
- i rappresentanti dell'UPI hanno espresso avviso favorevole, evidenziando la necessità di procedere ad uniformare i dati informativi necessari al rilascio della SCIA;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, al riguardo, i rappresentanti del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione hanno rappresentato la disponibilità ad accogliere le proposte emendative presentate, riservandosi una valutazione in merito alla problematica concernente la sospensione dell'attività oggetto di SCIA;

CONSIDERATO che, nel corso della odierna seduta, nel corso della quale:

- le Regioni hanno consegnato un documento (All.A) in cui si esprime avviso favorevole all'intesa con la richiesta di alcune modifiche al testo del provvedimento, sottolineando l'opportunità di dare compiuta attuazione al disposto dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015;
- l'ANCI ha espresso avviso favorevole, consegnando un documento (All.B), contenente alcuni emendamenti e segnalando, in particolare, la necessità di attuare un coordinamento delle norme del provvedimento con le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n.241 e con quelle delle altre normative di settore;
- l'UPI ha espresso avviso favorevole sul provvedimento in esame, consegnando un documento contenente talune raccomandazioni (All.C);

CONSIDERATO che il Governo ha dichiarato la disponibilità ad accogliere le proposte emendative presentate dalle Regioni, dall'ANCI e dall'UPI nella formulazione allegata (All.D);

SANCISCE L'INTESA

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124. Segnalazione certificata inizio attività (SCIA) nella formulazione allegata (All.D) che costituisce parte integrante del presente atto.

Il Segretario
Antonio Nardone



Il Presidente
On. Avv. Enrico Costa

210

ALL-A

CONFERENZIATO NELLA SEDUTA
DEL 03 MAR 2016



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
16/22/CU01/C1



**INTESA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE
DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 5, COMMA 2, DELLA LEGGE 7 AGOSTO
2015, N. 124. SEGNALAZIONE CERTIFICATA INIZIO ATTIVITÀ (SCIA)**

Punto 1) O.d.g. Conferenza Unificata

Lo schema di provvedimento attua solo in minima parte la disposizione dell'articolo 5, peraltro in maniera troppo generica e poco esaustiva, in relazione agli obiettivi che la norma stessa si propone di realizzare.

Pertanto, valutato l'articolato proposto, si ritiene opportuno segnalare, sin d'ora, considerate le criticità che sorgeranno in fase applicativa, la necessità che la delega sia completata con successivi decreti di individuazione dei regimi per ciascun procedimento amministrativo.

Ciononostante, si ritiene importante continuare nel condiviso processo di semplificazione dell'ordinamento, in un clima di leale e proficua collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali; in questo contesto, si colloca la nuova disciplina della SCIA unica che contribuirà a favorire lo sviluppo delle esperienze positive dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) e dello Sportello unico per l'edilizia (SUE) presenti sul territorio, favorendone il rafforzamento e la diffusione.

Al fine, quindi, di consentire ad operatori ed interpreti di utilizzare un unico riferimento normativo per l'applicazione della disciplina relativa all'istituto de quo, **si segnala l'opportunità di inserire la disciplina della SCIA prevista nello schema di decreto, come modifica espressa all'articolo 19 della legge 241/90, per evitare di incorrere in disarmonie.**

Con la medesima finalità di chiarezza si suggerisce, altresì, **l'opportunità di inserire una disposizione di coordinamento tra la disciplina del dPR. n. 380 del 2001 e quella del dPR. n. 160 del 2010 e quella della nuova SCIA unica.** Pertanto, è utile proporre dettagliati interventi modificativi al d.p.r. 380/2001 secondo quanto riportato in allegato al presente documento.

Infine, considerata la notevole portata innovativa della nuova disciplina, che richiede un significativo impegno nell' adeguamento delle amministrazioni sotto i diversi profili (organizzativi e di coinvolgimento delle PA interessate, tecnologici e di predisposizione della modulistica) e una leale collaborazione tra Governo, Regioni ed Enti Locali per assicurare effettività alle nuove disposizioni e corrispondere in modo efficace alle attese di imprese e cittadini, si ritiene essenziale indicare un termine per l'adeguamento delle amministrazioni (anche in considerazione delle nuove sanzioni introdotte) che potrebbe essere individuato nel 1 gennaio 2017.

Al riguardo, si evidenzia, sin d'ora, la necessità di accompagnare l'attuazione del presente decreto con una adeguata sede di collaborazione e confronto tra Governo Regioni ed Enti locali.

Nell'esprimere il **parere favorevole**, si propongono, di seguito, alcune proposte emendative al testo.

Articolo 2

Eliminare il comma 3 per reinserirlo come comma 2 bis nell'articolo 2 e come comma 1 nell'articolo 3, modificandolo secondo quanto di seguito riportato:

“2bis. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata, anche in via telematica, una ricevuta che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. In caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente, la SCIA presentata è efficace.

Si segnala, in relazione a questo articolo, l'opportunità di valutare l'inserimento di un termine per il rilascio della ricevuta.

Articolo 3

“1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite anche più sedi di tale sportello, purché al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio.”



Nella relazione rispetto al nuovo comma 1 sarà necessario chiarire che si tratta di sportelli telematici o, comunque, tenuti ad accettare le segnalazioni per via telematica a seconda del tipo di SCIA richiesta.

Al nuovo comma 2 (attuale comma 1) chiarire che l'istanza si presenta " **allo sportello di cui al comma 1**" e non alle amministrazioni di cui ai decreti legislativi.

Alla fine del comma 2 (attuale comma 1) chiarire che le comunicazioni e le notifiche sono trasmesse alle amministrazioni dallo sportello di cui al comma 1.

Alla fine del comma 3 (attuale comma 2) eliminare l'ultimo periodo dalle parole " In caso di presentazione della SCIA " a "amministrazione".

Si propone, inoltre, di aggiungere un comma aggiuntivo all'articolo 4 del seguente tenore: **"2. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di principio desumibili dal presente decreto, ferme restando le competenze previste dai rispettivi statuti speciali e relative norme di attuazione"**.

E' necessario inserire un articolo aggiuntivo – **articolo 5**- che preveda un termine di adeguamento per le amministrazioni rispetto alle disposizioni recate nel decreto. Un termine adeguato potrebbe essere quello del **1 gennaio 2017**, considerati i tempi per l'approvazione e l'entrata in vigore della delega.

Per agevolare la lettura delle proposte di modifica, si allega l'articolato.



IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante delega al Governo per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ...;

Vista l'intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del ...;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del ...;

Acquisito il parere della Commissione bicamerale di cui all'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

Acquisiti i pareri della Commissione ... della Camera dei deputati in data ... e della Commissione ... del Senato della Repubblica in data ...;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ...;

Sulla proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art.1

Libertà di iniziativa privata

1. Il presente decreto, in attuazione dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, reca la disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e delimita gli ambiti dei relativi regimi amministrativi.

2. Con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, si procede all'individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito "SCIA") od oggetto di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa. Allo scopo di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, le attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, non sono soggette a disciplina procedimentale.



Art. 2

Informazione di cittadini e imprese

1. Con le modalità di cui all'articolo 24, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono predisposti moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui al presente decreto e ai successivi decreti di cui all'articolo 1, comma 2, nonché della documentazione da allegare.

2. Fermi restando gli obblighi di cui al decreto legislativo 15 marzo 2013, n. 33, le pubbliche amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale i moduli di cui al comma 1. In relazione alla tipologia del procedimento, nei casi in cui la documentazione debba essere individuata dall'amministrazione procedente ovvero fino all'adozione dei moduli di cui al comma 1, le medesime pubbliche amministrazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione, indicando le norme che ne prevedono la produzione.

~~3. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico al quale presentare le istanze, segnalazioni e comunicazioni, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite anche più sedi di tale sportello, purché al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio. Della presentazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione è rilasciata ricevuta, che costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990. Ferme restando le responsabilità dei dipendenti responsabili per il mancato rilascio, il rilascio di ricevuta da parte dell'amministrazione non è condizione di efficacia della SCIA.~~

2 bis. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. In caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente, la SCIA presentata è efficace.

4. Fermi restando i rimedi previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, qualora gli enti locali non provvedano alla pubblicazione dei documenti di cui al presente decreto, le Regioni, anche su segnalazione del cittadino, adottano le misure sostitutive, nel rispetto della disciplina statale e regionale applicabile nella relativa materia. In caso di inadempienza della regione si provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

5. Ferme restando le sanzioni previste dal decreto legislativo n. 33 del 2013, la mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti di cui al presente articolo e la richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati costituiscono illecito disciplinare punibile con la sospensione da tre giorni a sei mesi.



Art. 3

Concentrazione dei regimi amministrativi

1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite anche più sedi di tale sportello, purché al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio.

2. Qualora per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1, amministrazione indicata nei decreti di cui all'articolo 1. L'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, della legge 7 agosto del 1990, n. 241, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti. In caso di accertata carenza di tali requisiti o presupposti, ove sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione che ha ricevuto la SCIA prescrive le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a 30 giorni per la loro adozione. La sospensione dell'attività è disposta con atto motivato, con riferimento esclusivamente alla presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale. Le comunicazioni e le notifiche comprese nella SCIA sono altresì trasmesse dallo sportello di cui al comma 1 alle amministrazioni interessate.

3. Nel caso in cui l'efficacia della SCIA sia condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, decorre dalla data di presentazione della SCIA allo sportello di cui al comma. ~~In caso di presentazione della SCIA avviene mediante posta raccomandata o in modalità telematica, il termine decorre dal momento della ricezione da parte dell'amministrazione.~~

Art. 4

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, possono stabilire livelli ulteriori di trasparenza e semplificazione.
2. "Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di principio desumibili dal presente decreto, ferme restando le competenze previste dai rispettivi statuti speciali e relative norme di attuazione.



Art. 5

Disposizioni transitorie e di attuazione

1. Le Regioni e gli enti locali si adeguano alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 a decorrere dal 1 gennaio 2017.

ALLEGATO I. (DOC SCIA)

MODIFICHE AL DPR 380/2001

TITOLO II

Semplificazione di regimi amministrativi in materia edilizia

Art.

(Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia")

1. All'articolo 5, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 2, lettera e), le parole "dei certificati di agibilità" sono soppresse;
- b) al comma 3, le parole "Ai fini del rilascio del permesso di costruire," sono soppresse;
- c) al comma 3, la lettera a) è soppressa;
- d) dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

«3-bis. Restano ferme le disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. ».

2. All'articolo 20, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1, le parole "nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali" sono soppresse;
- b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Con decreto del Ministro della Salute, previa intesa in Conferenza Unificata, sono definiti i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici. ».

3. All'articolo 22, comma 2, secondo periodo, le parole "del rilascio del certificato di agibilità" sono sostituite con le seguenti: "dell'agibilità".



4. L'articolo 24 è sostituito dal seguente:

«Art. 24 (L) - Segnalazione certificata di agibilità

1. Entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento, il soggetto titolare del permesso di costruire, o il soggetto che ha presentato la segnalazione certificata di inizio attività o la denuncia di inizio attività, o i loro successori o aventi causa, presenta allo sportello unico per l'edilizia la segnalazione certificata di agibilità, per i seguenti interventi:

- a) nuove costruzioni;
- b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;
- c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di cui al comma 4, lettera a).

2. La mancata presentazione della segnalazione di cui al comma 1 comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 77 euro a 464 euro.

3. La segnalazione certificata di agibilità può riguardare anche:

- a) singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni;
- b) singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

4. La segnalazione certificata di agibilità è corredata dalla seguente documentazione:

- a) attestazione del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista abilitato che assevera la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità;
- b) certificato di collaudo statico di cui all'articolo 67 ovvero, per gli interventi di cui al comma 8-bis del medesimo articolo, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori;
- c) dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche di cui all'articolo 77, nonché all'articolo 82;
- d) gli estremi dell'avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale;
- e) dichiarazione dell'impresa installatrice, che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente ovvero, ove previsto, certificato di collaudo degli stessi.

5. L'utilizzo delle costruzioni di cui ai commi 1 e 3 può essere iniziato dalla data di presentazione allo sportello unico della segnalazione di cui al comma 1, corredata della documentazione di cui al comma 4, fatto salvo l'obbligo di conformare l'immobile alle eventuali prescrizioni stabilite dagli organi e dalle amministrazioni competenti, ad esito delle



verifiche successive effettuate nel termine di cui all'articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

6. Le Regioni, le Province autonome, i Comuni e le Città metropolitane, nell'ambito delle proprie competenze, disciplinano le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e comprensivi dell'ispezione delle opere realizzate.».

5. L'articolo 25 è soppresso.

6. All'articolo 26, le parole: "Il rilascio del certificato" sono sostituite dalle seguenti: "La presentazione della segnalazione certificata".

7. All'articolo 49, comma 2, le parole "dalla richiesta del certificato di agibilità" sono sostituite dalle seguenti: "dalla segnalazione certificata di agibilità di cui all'articolo 24".

8. All'articolo 62, comma 1, le parole "e dei certificati di agibilità da parte dei comuni è condizionato" sono sostituite dalle seguenti: "da parte dei comuni e l'attestazione di cui all'articolo 24, comma 4, lettera a), sono condizionati".

9. All'articolo 67 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, in fine, sono aggiunte le parole ", fatto salvo quanto previsto dal comma 8-bis";

b) al comma 7, è aggiunto in fine il seguente periodo:

"Il deposito del certificato di collaudo statico tiene luogo del certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall'articolo 62.»;

c) al comma 8, le parole da "Per il rilascio" a "comunale" sono sostituite dalle parole "La segnalazione certificata di agibilità è corredata da";

d) dopo il comma 8, è inserito il seguente:

«8-bis. Per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica, il certificato di collaudo è sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori.».

10. All'articolo 82 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 4, le parole "Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, nel rilasciare il certificato di agibilità." sono sostituite dalle seguenti: "Il comune, nell'ambito dei controlli della segnalazione certificata di agibilità,";

b) al comma 4, l'ultimo periodo è soppresso;

c) al comma 5, le parole "Il rilascio del certificato di agibilità è condizionato alla verifica tecnica della conformità" sono sostituite dalle seguenti: "I controlli della segnalazione certificata di agibilità prevedono la verifica".



11. All'articolo 90 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. È consentita, nel rispetto delle disposizioni del presente testo unico, degli strumenti urbanistici e delle norme tecniche vigenti, la sopraelevazione degli edifici realizzati con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche di cui agli articoli 52 e 83, purché il complesso della struttura sia conforme alle medesime norme.»;

b) il comma 2 è soppresso.

12. All'articolo 93 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«1-bis. Ferma restando l'autorizzazione di cui ai commi 1 e 1-bis dell'articolo 94, nelle località a bassa sismicità il preavviso di cui al comma 1 è dato mediante segnalazione certificata di inizio attività.»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Alla istanza di autorizzazione ovvero, ove prevista, alla segnalazione certificata di inizio attività deve essere allegato il progetto, debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori.»;

c) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Al progetto deve, inoltre, essere allegata una dichiarazione del progettista che asseveri il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni e la coerenza tra il progetto esecutivo riguardante le strutture e quello architettonico, nonché il rispetto di eventuali prescrizioni sismiche contenute negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.».

d) il comma 5 è soppresso.

e) dopo il comma 5, sono inseriti i seguenti:

«5-bis. Per tutti gli interventi, l'istanza ovvero, ove prevista, la segnalazione certificata di inizio attività corredata dal progetto e dall'asseverazione tiene luogo della denuncia dei lavori di cui all'articolo 65.

5-ter. Nei casi in cui non è prevista l'autorizzazione di cui all'articolo 94, i controlli sulle segnalazioni sono svolti con le modalità previste dall'articolo 19, commi 3, 4 e 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.».

f) dopo il comma 7, sono inseriti i seguenti:

«7-bis. il Governo, le Regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 per l'individuazione degli interventi, che non presentano carattere primario ai fini della pubblica incolumità, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in tutte le zone sismiche di cui all'articolo 83. Fanno parte di tale categoria di interventi:

a) le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti;



ACC-B



CONSEGNA TO NELLA SEDUTA
DEL 03 MAR 2016



**CONFERENZA UNIFICATA
3 marzo 2016**

Punto 1) all'ordine del giorno

**INTESA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA
DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 5, COMMA 2, DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015, N.
124. SEGNALAZIONE CERTIFICATA INIZIO ATTIVITÀ (SCIA)**

Parere positivo con presentazione di proposte emendative

Si osserva preliminarmente che il decreto non esaurisce gli interventi di semplificazione della materia previsti dall'articolo 5 della legge n. 124/2015.

Occorreranno, infatti, altri decreti che provvederanno all'individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività od oggetto di silenzio assenso nonché di quelli per i quali è necessario l'autorizzazione espressa. Ciò, di fatto, limita l'obiettivo fortemente condiviso dall'Associazione di completare in tempi rapidi la riforma con i modelli unificati.

Si segnala, inoltre, l'opportunità di inserire la disciplina della SCIA prevista nello schema di decreto, come modifica espressa all'articolo 19 della legge n. 241/1990 e ss.m.i. per evitare incertezze normative.

Detto questo, condividendo comunque il processo di semplificazione amministrativa delle disposizioni contenute nello schema di decreto in oggetto, si rileva la necessità di prevedere un termine di adeguamento per le Amministrazioni rispetto alle disposizioni recate nel decreto. Tale termine potrebbe essere indicato nel 1 gennaio 2017.

Si ritiene opportuno, inoltre, prevedere una disposizione di coordinamento tra la disciplina del dpr n. 380/2001, quella del dpr n. 160/2010 e quella della nuova SCIA unica in oggetto.

Al fine di rendere più semplice ed innovativo il processo di unificazione delle procedure si ritiene necessario introdurre il concetto di "struttura dati" - inteso come un modo sistematico di rappresentare ed organizzare dati - che consentirebbe di fornire, con chiarezza, regole tecniche sui dati da trasmettere telematicamente alle amministrazioni, a differenza del concetto di "modulo" inteso come una sequenza, spesso ridondante, di campi da compilare priva di una relazione logica.

La bozza di decreto prevede, all'art. 3 comma 1, un termine espresso per la sospensione dell'attività, oggetto di SCIA, solo per specifiche fattispecie indicate dalla norma. Tuttavia, si rileva che nei casi non inclusi nell'elenco di casistiche - quali ad esempio una SCIA che presenti carenze gravi o in contrasto con la normativa edilizia ed urbanistica - la mancata indicazione di un termine comporta l'impossibilità di sospendere l'attività.

Occorre, inoltre, una riflessione sulla configurazione giuridica della SCIA unica:

- in rapporto ai casi in cui sono presenti altre SCIA

- in rapporto ai casi in cui sono necessari titoli abilitativi presupposti considerando che la lettura dell'art. 19, L. 241/1990 delinea la SCIA in sostituzione di autorizzazioni, ecc. in presenza di determinate condizioni (mancanza di discrezionalità e di vincoli) relativa a un procedimento complessivo e che la presenza di una SCIA "a efficacia differita" è una contraddizione in termini.
In riferimento all'art. 5 del DPR n. 160/2010, occorre chiarire e definire come le novità impatteranno sugli adempimenti richiesti alle CC.IAA nell'ipotesi di presentazione contestuale di SCIA per l'esercizio dell'attività economica utilizzando il canale di COMUNICA.

Si riportano di seguito le proposte emendative.

- All'art. 2, il comma 3 è soppresso ed inserito all'articolo 3 come comma 1.

Motivazione

L'emendamento è finalizzato a dare coerenza normativa all'articolato, inserendo all'articolo 3, che introduce il principio della concentrazione dei regimi amministrativi, la disciplina della presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni e del relativo rilascio. (vedi relazione illustrativa).

- All'articolo 2, conseguentemente, è inserito il seguente comma 2 bis:
"2bis. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata, anche in via telematica, una ricevuta che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. In caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente, la SCIA presentata è efficace."

Motivazione

L'emendamento proposto ha la finalità di rendere coerente le modalità di informazioni di cittadini e imprese con la disciplina della presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni e del relativo rilascio.

- All'art. 2, c. 1, dopo le parole dopo le parole "contenuti tipici" inserire le seguenti:
"e la relativa organizzazione dei dati" .

Motivazione

Al fine di rendere più semplice ed innovativo il processo di unificazione delle procedure sarebbe opportuno introdurre il concetto di "struttura dati" - inteso come un modo sistematico di rappresentare ed organizzare dati - che consentirebbe di fornire, con chiarezza, regole tecniche sui dati da trasmettere telematicamente alle amministrazioni, a differenza del concetto di "modulo" inteso come una sequenza, spesso ridondante, di campi da compilare priva di una relazione logica.

Ragionare in termini di struttura dati permetterebbe una reale semplificazione: si sancirebbe, infatti, l'obbligo di fornire le informazioni sufficienti e necessarie al caso specifico.



- All'art. 3 c. 1, al quinto periodo, prima delle parole "La sospensione dell'attività è disposta con atto motivato..." aggiungere le seguenti parole: **"Decorsi i termini di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis della legge 241/1990 e fatto salvo quanto previsto al comma 4 dello stesso articolo,"**.

Motivazione

L'emendamento proposto è necessario per conformarsi al rinnovato dettato dell'art. 19 della legge 241 del 1990. Infatti, senza apportare tale modifica, di fronte ad una SCIA presentata con carenze, anche gravi, di dichiarazioni o documentazione allegata (e non, ovviamente in presenza di dichiarazioni non veritiere per le quali il rimedio è chiaro e condivisibile) non si potrebbe sospendere l'attività segnalata. Ciò, a differenza delle altre ipotesi di sospensione, in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

- All'art. 3, il comma 2 è sostituito dal seguente: **"Nel caso in cui l'efficacia della SCIA sia condizionata all'acquisizione di atti di assenso, pareri o verifiche preventive che non possono essere sostituite dalla SCIA stessa, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, decorre dalla data di presentazione della SCIA allo sportello di cui all'articolo 2, comma 1. Le verifiche sulla SCIA devono essere compiute nell'ambito della conferenza di servizi e la determinazione motivata di conclusione del procedimento costituisce, a tutti gli effetti, titolo unico per la realizzazione dell'intervento proposto dall'interessato"**.

Si ritiene necessario, infine, inserire un articolo aggiuntivo che preveda un termine di adeguamento per le amministrazioni rispetto alle disposizioni recate nel decreto. Un termine adeguato potrebbe essere quello del **1 gennaio 2017**, considerati i tempi per l'approvazione e l'entrata in vigore della delega.



ALL.C

CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL 03-03-2016



P. A. / CV
Intesa

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui
all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124. (SCIA)**

Roma, 3 marzo 2016

L'Unione delle Province d'Italia esprime parere favorevole all'intesa associandosi alle osservazioni e alle proposte emendative presentate dall'ANCI e dalle Regioni

Il decreto non esaurisce gli interventi di semplificazione della materia previsti dall'articolo 5 della legge n. 124/2015. Occorreranno, infatti, altri decreti per individuare le attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività od oggetto di silenzio assenso nonché di quelli per i quali è necessario l'autorizzazione espressa.

La vera sfida per semplificare il funzionamento della PA rispetto al libero svolgimento delle attività private è quella di adottare in tempi rapidi i modelli unificati di semplificazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività, che rappresentano il vero punto di svolta, sia per standardizzare le procedure di autorizzazione a beneficio della libertà di iniziativa economica, sia per definire le strutture dei dati amministrativi e statistici necessari per l'esercizio delle attività di controllo e di monitoraggio di queste attività.

Si segnala, inoltre, l'opportunità di inserire la disciplina della SCIA prevista nello schema di decreto, come modifica espressa all'articolo 19 della legge n. 241/1990 e ss.m.i. per evitare incertezze normative.

Infine, condividendo comunque il processo di semplificazione amministrativa delle disposizioni contenute nello schema di decreto in oggetto, si rileva la necessità di prevedere un termine di adeguamento per le Amministrazioni rispetto alle disposizioni recate nel decreto. Tale termine potrebbe essere indicato nel 1° gennaio 2017.



Acc. D

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante delega al Governo per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ...;

Vista l'intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del ...;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del ...;

Acquisito il parere della Commissione bicamerale di cui all'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

Acquisiti i pareri della Commissione ... della Camera dei deputati in data ... e della Commissione ... del Senato della Repubblica in data ...;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ...;

Sulla proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art.1

Libertà di iniziativa privata

1. Il presente decreto, in attuazione dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, reca la disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e delimita gli ambiti dei relativi regimi amministrativi.
2. Con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, si procede all'individuazione delle attività oggetto di



procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito "SCIA") od oggetto di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa. Allo scopo di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, le attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, non sono soggette a disciplina procedimentale.

Art.2

Informazione di cittadini e imprese

1. Con le modalità di cui all'articolo 24, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono predisposti moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui al presente decreto e ai successivi decreti di cui all'articolo 1, comma 2, nonché della documentazione da allegare.

2. Fermi restando gli obblighi di cui al decreto legislativo 15 marzo 2013, n. 33, le pubbliche amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale i moduli di cui al comma 1. In relazione alla tipologia del procedimento, nei casi in cui la documentazione debba essere individuata dall'amministrazione procedente ovvero fino all'adozione dei moduli di cui al comma 1, le medesime pubbliche amministrazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione, indicando le norme che ne prevedono la produzione.

~~3. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico al quale presentare le istanze, segnalazioni e comunicazioni, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite anche più sedi di tale sportello, purché al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio. Della presentazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione è rilasciata ricevuta, che costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990. Ferme restando le responsabilità dei dipendenti responsabili per il~~



mancato rilascio, il rilascio di ricevuta da parte dell'amministrazione non è condizione di efficacia della SCIA.

3. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. La SCIA produce effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.

4. Fermi restando i rimedi previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, qualora gli enti locali non provvedano alla pubblicazione dei documenti di cui al presente decreto, le Regioni, anche su segnalazione del cittadino, adottano le misure sostitutive, nel rispetto della disciplina statale e regionale applicabile nella relativa materia. In caso di inadempienza della regione si provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

5. Ferme restando le sanzioni previste dal decreto legislativo n. 33 del 2013, la mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti di cui al presente articolo e la richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati costituiscono illecito disciplinare punibile con la sospensione da tre giorni a sei mesi.

Art.3

Concentrazione dei regimi amministrativi

1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite anche più sedi di tale sportello, purché al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio.

2. Qualora per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1, amministrazione indicata nei decreti di cui all'articolo 1. L'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento



dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, della legge 7 agosto del 1990, n. 241, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti. In caso di accertata carenza di tali requisiti o presupposti, ove sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione che ha ricevuto la SCIA prescrive le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a 30 giorni per la loro adozione. La sospensione dell'attività intrapresa, di cui all'articolo 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, è disposta con atto motivato, con riferimento esclusivamente alla presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale. Le comunicazioni e le notifiche comprese nella SCIA sono altresì trasmesse **dallo sportello di cui al comma 1** alle amministrazioni interessate.

3. Nel caso in cui l'efficacia della SCIA sia condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, decorre dalla data di presentazione della SCIA **allo sportello di cui al comma 1**. ~~In caso di presentazione della SCIA avviene mediante posta raccomandata o in modalità telematica, il termine decorre dal momento della ricezione da parte dell'amministrazione.~~

Art.4

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, possono stabilire livelli ulteriori di trasparenza e semplificazione.
2. **Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di principio desumibili dal presente decreto, ferme restando le competenze previste dai rispettivi statuti speciali e relative norme di attuazione.**



Art. 5

Disposizioni transitorie e di attuazione

- 1. Le Regioni e gli enti locali si adeguano alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 entro il 1 gennaio 2017.**

ALLEGATO 1. (DOC SCIA)

MODIFICHE AL DPR 380/2001

TITOLO II

Semplificazione di regimi amministrativi in materia edilizia

Art.

(Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia")

- 1. All'articolo 5, sono apportate le seguenti modificazioni:**

- a) al comma 2, lettera e), le parole "dei certificati di agibilità" sono soppresse;
- b) al comma 3, le parole "Ai fini del rilascio del permesso di costruire," sono soppresse;
- c) al comma 3, la lettera a) è soppressa;
- d) dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

«3-bis. Restano ferme le disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. ».

- 2. All'articolo 20, sono apportate le seguenti modificazioni:**

- a) al comma 1, le parole "nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali" sono soppresse;



b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Con decreto del Ministro della Salute, previa intesa in Conferenza Unificata, sono definiti i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici. ».

3. All'articolo 22, comma 2, secondo periodo, le parole "del rilascio del certificato di agibilità" sono sostituite con le seguenti: "dell'agibilità".

4. L'articolo 24 è sostituito dal seguente:

«Art. 24 (L) - Segnalazione certificata di agibilità

1. Entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento, il soggetto titolare del permesso di costruire, o il soggetto che ha presentato la segnalazione certificata di inizio attività o la denuncia di inizio attività, o i loro successori o aventi causa, presenta allo sportello unico per l'edilizia la segnalazione certificata di agibilità, per i seguenti interventi:

- a) nuove costruzioni;
- b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;
- c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di cui al comma 4, lettera a).

2. La mancata presentazione della segnalazione di cui al comma 1 comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 77 euro a 464 euro.

3. La segnalazione certificata di agibilità può riguardare anche:

- a) singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni;
- b) singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di



urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

4. La segnalazione certificata di agibilità è corredata dalla seguente documentazione:

a) attestazione del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista abilitato che assevera la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità;

b) certificato di collaudo statico di cui all'articolo 67 ovvero, per gli interventi di cui al comma 8-bis del medesimo articolo, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori;

c) dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche di cui all'articolo 77, nonché all'articolo 82;

d) gli estremi dell'avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale;

e) dichiarazione dell'impresa installatrice, che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente ovvero, ove previsto, certificato di collaudo degli stessi.

5. L'utilizzo delle costruzioni di cui ai commi 1 e 3 può essere iniziato dalla data di presentazione allo sportello unico della segnalazione di cui al comma 1, corredata della documentazione di cui al comma 4, fatto salvo l'obbligo di conformare l'immobile alle eventuali prescrizioni stabilite dagli organi e dalle amministrazioni competenti, ad esito delle verifiche successive effettuate nel termine di cui all'articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

6. Le Regioni, le Province autonome, i Comuni e le Città metropolitane, nell'ambito delle proprie competenze, disciplinano le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e comprensivi dell'ispezione delle opere realizzate.».



5. L'articolo 25 è soppresso.

6. All'articolo 26, le parole: "Il rilascio del certificato" sono sostituite dalle seguenti: "La presentazione della segnalazione certificata".

7. All'articolo 49, comma 2, le parole "dalla richiesta del certificato di agibilità" sono sostituite dalle seguenti: "dalla segnalazione certificata di agibilità di cui all'articolo 24".

8. All'articolo 62, comma 1, le parole "e dei certificati di agibilità da parte dei comuni è condizionato" sono sostituite dalle seguenti: "da parte dei comuni e l'attestazione di cui all'articolo 24, comma 4, lettera a), sono condizionati".

9. All'articolo 67 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, in fine, sono aggiunte le parole " , fatto salvo quanto previsto dal comma 8-bis";

b) al comma 7, è aggiunto in fine il seguente periodo:

"Il deposito del certificato di collaudo statico tiene luogo del certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall'articolo 62.».;

c) al comma 8, le parole da "Per il rilascio" a "comunale" sono sostituite dalle parole "La segnalazione certificata di agibilità è corredata da";

d) dopo il comma 8, è inserito il seguente:

«8-bis. Per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica, il certificato di collaudo è sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori.».



10. All'articolo 82 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 4, le parole "Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, nel rilasciare il certificato di agibilità." sono sostituite dalle seguenti: "Il comune, nell'ambito dei controlli della segnalazione certificata di agibilità,";
- b) al comma 4, l'ultimo periodo è soppresso;
- c) al comma 5, le parole "Il rilascio del certificato di agibilità è condizionato alla verifica tecnica della conformità" sono sostituite dalle seguenti: "I controlli della segnalazione certificata di agibilità prevedono la verifica".

11. All'articolo 90 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il comma 1 è sostituito dal seguente:
"1. È consentita, nel rispetto delle disposizioni del presente testo unico, degli strumenti urbanistici e delle norme tecniche vigenti, la sopraelevazione degli edifici realizzati con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche di cui agli articoli 52 e 83, purché il complesso della struttura sia conforme alle medesime norme.";
- b) il comma 2 è soppresso.

12. All'articolo 93 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:
«1-bis. Ferma restando l'autorizzazione di cui ai commi 1 e 1-bis dell'articolo 94, nelle località a bassa sismicità il preavviso di cui al comma 1 è dato mediante segnalazione certificata di inizio attività.»;
- b) il comma 2 è sostituito dal seguente:
«2. Alla istanza di autorizzazione ovvero, ove prevista, alla segnalazione certificata di inizio attività deve essere allegato il progetto, debitamente firmato da un ingegnere, architetto,



geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori.»;

c) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Al progetto deve, inoltre, essere allegata una dichiarazione del progettista che asseveri il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni e la coerenza tra il progetto esecutivo riguardante le strutture e quello architettonico, nonché il rispetto di eventuali prescrizioni sismiche contenute negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.».

d) il comma 5 è soppresso.

e) dopo il comma 5, sono inseriti i seguenti:

«5-bis. Per tutti gli interventi, l'istanza ovvero, ove prevista, la segnalazione certificata di inizio attività corredata dal progetto e dall'asseverazione tiene luogo della denuncia dei lavori di cui all'articolo 65.

5-ter. Nei casi in cui non è prevista l'autorizzazione di cui all'articolo 94, i controlli sulle segnalazioni sono svolti con le modalità previste dall'articolo 19, commi 3, 4 e 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.».

f) dopo il comma 7, sono inseriti i seguenti:

«7-bis. il Governo, le Regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 per l'individuazione degli interventi, che non presentano carattere primario ai fini della pubblica incolumità, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in tutte le zone sismiche di cui all'articolo 83. Fanno parte di tale categoria di interventi:

- a) le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti;
- b) le nuove costruzioni che presentano usuali tipologie o che per la loro semplicità strutturale non richiedono articolate calcolazioni e verifiche;
- c) le varianti in corso d'opera di carattere non sostanziale.



7-ter. Con l'accordo di cui al comma 7-bis, sono altresì individuati gli interventi minori che, per loro caratteristiche intrinseche e per destinazione d'uso, non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità. In tutte le zone sismiche, per gli interventi minori il preavviso del progetto è mediante comunicazione di inizio dei lavori asseverata allo sportello unico. Le Regioni e i Comuni possono prevedere l'effettuazione di controlli a campione.».

13. All'articolo 94 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1, è sostituito dal seguente:

«1. Nelle località sismiche a media e alta sismicità indicate nei decreti di cui all'articolo 83, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, ad eccezione degli interventi di cui ai commi 7-bis e 7-ter dell'art. 93. La richiesta di autorizzazione corredata dal progetto e dall'asseverazione tiene luogo della denuncia dei lavori di cui all'articolo 65.»;

b) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. Sono comunque soggetti ad autorizzazione, anche nelle località sismiche a bassa sismicità, gli interventi relativi ad edifici di interesse strategico e le opere infrastrutturali, la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché gli interventi relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso.».

Art.

(Disposizioni transitorie)

1. L'accordo di cui all'articolo 93, comma 7-bis e 7-ter del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n. 380 recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", è concluso entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.





Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 838/2016

Roma, addì 30/03/16

Risposta a nota del
N.

Div.

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il numero
433/2016, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di
questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

DECRETO LEGISLATIVO
ATTUATIVO DELEGA ART. 5
LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124, IN
MATERIA DI SEGNALAZIONE
CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.

Allegati N.

MINISTERO DELLA FUNZIONE
PUBBLICA UFFICIO LEGISLATIVO
(.....)

Segretario Generale

Antonello

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 15 marzo 2016

NUMERO AFFARE 00433/2016

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 112/16/UL/P del 25 febbraio 2016, con la quale il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 26 del 1° marzo 2016, che ha istituito la Commissione Speciale per la trattazione dell'affare in questione;

vista l'intesa, con osservazioni, della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, sancita nella seduta del 3 marzo 2016 e pervenuta in Segreteria il 17 marzo 2016; tenuto conto dell'audizione dei rappresentanti delle Amministrazioni proponenti, nelle persone del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, avvenuta, ai sensi dell'art. 21 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, in data 15 marzo 2016;

Considerato che nell'adunanza del 15 marzo 2016, presente anche il Presidente aggiunto Francesco Caringella, la Commissione Speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori, consiglieri Gerardo Mastrandrea e Carlo Deodato;

PREMESSO

L'articolo 5 della legge n. 124 del 2015 n. 124 (recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"), ha delegato il Governo *"ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva, sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, introducendo anche la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di*

svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti, e prevedendo altresì l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda" (comma 1).

I decreti legislativi *"sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno in relazione alle autorizzazioni previste dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, previa intesa, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 281 del 1997 e previo parere del Consiglio di Stato"*, che deve essere reso, nella fattispecie, *"nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere"* (comma 2, primo periodo). *"Lo schema di ciascun decreto legislativo – prosegue il comma 2 dell'art. 5 – è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato"*.

L'Amministrazione ha trasmesso lo schema del primo dei decreti attuativi della citata delega, che però non reca la *"precisa individuazione dei procedimenti"* soggetti ai diversi regimi in inizio indicati (SCIA, silenzio assenso, mera comunicazione, autorizzazione preventiva espressa), che viene rimandata a successivi decreti legislativi, bensì persegue lo scopo di recare la *"disciplina generale"* applicabile alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa.

Spetterà, dunque, ai successivi decreti, da emanarsi nei termini previsti dalla delega, la complessa operazione di definitiva collocazione (o ri-collocazione) delle varie attività dei cittadini nei comparti procedimentali sopra indicati.

Si prevede altresì, in via residuale, nel corpo dell'articolato, come clausola finale di chiarimento, che tutte le attività private non espressamente disciplinate dai decreti attuativi della delega, o dalla normativa europea, statale o regionale, non sono soggette a disciplina procedimentale.

Lo schema si compone di quattro articoli, dedicati, rispettivamente, alla "libertà di iniziativa privata" (come oggetto del decreto), all'"informazione di cittadini e imprese" (modulistica, da pubblicarsi sul sito istituzionale delle Amministrazioni, interfaccia con uno sportello unico, rilascio di ricevuta, comprensivamente di poteri sostitutivi e sanzioni disciplinari), alla "concentrazione dei regimi amministrativi" (presentazione di un'unica SCIA all'Amministrazione di riferimento, pur in presenza di procedimenti complessi), infine all'"ambito di applicazione" (in senso soggettivo, nel senso che le disposizioni del decreto si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni, salva la possibilità per regioni ed enti locali di stabilire livelli ulteriori di trasparenza e semplificazione).

Il testo ha ottenuto, in data 4 febbraio 2016, il definitivo nulla osta da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, anche in ordine alla relazione tecnica (che non prevede nuovi oneri a carico della finanza pubblica, dovendosi provvedere all'attuazione delle disposizioni nell'ambito delle risorse già disponibili), la quale insieme al testo e alla relazione illustrativa è stata corredata di bollinatura da parte del competente Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

In data 3 marzo 2016 è stata, altresì, sancita l'intesa da parte della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, con allegate osservazioni e richieste di modifiche formulate dalla Conferenza delle Regioni e dall'ANCI.

In data 15 marzo 2016, la Commissione Speciale ha effettuato – ai sensi dell'articolo 21 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 – un'audizione dei rappresentanti delle Amministrazioni proponenti, nelle persone del Capo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

CONSIDERATO

1. Le raccomandazioni generali sulla riforma di cui alla legge n. 124 del 2015

Questa Commissione Speciale ritiene, anzitutto, di dover fare rinvio alle considerazioni generali sulla riforma organica della pubblica amministrazione di cui alla legge n. 124 del 2015, nonché sul ruolo del Consiglio di Stato in sede consultiva e sull'importanza del monitoraggio nella fase attuativa dei nuovi decreti legislativi, esposte ai punti da 1 a 3 del “considerato” del parere reso, in esito all'adunanza della Sezione per gli atti normativi del 18 febbraio 2016 (n. 343/2016), sul primo decreto attuativo della legge n. 124: quello recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

Molte delle considerazioni ivi espresse valgono anche – e, per certi aspetti, a maggior ragione – per la materia in oggetto, con particolare riferimento a:

- l'importanza di una legge che consideri la riforma della pubblica amministrazione come un ‘tema unitario’ (non, quindi, un'ulteriore

riforma di singole parti dell'apparato pubblico, ma una riforma complessiva dei rapporti tra Stato e cittadino);

- la necessità di una 'visione nuova' della pubblica amministrazione, che si occupi con strumenti moderni e multidisciplinari di crescita e sviluppo e non più solo di apparati e gestione, che sia informatizzata e trasparente, che consideri l'impatto 'concreto' degli interventi sul comportamento dei cittadini, sulle imprese, sull'economia;

- la rilevanza cruciale di una solida fase di implementazione della riforma, anche dopo l'approvazione dei decreti attuativi;

- l'importanza, in particolare, della creazione di una cabina di regia per l'attuazione 'in concreto', che curi anche (*rectius*, soprattutto) gli strumenti non normativi di intervento quali: la formazione dei dipendenti incaricati dell'attuazione, la comunicazione istituzionale a cittadini e imprese sui loro nuovi diritti, l'adeguata informatizzazione dei procedimenti, etc.;

- il coinvolgimento degli *stakeholders* sin dalla impostazione della fase attuativa;

- l'importanza di un *fine tuning* della riforma attraverso una fase di monitoraggio e verifica dell'impatto delle nuove regole, nonché con la definizione, se del caso, di interventi correttivi, o di quesiti per l'attuazione delle nuove normative da porre al Consiglio di Stato.

Le più approfondite considerazioni del parere n. 343/2016 su tali punti devono, pertanto, ritenersi integralmente riprodotte dal parere in oggetto.

2. L'evoluzione normativa dell'istituto della SCLA

Lo schema di decreto legislativo in esame, di esercizio della delega di cui all'articolo 5 della legge n. 124, ha per oggetto il regime della

Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), istituto interessato da una lunga e significativa evoluzione normativa, che ha preso le mosse con la regolamentazione della DIA (Dichiarazione – o, in altri casi, Denuncia – di Inizio Attività).

Questo Consiglio di Stato ritiene opportuna una breve ricognizione di tale percorso, per ricavarne indicazioni interpretative che – considerando l'evoluzione in atto e i principi generali ivi desumibili – possano dare un contributo di chiarezza a un quadro testuale non sempre coerente e, soprattutto, fornire indicazioni applicative ai cittadini, alle amministrazioni, agli operatori pubblici e privati.

Non a caso, la scelta del Presidente del Consiglio di Stato di costituire – per l'esame di questo e degli altri schemi di decreto attuativi della legge n. 124 – una Commissione speciale *ad hoc*, composta da Magistrati provenienti sia dalle Sezioni consultive che da quelle giurisdizionali, risponde anche all'esigenza di tener conto delle problematiche che emergono dal contenzioso che si è instaurato a causa di un quadro normativo non sempre chiaro e di una prassi applicativa non sempre univoca da parte delle amministrazioni.

2.1 La DIA è stata introdotta, in via generale, dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e, con riferimento alla materia edilizia, dagli artt. 22 e 23 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Il modello della dichiarazione di inizio attività è stato in seguito recepito dall'art. 12 del D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, in materia di promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, dagli artt. 87 e 87-*bis* del D. Lgs. 1° agosto 2003, n. 259, in materia di comunicazioni elettroniche, dall'art. 38 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di attività produttive, e dagli articoli 8, 17 e 64 del D. Lgs. 26 marzo 2010, n. 59,

di attuazione della cd. “direttiva servizi”, la direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, in materia di attività imprenditoriali e professionali. Il modello della DIA, come regolato dalle leggi nn. 15 e 80/2005 e n. 69/2009, prima delle modifiche apportate dalla legge n. 122/2010, si articolava in una DIA a legittimazione differita, per effetto della quale l'attività denunciata poteva essere intrapresa, con contestuale comunicazione, solo dopo il decorso del termine di trenta giorni dalla comunicazione (art.19, comma 2, primo periodo, della legge n. 241/1990) e in una DIA a legittimazione immediata, che consentiva l'esercizio dell'attività sin dalla data di presentazione della dichiarazione (art. 19, comma 2, secondo periodo, con riferimento all'esercizio delle attività di impianti produttivi di beni e di prestazioni di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante).

2.2 Una significativa evoluzione si è registrata a seguito delle modifiche apportate all'art. 19 della legge n. 241/1990 dal D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, che ha sostituito la DIA a efficacia variabile con la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), ad efficacia sempre immediatamente legittimante, per tutti i casi in cui l'atto autorizzativo, comunque denominato, è vincolato alla sola esistenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge e non vi è, dunque, alcuno spazio per valutazioni discrezionali da parte delle amministrazioni.

Lo *jus superveniens* ha lasciato salvo, anche nella rinnovata architettura normativa, il potere dell'amministrazione di vietare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, l'esercizio dell'attività in assenza delle condizioni di legge, nonché il potere di

autotutela esercitabile in caso di decorso infruttuoso di tale termine e dei poteri sanzionatori e di vigilanza di cui all'art. 21.

Il modello della SCIA è stato recepito dal d.P.R. 9 luglio 2010, n. 159, in materia di accreditamento delle agenzie delle imprese, e dal d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, in tema di sportello unico delle attività produttive.

Sul tema dell'applicabilità di detto modello alla materia edilizia è recentemente intervenuto il legislatore con l'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Ulteriori modifiche al regime dell'istituto sono state apportate dall'art. 2 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge n. 35 del 2012), dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito dalla legge n. 134 del 2012), dal decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91 (convertito dalla legge n. 116 del 2014) e infine dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. "decreto Sblocca-Italia", convertito dalla legge n. 164 del 2014).

2.3 La citata legge n. 124 del 2015, nel perseguire l'obiettivo di riorganizzare profondamente le strutture e le funzioni delle pubbliche amministrazioni, ha inciso sull'istituto sia con modifiche testuali, ex articolo 6, apportate direttamente all'articolo 19 della legge n. 241, sia conferendo, all'articolo 5, una delega polivalente volta – sulla base dei principi di cui allo stesso articolo 19 (ed al successivo articolo 20) della legge n. 241, dei principi europei in tema di accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – alla:

- *“precisa individuazione”* dei procedimenti oggetto di SCIA, silenzio assenso, comunicazione preventiva ed autorizzazione preventiva;
- introduzione della *“disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa”*;

- previsione dell'“*obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda*”.

2.3.1 Gli interventi modificativi direttamente posti in essere dal citato articolo 6 riguardano, in particolare, la riformulazione integrale dei commi 3 e 4 dell'articolo 19, in materia di SCIA.

Il comma 3 attribuisce un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi) all'amministrazione destinataria della segnalazione, esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA, dando la preferenza ai poteri conformativi, “*qualora sia possibile*”.

Il comma 4 prevede che, decorso tale termine, tali poteri sono ancora esercitabili “*in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies*”.

Il comma 6-*bis* applica questa disciplina anche alla SCIA edilizia, riducendo però il primo termine da sessanta a trenta giorni.

2.3.2 È stato poi abrogato il comma 2 dell'articolo 21 della l. n. 241, concernente le disposizioni sanzionatorie applicabili alle attività svolte in assenza della SCIA o in difformità dal titolo, mentre è stato corretto il comma 1 dello stesso articolo 21, relativo al contenuto delle dichiarazioni che deve rendere l'autore della SCIA (la formula obsoleta “*denuncia*” è stata sostituita dalla più corretta parola “*segnalazione*”, in coerenza con la nuova configurazione sostanziale della SCIA).

2.3.3 Altri importanti modifiche sono state apportate all'impianto normativo del citato articolo 21-*nonies*, che – come si vedrà anche *infra*, soprattutto al punto 8 – hanno incidenza diretta sulla tematica in trattazione.

Riguardo a tale norma, va segnalata l'introduzione di un "*termine ragionevole*", ma "*comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici*", per l'emanazione, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, dell'atto di annullamento di ufficio del provvedimento amministrativo illegittimo.

La l. n. 124 ha altresì introdotto un comma 2-*bis* all'art. 21-*nonies*, secondo cui l'amministrazione conserva il potere di intervenire dopo la scadenza del richiamato termine di diciotto mesi nel solo caso in cui i provvedimenti amministrativi sono stati "*conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato*", fatta salva "*l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*".

3. Le attuali caratteristiche della SCIA

Dalla suddetta ricostruzione possono già trarsi alcune indicazioni di principio in ordine all'istituto della SCIA, che indirizzano la successiva analisi dello schema e le osservazioni di questo Consiglio di Stato e di cui non può non tenersi conto nella successiva fase attuativa e interpretativa.

Innanzitutto, si rileva come, in coerenza con le novità introdotte dalla legge n. 124 del 2015, lo schema di decreto legislativo *in subiecta materia* confermi e rafforzi l'inquadramento della SCIA come 'istituto non provvedimentale', che si inserisce in un quadro informato ai principi di liberalizzazione e di semplificazione, nonché ai principi di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell'affidamento legittimo.

Lo scopo perseguito dal legislatore risulta almeno triplice:

- a) favorire le attività – specie economiche – dei soggetti privati attraverso un generale rafforzamento degli istituti di liberalizzazione e semplificazione, con il correlato ridimensionamento sia della “regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva” (cfr., *ex multis*, C. Cost. n. 200 del 2012), sia dei poteri inibitori e di autotutela delle amministrazioni competenti, incidenti sulle iniziative già in atto e consolidate;
- b) assicurare, in ogni caso, maggiore certezza a livello interpretativo per il funzionamento degli istituti di semplificazione, anche nell’interesse delle amministrazioni, mediante una migliore formulazione delle regole riguardanti la SCIA, l’annullamento di ufficio e la sospensione;
- c) garantire, con adeguate prescrizioni attuative, un migliore funzionamento ‘in concreto’ dei meccanismi di SCIA e silenzio assenso (ad es., in relazione alle modalità di presentazione e dei contenuti *standard* degli atti di segnalazione).

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

La principale caratteristica dell’istituto risiede, infatti, nella sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori ‘a

regime vincolato' con un nuovo schema, ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, consentite 'direttamente dalla legge' in presenza dei presupposti normativamente stabiliti.

L'attività dichiarata può, quindi, essere intrapresa senza il bisogno di un consenso 'a monte' dell'amministrazione, poiché esso è surrogato dall'assunzione di auto-responsabilità del privato, insita nella segnalazione certificata, costituente, a sua volta, atto soggettivamente ed oggettivamente privato.

In questo assetto legislativo – che appare del tutto coerente anche con l'evoluzione del diritto europeo, culminata con la direttiva servizi del 2006 – non c'è spazio, sul piano concettuale e strutturale, per alcun potere preventivo di tipo ampliativo (autorizzatorio, concessorio e, in senso lato, di assenso), che sarebbe stato comunque un potere non discrezionale, ma vincolato all'accertamento dei requisiti di legge. Tale potere viene sostituito da un potere successivo, anch'esso non discrezionale ma vincolato alla mera verifica della sussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività denunciata (*rectius*, segnalata), con connessa previsione di strumenti inibitori e repressivi in caso di esito negativo.

Il dichiarante è, quindi, titolare di una situazione soggettiva originaria, che rinvia il suo fondamento diretto ed immediato nella legge, sempre che ricorrano i presupposti normativi per l'esercizio dell'attività e purché la mancanza di tali presupposti non venga stigmatizzata dall'amministrazione con il potere inibitorio, repressivo o conformativo, da esercitare comunque nei termini di legge.

Si può, quindi, affermare che il privato è titolare di una posizione di vantaggio immediatamente riconosciuta dall'ordinamento, che gli consente di realizzare direttamente il proprio interesse, previa

instaurazione di una relazione con la pubblica amministrazione, ossia un 'contatto amministrativo', mediante l'inoltro della segnalazione certificata. Il privato è, poi, titolare di un interesse oppositivo a contrastare le determinazioni per effetto delle quali l'amministrazione, esercitando il potere inibitorio, repressivo o conformativo, incida negativamente sull'*agere licere* oggetto della segnalazione.

L'innovatività del modello e l'emancipazione dell'attività segnalata da un 'titolo amministrativo' di natura pubblicistica è confermata dalla generalizzazione del meccanismo della segnalazione a immediata efficacia legittimante, rafforzato sia dalla legge n. 124, che riduce e razionalizza l'interferenza amministrativa sull'attività del privato con riguardo agli interventi successivi (come si evince anche dalle modifiche degli articoli 21 e 21-*nonies* della l. n. 241), sia dalla bozza di decreto delegato, che consolida e chiarisce ulteriormente il suddetto meccanismo, insistendo anche sulla 'unicità' e 'omnicomprensività' della segnalazione immediatamente legittimante.

3.2. È, peraltro, pacifico che la liberalizzazione dei settori economici interessati dalla segnalazione certificata, con il relativo principio di auto-responsabilità, si accompagna alla persistenza del potere amministrativo di verifica dei presupposti richiesti dalla legge per lo svolgimento dell'attività segnalata, potere destinato ad esaurirsi con la mancata adozione di atti inibitori, repressivi o conformativi entro un certo termine.

Le attività interessate dalla segnalazione non sono, infatti, caratterizzate da una libertà incondizionata di iniziativa economica, ma sono pur sempre subordinate dalla legge al possesso di "*requisiti e presupposti*", la cui sussistenza garantisce, di per sé, la tutela dell'interesse pubblico e l'armonizzazione della situazione soggettiva

del denunciante con gli interessi potenzialmente configgenti. Si liberalizza infatti lo strumento di legittimazione, non il rapporto sostanziale e l'ambito materiale su cui esso viene ad operare. Trattasi, in sostanza, di attività ancora sottoposte a un regime amministrativo, pur se con la significativa differenza che l'assenso preventivo a monte è sostituito dal mero possesso dei requisiti di legge, residuando all'amministrazione soltanto il potere/dovere di una verifica *ex post* della loro sussistenza.

A seguito della riforma del 2015 deve, quindi, considerarsi ormai definitivamente consolidata la ricostruzione più recente, che riconduce inequivocabilmente la SCIA all'ambito delle 'attività libere', anche se 'conformate' dalle leggi amministrative, sottoposte (soltanto) alla successiva verifica della sussistenza dei requisiti di tale conformazione da parte delle autorità pubbliche.

3.3 Sotto un diverso profilo – che esula, però, dallo schema in oggetto – si osserva che potrebbero residuare margini di chiarimento, nonostante gli interventi del legislatore e le recenti pronunce giurisprudenziali, sulla questione della tutela del terzo che affermi di subire una lesione nella propria sfera giuridica per effetto dell'avvio dell'attività, con particolare riguardo all'utilizzabilità dell'azione di accertamento, anche atipica, volta a far dichiarare che l'attività avviata non è conforme alle norme amministrative, ovvero dell'azione contro il silenzio amministrativo, conformemente a quanto previsto dal comma 6-*ter* dell'articolo 19 della legge n. 241.

Fermi restando gli indirizzi giurisprudenziali consolidati sulla conoscenza dell'attività che si assume *contra legem*, e quindi sul *dies a quo* per la tutela del controinteressato, i nuovi limiti imposti dalla riforma all'intervento *ex post* dell'Amministrazione potrebbero, oggi,

difficilmente conciliarsi con i tempi di instaurazione del giudizio *ex art.* 31 c.p.a. (che, in base al comma 6-*ter* dello stesso art. 19, costituisce strumento di tutela esclusivo contro l'omesso esercizio del potere di verifica del legittimo utilizzo della segnalazione).

La Commissione Speciale si limita, in questa sede, a segnalare al Governo l'esigenza di ricercare soluzioni per riconoscere una effettiva tutela del terzo che, però, non vanifichino neppure l'esigenza di certezza definitiva sottesa ai nuovi termini massimi dell'art. 21-*nonies* e che siano compatibili con il principio della liberalizzazione riaffermato al punto precedente.

Ciò potrebbe avvenire, a titolo di mero esempio, innestando meccanismi tipici della tutela sul provvedimento (che si scandiscono con una tempistica ben definita, che conferisce certezze sia alle iniziative dei terzi che al titolare del provvedimento impugnato) in un contesto che resti coerente con la liberalizzazione delle attività in parola (e quindi con l'impossibilità di un rimedio annullatorio, anche avverso un silenzio significativo). In questo modo, si potrebbe costruire, in ipotesi, una tutela speciale che potrebbe far leva sul rimedio dell'azione di accertamento (nel caso di specie, accertamento da parte del giudice dell'assenza dei requisiti previsti dalla legge per l'esercizio di un'attività soggetta a SCIA) e che dovrebbe essere comunque in grado di far consolidare, dopo un certo termine, l'attività 'libera', alla stregua di quanto già accade per le attività 'non libere' ma soggette a provvedimenti autorizzativi.

4. I rilievi esterni all'articolato

Alla luce della suesposta ricostruzione, questo Consiglio di Stato ritiene di dover porre alcuni rilievi che precedono l'esame

dell'articolato, poiché si riferiscono a questioni da esso non affrontate e che pure attengono all'esercizio della delega.

Si tratta, in particolare:

- dell'esercizio della delega di cui alla prima parte del comma 1 dell'art. 5 della legge n. 124 (v. *infra*, n. 5 del presente parere);
- dell'esercizio della delega di cui all'ultima parte dello stesso comma 1 dell'art. 5 della legge n. 124 (v. *infra*, n. 6);
- della tecnica della novella dell'art. 19 della legge n. 241, che si è preferito non utilizzare pur in presenza di una delega alla “*disciplina generale*” delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa (v. *infra*, n. 7);
- della necessità, indipendentemente dal ricorso o meno alla tecnica della novella, di ricordare la disciplina in oggetto con quella della legge n. 241 (e in particolare dei suoi articoli 19, 21 e 21-*nonies*), anche cogliendo l'occasione della delega per una “*disciplina generale*” per chiarire alcune difficoltà interpretative residue all'esito della riforma del 2015 (v. *infra*, n. 8).

5. Segue: l'esercizio della delega sulla individuazione dei procedimenti (l. n. 124, art. 5, comma 1, prima parte)

Quanto al primo rilievo preliminare, lo schema in esame, come si è detto in premessa, sceglie di non esercitare una parte importante della delega: manca, infatti, la “*precisa individuazione*” dei procedimenti soggetti a SCIA, a silenzio assenso, ad autorizzazione espressa e a comunicazione preventiva, che viene espressamente rinviata ai successivi decreti legislativi ma che, almeno dal punto di vista ricognitivo, appare come uno degli oggetti principali della delega (non

a caso, tale prescrizione appare all'inizio del comma 1 dell'articolo 5 della legge n. 124).

Sarebbe stato auspicabile che l'attuazione della delega, preferibilmente con un unico decreto legislativo, non prescindesse dalla pur non facile opera di ricognizione e classificazione dei procedimenti, di indiscutibile utilità per il cittadino chiamato a orientarsi tra le nuove potenzialità della liberalizzazione delle attività economiche e il permanente potere di intervento delle pubbliche amministrazioni, con le sue diverse tipologie.

Un'opera che dovrà essere portata a termine, a tempo debito, tenendo conto, comunque, dei *“principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi”* e di quelli di *“ragionevolezza e proporzionalità”*, al fine di tracciare un percorso riconfigurativo del complesso delle norme regolatrici dei rapporti tra poteri delle pubbliche amministrazioni e attività private, senza poter fare a meno di considerare che in base all'articolo 14 del decreto legislativo n. 59 del 2010, adottato in attuazione della citata direttiva servizi n. 123 del 2006, i *“regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità”*, costituendo il regime autorizzatorio l'eccezione, che deve essere adeguatamente motivata.

Ciò nondimeno – anche a seguito delle convincenti ragioni esposte nel corso dell'audizione dai rappresentanti delle Amministrazioni proponenti – la Commissione Speciale conviene che il decreto in oggetto possieda caratteristiche di autonoma utilità e di indipendente operatività anche in mancanza della catalogazione dei regimi dei singoli procedimenti (e quindi dell'indicazione di quelli che devono essere oggetto della modulistica prevista dallo stesso schema in

argomento). Difatti, le sue previsioni sono immediatamente applicabili ai procedimenti già riconosciuti come soggetti a SCIA.

Inoltre, lo schema in esame – opportunamente integrato con i rilievi del presente parere – si rivela oggettivamente idoneo a risolvere autonomamente, e immediatamente, svariate “criticità applicative” della disciplina in questione: ciò può giustificare l’inversione cronologica dell’ordine logico indicato dalla legge delega (la quale prevede l’individuazione dei procedimenti prima della introduzione della disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazioni preventive espresse, che viene aggiunta alla previsione precedente tramite la congiunzione coordinante “*anche*”).

6. Segue: l’esercizio della delega sulla disciplina generale del silenzio assenso e dei termini entro i quali l’amministrazione è tenuta a rispondere (l. n. 124, art. 5, comma 1, ultima parte)

Una seconda parte della delega che non risulta esercitata (e che, a differenza della prima, appare facilmente attuabile in questa sede, integrando lo schema in oggetto con poche disposizioni) è quella relativa alla disciplina generale del silenzio assenso e della comunicazione preventiva, di cui alla parte finale del comma 1 dell’articolo 5 della l. n. 124.

Ad essa non si fa alcun riferimento nello schema di decreto legislativo (nemmeno nel titolo), ancorché anch’essa sia espressamente prevista come oggetto della delega.

Manca, in particolare, la previsione dell’obbligo di comunicazione ai soggetti interessati dei “*termini entro i quali l’amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell’amministrazione equivale ad accoglimento della domanda*”.

Questo Consiglio di Stato invita, pertanto, il Governo a valutare l'opportunità di intervenire già nella presente sede, almeno limitatamente ai suddetti aspetti, integrando la modulistica e prevedendo la conoscibilità dei detti elementi per il tramite dei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

7. Segue: la tecnica della novella dell'art. 19 della l. n. 241

Un terzo rilievo di ordine pregiudiziale attiene al rispetto dei canoni di qualità della tecnica normativa.

Questa Commissione Speciale ritiene di dover segnalare l'opportunità di introdurre le innovazioni della disciplina generale della SCIA mediante una novella diretta dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990.

A fronte, infatti, della vigenza di una disposizione legislativa che comprende ed esaurisce, in sé, la disciplina regolatoria dell'istituto in questione (SCIA), l'introduzione nell'ordinamento di disposizioni che, per quanto non direttamente modificative o sostitutive di quelle vigenti, valgono a integrarla o a completarla (si veda anche l'Analisi Tecnico Normativa – ATN – di corredo) deve essere operata preferibilmente utilizzando la tecnica della novella.

Ciò vale, per un verso, ad assicurare che la regolazione di una fattispecie rimanga concentrata nel medesimo provvedimento legislativo e risulti, quindi, agevolmente conoscibile nella sua interezza e, per l'altro, a impedire che disposizioni legislative che regolano il medesimo istituto restino allocate in diversi testi normativi, con evidente sacrificio delle esigenze di semplificazione normativa, ma anche di quelle di coerenza, di razionalità e di coordinamento dell'assetto regolativo.

L'uso della tecnica della novella non appare precluso, nella fattispecie, dalla disposizione di delega.

È vero, infatti, che gli articoli 19 e 20 della legge n. 241 del 1990 sono indicati dalla norma di delega legislativa quali disposizioni da cui ricavare criteri e principi direttivi, sicché potrebbe apparire incoerente novellare, con il decreto legislativo, proprio quelle norme dalle quali vanno desunti i parametri delega, ma è altresì vero che le suddette disposizioni sono citate, ai fini appena ricordati, solo per la classificazione dei regimi abilitativi ai quali restano soggetti i procedimenti amministrativi contestualmente catalogati (delega al momento non esercitata) e non anche per la definizione della disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa.

Anzi, a ben vedere, l'ampiezza dell'oggetto della delega nella specie concretamente esercitata (significata proprio dall'espressione "*disciplina generale*") non può non implicare anche la potestà di novellare la disciplina legislativa vigente, rispetto alla quale quella introdotta *ex novo* con il presente decreto legislativo si pone in una relazione logica di integrazione e di completamento, che, a sua volta, postula l'inserimento dell'innovazione nella medesima disposizione legislativa dedicata a comprendere ed a esaurire l'intero regime regolativo della SCIA.

8. Segue: la necessità sostanziale di raccordare la "disciplina generale" in esame con quella della l. n. 241 del 1990

Il quarto, e più sostanziale, rilievo preliminare evidenzia la necessità di raccordare la nuova disciplina in oggetto con quella attualmente

dettata dalla legge n. 241 (e in particolare dai suoi articoli 19, 21 e 21-*nonies*).

Infatti, tenuto conto della *ratio* fortemente semplificatoria dell'intera riforma di cui alla legge n. 124, non può non segnalarsi la significativa esigenza che la suddetta delega (che, si ripete, autorizza ad emanare una "*disciplina generale*" delle attività non soggette ad autorizzazione) sia esercitata anche per chiarire alcune rilevanti difficoltà interpretative residue all'esito della riforma del 2015 e confermate dalla prima – non univoca – giurisprudenza sul punto.

Tale necessità è di tipo sostanziale; prescinde, dunque, dal ricorso o meno alla tecnica della novella dell'articolo della l. n. 241 e, in qualche modo, prescinde anche dalla tempistica del presente decreto, potendo eventualmente essere soddisfatta da un successivo decreto attuativo della medesima delega.

Pertanto, quale che sia la tecnica attuativa, si ritiene necessario evidenziare, in questa sede, la necessità in ogni caso del suddetto intervento di raccordo.

A tal fine – ad avviso di questo Consiglio di Stato – occorre prendere le mosse dai principi generali desumibili dalla riforma del 2015 (in particolare, dal significato generale da attribuire alla novella di cui all'art. 21-*nonies*) per poi evidenziare i principali nodi applicativi che dovrebbero essere chiariti dal successivo, auspicato, intervento del legislatore delegato.

*8.1 Il 'nuovo paradigma' nei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni introdotto dal novellato art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990*

La permanenza del potere amministrativo di incidere in via inibitoria, repressiva o conformativa sull'esercizio dell'attività liberalizzata pone

il problema di fissare, in omaggio ai principi di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell'affidamento, i termini entro cui detta potestà può essere esercitata.

Va osservato, al riguardo, che, mentre per il potere vincolato di divieto era già in passato fissato un termine perentorio di esercizio a pena di decadenza, non era fissato un parametro chiaro e univoco per il potere di autotutela di natura discrezionale.

Detta lacuna, che incide negativamente sull'obiettivo di liberalizzazione, oltre che sui canoni comunitari in materia di libera circolazione dei servizi (cfr., in particolare, la già citata direttiva servizi n. 123 del 2006), è stata colmata dall'articolo 6 della legge n. 124 del 2015, con la citata modifica dell'art. 21-*nonies*, in materia di annullamento di ufficio dell'atto amministrativo, con la significativa e innovativa introduzione di un termine finale generale per l'adozione di atti di autotutela (e, nel caso della SCIA, di atti repressivi, inibitori o conformativi).

8.1.1 Questo Consiglio di Stato ritiene che tale confine temporale introduca un 'nuovo paradigma' nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione: nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza, il legislatore del 2015 ha fissato termini decadenziali di valenza nuova, non più volti a determinare l'inoppugnabilità degli atti nell'interesse dell'amministrazione, ma a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati.

In altri termini, ad avviso della Commissione Speciale, è possibile affermare che la legge n. 124, con la novella all'art. 21-*nonies* della legge n. 241, abbia introdotto una nuova 'regola generale' che sottende al rapporto tra il potere pubblico e i privati: una regola di certezza dei

rapporti, che rende imm modificabile l'assetto (provvedimentale-documentale-fattuale) che si è consolidato nel tempo, che fa prevalere l'affidamento.

Una regola speculare – nella *ratio* e negli effetti – a quella dell'inoppugnabilità, ma creata, a differenza di quest'ultima, in considerazione delle esigenze di certezza del cittadino (mentre l'inoppugnabilità considera, da decenni, quelle dell'amministrazione, con un termine nove volte più breve).

Una regola che, per essere effettiva, deve essere applicata senza prestarsi a prassi elusive quale sarebbe, ad esempio, quella di ritenere che per il rispetto del termine di diciotto mesi sia sufficiente un mero avvio dell'*iter* dell'autotutela, magari privo di motivazioni e destinato a protrarsi per anni, mentre invece il termine va riferito alla compiuta adozione degli atti di autoannullamento o, nel caso della SCIA, degli atti inibitori, repressivi o conformativi.

Su tale esigenza, per evitare 'fughe' dalla riforma e garantirne il successo a beneficio dei cittadini, dovrà esercitarsi un'attenta azione di comunicazione, di formazione, di indirizzo e di monitoraggio ad opera della 'cabina di regia' e delle amministrazioni competenti, secondo quanto suggerito *retro*, al punto 1.

8.1.2 Questa 'regola generale' appare confermata dall'abrogazione del comma 2 dell'art. 21 della legge n. 241, che prevedeva l'applicabilità delle più gravi sanzioni per l'assenza originaria di titolo ogni qual volta gli strumenti del silenzio assenso e della DIA fossero stati impropriamente utilizzati o, addirittura, ogni qual volta le attività avviate in forza degli stessi fossero in contrasto con l'impianto normativo (situazioni che, in presenza di un titolo espresso, avrebbero goduto delle garanzie dei limiti dell'autotutela). Ora, opportunamente,

la riforma del 2015 ha abrogato tale disposizione e ha coerentemente chiarito che i limiti, motivazionali e temporali, all'adozione di atti di annullamento d'ufficio valgono anche per gli interventi inibitori, ripristinatori o conformativi successivi al decorso del termine ordinario di controllo (60 o 30 giorni) sulle attività intraprese con la SCIA.

8.1.3 Non si tratta, del resto, di una novità assoluta nel sistema. Nello stesso spirito, già la legge 30 dicembre 2004 n. 311, all'art. 1, comma 136 (ora coerentemente abrogato dalla stessa l. n. 124), aveva stabilito che l'annullamento di *“provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante”*.

La novità importante, come si è detto, è che tale meccanismo è diventato, ora, un elemento qualificante, di valenza generale, nei rapporti tra cittadino e potere.

8.2 Gli effetti di tale nuova 'regola generale' in materia di SCIA: l'inconfigurabilità di un'autotutela in senso tecnico

Il nuovo comma 4 dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 estende questo nuovo paradigma – che potrebbe essere definito una vera e propria 'rivoluzione copernicana' – anche al potere di intervento *ex post* sulla SCIA.

Considerata, però, la natura dichiaratamente non provvedimentale della SCIA, occorre comprendere come possa innestarsi ad essa un meccanismo (quello dell'autotutela) originariamente sorto per disciplinare l'annullamento d'ufficio di un precedente provvedimento.

8.2.1 Ad avviso della Commissione Speciale, il nuovo sistema introdotto dalla legge n. 124 prevede un 'ruolo espansivo' dei principi contenuti nel riformato art. 21-*nonies* della legge n. 241.

Tale norma viene infatti richiamata nel meccanismo della SCIA di cui all'art. 19 con una funzione innovativa, che non può più definirsi di 'autotutela' in senso tecnico, poiché l'autotutela costituisce un provvedimento di secondo grado ed esso appare impossibile nel caso di specie, dove il provvedimento iniziale manca del tutto.

L'art. 21-*nonies* detta piuttosto, per la SCIA, la 'disciplina di riferimento' per l'esercizio del potere *ex post* dell'amministrazione: un potere inibitorio, repressivo o conformativo da esercitarsi solo "*in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-*nonies**" – e quindi motivando sulle ragioni di interesse pubblico e sugli interessi dei destinatari e dei controinteressati – oltre che, ovviamente, entro un "*termine ragionevole*", che deve essere "*comunque non superiore a diciotto mesi*", per adottare il relativo provvedimento definitivo (cfr. retro, al punto 8.1.1).

Ciò sembra trovare riscontro anche nella lettera del comma 4 dell'art. 19, che nella nuova versione non fa più riferimento a 'provvedimenti di autotutela', bensì ai "*provvedimenti previsti dal comma 3*" (ovvero agli interventi inibitori, repressivi o confermativi): il richiamo al 21-*nonies* è operato per rimandare a "*le condizioni previste*" in quella sede, a conferma che si tratta di una disciplina generale di riferimento, non della combinazione di due modelli tra loro incompatibili.

8.2.2 In secondo luogo, per un efficace coordinamento occorrerà tener conto 'in concreto' dei contenuti del potere di intervento *ex post* (repressivo, inibitorio o conformativo) nel caso di SCIA: trattandosi 'a monte' di attività vincolata da parte dell'amministrazione, limitata alla

sola verifica della sussistenza dei requisiti di legge, anche l'intervento 'a valle' deve avere le medesime caratteristiche di attività vincolata.

Elementi di discrezionalità potranno, semmai, rinvenirsi solo nella valutazione dei tre elementi del "*termine ragionevole*" (in ogni caso non superiore a diciotto mesi) per l'adozione del provvedimento, delle "*ragioni di interesse pubblico*" e degli "*interessi dei destinatari e dei controinteressati*". Ma tale valutazione discrezionale si configura, nel meccanismo dell'art. 21-*nonies*, solo come un limite ulteriore (discrezionalmente applicabile) all'esercizio di un'attività già limitata dalla sua natura squisitamente vincolata.

8.3 e 8.4 Le perduranti esigenze di coordinamento per il legislatore delegato

Le precisazioni interpretative sopra esposte non esauriscono, tuttavia, le questioni di raccordo tra la SCIA e la nuova 'regola generale' di cui all'art. 21-*nonies*: diversi, perduranti problemi di coordinamento necessitano di una soluzione che va fornita in sede di attuazione della delega in esame.

Infatti, muovendo dalla premessa che si tratta di una nuova 'regola generale' tra cittadino e amministrazione, ne consegue allora l'esigenza che la "*disciplina generale*" di cui alla delega possa – anzi debba, in materia di SCIA – rendere coerenti con la suddetta 'regola generale' alcune disposizioni degli artt. 19, 21 e 21-*nonies*, introducendo un più chiaro ed esplicito coordinamento e fugando in modo univoco e in via preventiva alcuni possibili dubbi interpretativi su svariate questioni applicative (tali dubbi, peraltro, iniziano a emergere anche in giurisprudenza, oltre che in dottrina).

Tale intervento, come si è detto, potrebbe essere fornito sia con una integrazione dello schema in esame sia con un successivo provvedimento.

Tra le varie questioni che richiedono un chiarimento, la Commissione Speciale ritiene opportuno segnalare almeno le seguenti:

a) quale sia il *dies a quo* per la decorrenza dei diciotto mesi dell'art. 21-*nonies*, comma 1: la norma, infatti – testualmente riferibile anche alla SCIA e non solo ai provvedimenti espressi – non chiarisce se tale termine decorra dalla presentazione della SCIA ovvero dal decorso del termine (60 o 30 gg) previsto dal comma 3 o dal comma 6-*bis* per l'esercizio del potere ordinario di verifica. Su un piano logico, la seconda soluzione potrebbe apparire più corretta, in quanto i diciotto mesi costituiscono il margine temporale entro il quale l'amministrazione può rivedere le proprie decisioni. Il dato letterale (che opera un riferimento sostanziale alla “*attribuzione di vantaggi economici*”) e la scelta del legislatore del settembre 2011 di non attribuire all'inerzia dell'amministrazione valenza di diniego di contestazione dell'utilizzo della DIA/SCIA potrebbero, però, indurre a ritenere corretta la prima soluzione;

b) se il limite temporale massimo di cui all'art. 21-*nonies* debba applicarsi anche all'intervento in caso di sanzioni per dichiarazioni mendaci ex art. 21, comma 1 (unica norma residua dopo l'abrogazione del comma 2), ovvero se l'art. 21 debba considerarsi come un'ulteriore deroga a tale limite, aggiuntiva rispetto a quella prevista al comma 2-*bis* dello stesso art. 21-*nonies*. In tale seconda ipotesi dovrebbero, però, essere specificati quali siano i poteri ulteriori esercitabili ex art. 21, comma 1, rispetto a quelli di intervento *ex post* alle condizioni dell'art. 21-*nonies*, posto che entrambe le norme sembrano riferirsi, nel

caso di SCIA, all'accertamento della mancanza o della 'falsità' dei requisiti, su cui fondare i più volte richiamati poteri inibitori, repressivi o conformativi;

c) che, in fase di prima applicazione della riforma, il termine generale dell'art. 21-*nonies* debba valere per tutti i provvedimenti, anche precedenti all'entrata in vigore della legge n. 124, dovendosi ritenere priva di fondamento l'interpretazione – che pure taluno, poco convincentemente, ha sostenuto – secondo cui vi sia stata una sorta di 'rimessione in termini' dell'amministrazione per gli atti emanati prima di 18 mesi dall'entrata in 'vigore della riforma;

d) che la regola generale dell'art. 21-*nonies* si applichi anche a provvedimenti che non sono formalmente definiti “*di annullamento*”: alcune disposizioni utilizzano infatti, impropriamente, i termini “*revoca*”, “*risoluzione*”, “*decadenza*” (dai benefici) o simili per indicare, oltre all'abusivo utilizzo del titolo, la reazione dell'ordinamento all'illegittimo conseguimento del titolo, utilizzando forme che sono state definite di “*annullamento travestito*”;

e) quale sia la esatta delimitazione della (unica) fattispecie di deroga ai 18 mesi prevista dall'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis* (ad esempio, se tra le “*false rappresentazioni dei fatti*” in deroga ai 18 mesi rientri anche la difettosa indicazione del sistema normativo di riferimento; ovvero se si possa aggiungere la possibilità di superare i 18 mesi, al di là delle condanne penali passate in giudicato, in tutti i casi in cui il falso è immediatamente evincibile dal contrasto con pubblici registri, come nel caso di percezione di pensione a nome di persona defunta; ovvero ancora quale sia l'esatta portata del riferimento alle “*sanzioni penali, nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 445 del*

2000”, che più d’uno tra i primi commentatori ha considerato come il frutto di un errore di *drafting*).

8.4 Inoltre, va considerato se non sia il caso di affrontare e risolvere fin da ora, ovvero di rimandare la soluzione della problematica ai successivi decreti, la questione dell’applicabilità della presente *lex posterior*, ritenuta di natura ‘generale’, anche ai casi disciplinati da leggi ‘speciali’ anteriori: tale questione risulta particolarmente rilevante, come attesta la giurisprudenza amministrativa anche più recente, in tema di SCIA e silenzio assenso nella materia dell’edilizia, e sicuramente incidente in un’ottica di chiarezza e comprensibilità del quadro normativo.

Del resto, non appare un caso che la stessa Conferenza Unificata si sia diffusa in varie proposte di coordinamento con le norme contenute nel Testo Unico in materia di edilizia, di cui al d.P.R. n. 380 del 2001.

In conclusione, su questo punto e sul precedente, il rischio che la portata innovativa e semplificatoria della riforma in questione possa essere ridotta nella successiva prassi applicativa va, ad avviso del collegio, seriamente considerato e affrontato con chiarezza e rapidità.

8.5. Da ultimo, a conferma della rilevanza e dell’attualità della questione, è opportuno segnalare che la Corte Costituzionale, con sentenza 9 marzo 2016, n. 49, pronunciandosi per l’ennesima volta sui controversi rapporti tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio ha dichiarato, in riferimento all’articolo 117, terzo comma, Cost., l’illegittimità costituzionale di una disposizione della legge regionale Toscana che consentiva all’amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi anche oltre il termine legale dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi

più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990.

9. L'articolo 1 e l'ambito di applicazione

Venendo ora all'articolato, impregiudicato quanto sopra rilevato a livello generale, possono prendersi le mosse dall'articolo 1, dedicato, in sostanza, alla individuazione dell'oggetto del decreto legislativo.

9.1 Orbene, per coerenza con quanto prima segnalato, va espunto dal comma 1 il periodo finale *“e delimita gli ambiti dei relativi regimi amministrativi”*, atteso che tale preliminare e fondamentale fase, di ordine prettamente ricognitivo, è stata rimandata a successivi decreti legislativi, come si è visto *retro*, al punto 5.

9.2 Al primo periodo del comma 2, dopo le parole *“nonché di quelli per i quali”* è opportuno inserire, tra virgole, l'avverbio *“invece”*, trattandosi dei casi oggettivamente differenti (e ormai residuali, ai sensi del successivo periodo dello stesso comma), per i quali è ancora necessaria l'autorizzazione espressa.

9.3 Sempre al primo periodo del comma 2, appare opportuno sostituire la locuzione *“l'autorizzazione espressa”* con quella *“il titolo espresso”*, al fine di ricomprendere anche le attività soggette a licenza, concessione, permesso, nulla osta, etc. .

9.4 Appare opportuna, anche se all'apparenza pleonastica e di scarso rilievo pratico, la clausola di ordine residuale contenuta alla fine del comma 2 dell'articolo 1, in base alla quale viene chiarito che tutte le attività private non espressamente disciplinate dai decreti attuativi della delega, o dalla normativa europea, statale o regionale, non sono soggette a disciplina procedimentale, e sono, dunque, da considerarsi libere a tutti gli effetti.

10. L'articolo 2, i principi di 'concentrazione' e di 'esaustività' della modulistica, i poteri sostitutivi

L'articolo 2, rubricato "Informazione di cittadini e imprese", detta, anzitutto, importanti disposizioni circa i moduli unificati e standardizzati, chiamati a definire, "per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni", nonché, non da ultimo, quelli della "documentazione da allegare".

Tali moduli devono essere pubblicati sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni destinatarie delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni.

10.1 In particolare, il riferimento finale alla "documentazione da allegare" si rivela, ad avviso del Consiglio di Stato, particolarmente prezioso per il cittadino che deve interagire con l'Amministrazione attraverso strumenti (che devono divenire) agili di liberalizzazione, come quello di cui si discute.

Inoltre, forse soprattutto, il medesimo riferimento consente a questa Commissione Speciale di ricavare esegeticamente i principi di 'concentrazione' e di 'esaustività' della modulistica, che deve indirizzare l'attività attuativa da parte delle amministrazioni pubbliche nella redazione dei "moduli unificati".

Questi dovranno quindi, sotto la responsabilità dell'amministrazione o di chi la sostituirà, essere effettivamente 'unificati' e – appunto – esaustivi, e non rinviare di fatto ad altri formulari presso altre amministrazioni, né consentire in via istruttoria la richiesta di documenti diversi.

Pertanto, a completamento del suddetto principio, la disposizione dovrebbe essere integrata – fermo restando quanto si dirà sul comma 5 per il profilo disciplinare – con un chiaro divieto di richiesta di

documentazione ulteriore rispetto a quella indicata dai moduli unificati. Difatti, in applicazione di tale principio tutta la documentazione necessaria deve essere esaustivamente indicata ‘a monte’, nel modulo unificato: eventuali richieste istruttorie potranno solo evidenziare la mancata corrispondenza degli allegati presentati con quelli previsti in quella sede, non chiedere ulteriori documenti non indicati *ex ante*.

Tale principio dovrà costituire, in sede di monitoraggio (cfr. *retro*, al punto 1), un elemento di forte attenzione ed eventualmente di intervento per consentire alla riforma di dispiegare tutti i suoi effetti pratici a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

10.2 Occorre, poi, segnalare il rischio che l’attuale formulazione della disposizione autorizzi l’approvazione di moduli diversi (ancorché “*unificati*”) per i medesimi procedimenti da parte delle varie amministrazioni territoriali (Regioni ed enti locali), a scapito delle esigenze di certezza e di semplificazione amministrativa.

Non sfugge l’esigenza di consentire adeguata flessibilità a enti che devono fronteggiare realtà territoriali (e geograficamente) molto diverse; ciò nonostante, appare opportuno prevedere l’approvazione in Conferenza Unificata di accordi aventi ad oggetto modelli uniformi, all’interno di ciascuna ‘categoria’ di livello di governo e per ogni tipologia procedimentale.

10.3. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione deve essere inoltre indicato – opportunamente, in base al comma 3 – lo sportello unico al quale presentare istanze, segnalazioni e comunicazioni, a seconda della diversa tipologia procedimentale, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell’amministrazione ricevente.

Va precisato, anche per conformità all'evoluzione ordinamentale in corso, che lo sportello unico deve essere, almeno "*di regola*", "*telematico*".

È auspicabile, inoltre, la precisazione che, in ogni caso, la data di protocollazione non possa essere diversa dalla data di effettiva presentazione della segnalazione o comunicazione da parte del privato, ai fini della decorrenza dei termini per l'intervento successivo dell'amministrazione.

Quanto alla ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione, essa deve essere "*rilasciata immediatamente*".

Appare, infine, incongruo l'inciso che tale ricevuta possa costituire "*comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990*", vista la natura dei procedimenti in questione (a istanza di parte) e la mancata precisazione di un contenuto minimo obbligatorio. Come precisato alla fine del comma 3, il rilascio di ricevuta non può costituire condizione di efficacia della SCIA.

10.4. L'importante disposizione in esame, oltre a disciplinare la predisposizione dei moduli unificati e standardizzati e a regolare le modalità di pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni di moduli ed informazioni essenziali, disciplina altresì, al comma 4, una doppia serie di poteri sostitutivi in caso di omessa pubblicazione, e cioè quelli delle Regioni nei confronti degli enti locali e quelli dello Stato nei riguardi delle Regioni, regolando, altresì, le sanzioni per la mancata pubblicazione.

Si segnala, al riguardo, che il problema potrebbe considerarsi superato alla stregua dell'auspicata approvazione di moduli uniformi in sede di Conferenza Unificata (cfr. *retro*, al punto 10.2), e che, pertanto,

l'esercizio del potere sostitutivo potrebbe essere confinato all'eventuale necessità di adottare moduli differenziati rispetto a quelli uniformi approvati, in relazione ai quali va comunque indicato un termine per l'esercizio del detto potere sostitutivo.

In ogni caso, appare opportuna la previsione di un termine decorso il quale può attivarsi il suddetto potere sostitutivo, mentre l'attuale dettato del comma 4 dell'art. 2 dello schema lascia indeterminata la possibilità di tale esercizio.

Per il *drafting*, al secondo rigo del comma 4, dopo la parola "*presente*" e prima delle parole "*le Regioni*" va inserita la parola "*decreto*".

10.5. Per quanto riguarda, infine, le sanzioni disciplinari applicabili ai sensi del comma 5, va precisato che si tratta di sospensione dal servizio, con privazione (o meno) della retribuzione. Appare qui opportuno sostituire le parole: "*costituiscono illecito disciplinare*" con "*sono valutabili ai fini dell'illecito disciplinare*": se il divieto di chiedere documentazione ultronea è un punto qualificante dell'intervento (anzi, esso va ulteriormente chiarito, come si è specificato *retro*, al punto 10.1), è altresì opportuno evitare automatismi e prevenire il rischio che, per evitare un rilevante procedimento disciplinare, si omettano richieste di documenti necessari nella specifica fattispecie.

11. L'articolo 3 e la questione della 'SCIA unica'

L'articolo 3, rubricato "*Concentrazione dei regimi amministrativi*" è dedicato a regolare la fattispecie, finora non normata, di attività soggette a SCIA che, tuttavia, per il loro svolgimento, necessitano di "*altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche*" (cd. SCIA 'plurima').

La disciplina fornita si ispira correttamente, come conferma anche la rubrica, alla *“concentrazione dei regimi”*, applicando anche in questo caso il principio della cd. ‘SCIA unica’, che concentra in sé anche le SCIA presupposte.

La previsione è importante, ma è limitata ai soli casi della SCIA, mentre non viene affrontato il silenzio assenso che, a rigore, costituisce l’unico vero caso di attività privata non soggetta ad autorizzazione espressa (riguardando la SCIA – come detto – solo attività private libere, ancorché conformate, e non sottoposte ad alcun regime autorizzatorio).

11.1 Nel condividere ed apprezzare, comunque, l’esigenza regolativa della predetta ipotesi, che appare tutt’altro che infrequente e che esige senz’altro la prescrizione delle regole procedurali introdotte, si ribadisce innanzitutto l’opportunità che la disposizione legislativa venga riformulata con l’uso della tecnica della novella dell’articolo 19 legge n. 241 del 1990, anche al fine di evitare l’inutile e ridondante ripetizione di previsioni (quale, ad esempio, quella contenuta nel secondo periodo del comma 1 dell’articolo in esame) riferibili sia alla SCIA semplice sia a quella plurima, qui disciplinata.

11.2 Passando all’esame del contenuto del comma 1 dell’articolo, sotto un profilo squisitamente formale, al primo periodo del comma 1 l’espressione: *“qualora per lo svolgimento di un’attività soggetta a SCIA siano necessarie”* deve essere sostituita con la seguente: *“se per lo svolgimento di un’attività soggetta a SCIA sono necessarie”*, posto che è sempre preferibile usare l’indicativo presente, in luogo del congiuntivo, nella formulazione di un precetto legislativo.

Sempre al primo periodo del comma 1, devono essere eliminate le parole *“all’amministrazione indicata nei decreti di cui all’articolo 1”*, che,

evidentemente, non servono ad identificare l'amministrazione cui bisogna presentare la SCIA; è necessario, invece, precisare l'identità dell'amministrazione alla quale va indirizzata la segnalazione con l'indicazione di un criterio il più possibile oggettivo ed agevolmente decifrabile.

Il secondo periodo del comma 1 deve essere soppresso, in quanto ripetitivo del secondo comma dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, con l'accortezza di chiarire, mediante la novella di quest'ultimo, che il medesimo precetto ivi codificato si applica anche alla SCIA plurima (la quale – come si è detto – richiede altre SCIA).

Al terzo periodo dello stesso comma 1, dopo le parole "*l'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette*", occorre inserire un termine breve, o almeno aggiungere la parola "*immediatamente*", al fine di scongiurare il rischio che un ritardo nella trasmissione comprima indebitamente i termini procedurali stabiliti per l'esercizio della potestà di controllo.

In ordine al quarto e al quinto periodo del comma 1, con i quali si regola l'esercizio della potestà di verifica dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio dell'attività oggetto della SCIA e di quella sanzionatoria delle attività carenti o difformi dalla normativa di riferimento, si osserva che, dalla lettura combinata dei relativi precetti con quelli cristallizzati all'articolo 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, non è dato comprendere la relazione tra le diverse disposizioni.

Premesso, infatti, che si può presumere che le disposizioni che si intendono introdurre con il provvedimento in esame sono riferite esclusivamente alla SCIA 'plurima' e che, quindi, regolano una fattispecie procedimentale diversa da quella disciplinata dal comma 3 dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, resta, nondimeno, incerto il

coordinamento tra le diverse disposizioni, anche tenuto conto che quelle contenute nello schema in esame presentano presupposti applicativi e contenuti operativi parzialmente diversi da quelli codificati all'articolo 19.

Occorre, quindi, chiarire – avvalendosi possibilmente della tecnica della novella (che, nella fattispecie esaminata, rivela tutta la sua utilità) – se le disposizioni che si intendono introdurre obbediscono a un criterio di specialità, rispetto a quelle già vigenti (che continuerebbero, quindi, a operare solo in via generale), ovvero se regolano *ex novo* l'intera materia, producendo, così, l'effetto tipico della loro abrogazione tacita, ovvero, ancora, se producono contestualmente i loro effetti propri, precisando, in quest'ultimo caso, la relazione procedimentale tra i poteri inibitori e sanzionatori contemplati dalle norme vigenti e quelli attribuiti con le disposizioni innovative (quanto, in particolare, ai termini e ai presupposti del loro esercizio, nonché all'identificazione dell'amministrazione titolare delle relative potestà).

11.3 Il primo periodo del comma 2, con il quale si prevede l'uso del modulo procedimentale della conferenza di servizi per l'ipotesi in cui l'efficacia della SCIA sia subordinata all'acquisizione di atti autorizzatori, pareri o verifiche preventivi, pone quello che è forse il vero problema della cd. "*SCIA unica*": come affrontare il caso in cui la SCIA abbia come presupposto non soltanto 'requisiti di fatto', autocertificabili, bensì uno o più provvedimenti di autorizzazione (si prenda il caso tipico di una SCIA edilizia con presupposta autorizzazione paesaggistica).

Questo Consiglio di Stato ritiene che il testo dello schema non sia ancora idoneo a risolvere la questione fugando le attuali incertezze applicative.

Al riguardo, appaiono logicamente possibili tre (e probabilmente solo tre) diverse opzioni regolatorie, in parte anche cumulabili fra loro (ad esempio, a certe condizioni, la prima e la terza), ciascuna con dei vantaggi e degli svantaggi, che consistono in:

- escludere espressamente tali fattispecie dalla SCIA, concentrandosi solo sulla cd. 'SCIA pura' (cfr. *infra*, 11.3.1);
- considerare anche i casi di 'SCIA non pura' e imporre esplicitamente che la presentazione della SCIA possa avvenire soltanto una volta acquisito l'atto autorizzativo presupposto, 'a cura del privato' (cfr. *infra*, 11.3.2);
- prevedere che la presentazione della SCIA attivi un meccanismo per l'ottenimento dell'autorizzazione 'a cura dell'amministrazione ricevente', rinviando però l'avvio dell'attività al momento di tale ottenimento (trasformando di fatto, in questi casi, la 'segnalazione di inizio di attività' in una 'richiesta di inizio di attività', che potrebbe essere un modello complementare rispetto a quello della 'SCIA pura') (cfr. *infra*, 11.3.3).

Tutte e tre queste soluzioni richiedono comunque un intervento sull'impianto del comma 2: la scelta fra queste (e la preferenza tra i rispettivi vantaggi e svantaggi) va lasciata alla potestà normativa del Governo, che può tener conto dei risultati della consultazione e delle esigenze pratiche dei destinatari (beneficiari) della riforma e che dovrà considerare le conseguenze di tale scelta nella predisposizione degli elenchi dei procedimenti ex art. 1, comma 2, dello schema.

11.3.1 La prima opzione è quella di limitare espressamente la SCIA ai casi in cui l'attività privata sia subordinata al solo possesso di requisiti predeterminati, e non anche ad altri atti di assenso che ne condizionano l'efficacia (cd. 'SCIA pura').

Si tratta dell'opzione sistematicamente più lineare, che prende atto del fatto che il regime generale della SCIA postula logicamente e normativamente l'assenza di atti autorizzativi tra i suoi presupposti.

Coerentemente con tale prima opzione, si dovrebbe quindi chiarire espressamente tale delimitazione e conseguentemente sopprimere il comma 2 (che fa addirittura riferimento alla conferenza di servizi, ovvero a un modello di gestione di procedimenti autorizzatori per definizione complessi), al fine di evitare l'incoerenza dogmatica sopra segnalata, ovvero disciplinare la fattispecie evitando (nella situazione ivi descritta) la catalogazione come SCIA dell'istanza del privato.

Tale opzione – va segnalato – comporterebbe comunque una rilevante riduzione delle attività soggette a SCIA (con conseguenze anche ai fini del cirato elenco dei procedimenti di cui all'art. 1, comma 2), che si concentrerebbero nei soli casi di SCIA 'pura' e cioè – come si è detto – nei casi in cui la SCIA presuppone solo il possesso di requisiti di fatto e non di provvedimenti autorizzativi.

11.3.2 La seconda opzione è quella (più vicina alla situazione attuale) di continuare a considerare come SCIA anche le fattispecie di segnalazione aventi come presupposto un atto di autorizzazione (SCIA 'non pura').

In tale ottica, andrebbe allora chiarito *per tabulas* che l'autorizzazione va ottenuta prima della presentazione della SCIA, a cura del privato e senza alcuna responsabilità, se non di verifica, per l'amministrazione ricevente.

In assenza di tale autorizzazione, l'attività avviata a seguito di SCIA va considerata a tutti gli effetti come un'attività abusiva, in quanto priva del provvedimento abilitativo previsto.

L'effetto pratico è quello di ritardare di fatto la presentazione della SCIA al momento del completo adempimento di tutte le pratiche relative ai provvedimenti autorizzatori che si innestano, come presupposti, in capo alla SCIA medesima. Naturalmente, in alcuni casi il provvedimento autorizzatorio potrebbe essere ottenuto tramite silenzio assenso, e allora la SCIA dovrebbe semplicemente attestare l'avvenuta presentazione della richiesta entro un termine che ha consentito il formarsi del *silent is consent*.

Quale che sia la modalità di ottenimento dell'autorizzazione, anche per tale seconda opzione il dettato del comma 2 – che invece sembra prevedere un avvio di procedimenti autorizzatori a seguito della presentazione della SCIA – appare ultroneo e contraddittorio.

Tale opzione avrebbe il pregio di prendere atto esplicitamente che la medesima attività soggetta a SCIA (si pensi ancora a quella edilizia) in certi casi è subordinata solo alla sussistenza di requisiti di fatto, in altri casi (si pensi ancora all'autorizzazione paesistica) richiede anche un titolo autorizzativo. Per altro verso, essa comporterebbe però anche una subordinazione forse illogica (e comunque più onerosa per il privato) della SCIA – che è una segnalazione preordinata a un certo risultato – a un provvedimento (l'autorizzazione) che serve solo a rimuovere un vincolo specifico per il conseguimento del risultato medesimo.

11.3.3 La terza (e ultima) opzione possibile potrebbe provare a venire incontro alla esigenza pratica di inserire il procedimento autorizzatorio sul tronco di quello logicamente principale, ovvero della SCIA, stabilendo che in questi casi è l'amministrazione (e non il privato) a raccogliere i vari atti di assenso: ma allora l'efficacia della SCIA deve essere differita al completamento del procedimento di autorizzazione,

a differenza di quanto attualmente previsto dal comma 2 dell'art. 3 dello schema.

In altri termini, questa opzione dovrebbe considerare l'introduzione di una nuova disposizione che regoli il procedimento, senza intaccare i principi della disciplina sostanziale.

Perché, se non c'è dubbio che – da un punto di vista giuridico – l'acquisizione dell'autorizzazione debba precedere l'inizio dell'attività, ci si potrebbe porre la questione se tale acquisizione – da un punto di vista pratico – debba precedere anche l'atto privato di SCIA, costringendo il privato a gravarsi di una serie di onerosi adempimenti amministrativi precedenti alla (e senza dubbio prevalenti sulla) SCIA medesima, allo scopo di procurarsi tutti gli atti autorizzatori di competenza delle pubbliche amministrazioni da allegare alla segnalazione.

In altri termini, accanto ai casi di SCIA con avvio immediato dell'attività, si potrebbe attribuire al privato anche la possibilità di utilizzare il meccanismo della SCIA per ottenere le autorizzazioni ad essa presupposte, attivando l'amministrazione competente per l'avvio dei procedimenti a monte (e allora si giustificerebbe anche il riferimento del comma 2 alla conferenza di servizi) ma ritardando, conseguentemente, la possibilità di avviare l'attività in concreto all'ottenimento delle autorizzazioni richieste (e quindi contraddicendo, in qualche modo, la stessa definizione di "*segnalazione di inizio di attività*", trasformandosi piuttosto in una vera e propria 'richiesta di inizio di attività' – RIA, che potrebbe anche configurarsi come un modello aggiuntivo e complementare rispetto a quello della 'SCIA pura').

11.3.4 Come si è detto, la scelta tra le tre opzioni (o tra una combinazione di queste) va effettuata dal Governo, ponderandone vantaggi e svantaggi nei confronti di cittadini e imprese.

Concludendo su questo rilevante punto, la Commissione Speciale non può non rilevare come anche a tal fine sarebbe estremamente utile la ricognizione dei procedimenti prevista dalla delega, in modo da rendere chiaro al privato l'esatto 'meccanismo pratico' cui deve andare incontro quando un'attività soggetta a SCIA richiede, quale atto presupposto, un provvedimento autorizzatorio.

12. L'articolo 4 e i margini per ulteriori semplificazioni

Con l'articolo 4 dello schema si chiarisce l'ambito applicativo delle disposizioni del decreto legislativo e si prevede che le Regioni e gli enti locali possono prevedere livelli di trasparenza e di semplificazione (solo) ulteriori, rispetto a quelli stabiliti con il presente provvedimento legislativo.

Deve essere apprezzata, al riguardo, l'utilità di tale chiarimento, del quale si rileva, altresì, la compatibilità costituzionale, nella misura in cui la materia regolata risulta ascrivibile alla competenza esclusiva statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.).

Non si formula alcuna osservazione sul testo dell'articolo.

13. I seguiti operativi

Valuti, da ultimo, il Governo, alla luce delle osservazioni sopra riportate e della esigenza di prevenire ulteriore contenzioso (di cui tale materia è da sempre foriera), se non sia opportuno – specie nel caso non si ritenga di provvedere a un successivo decreto legislativo per la

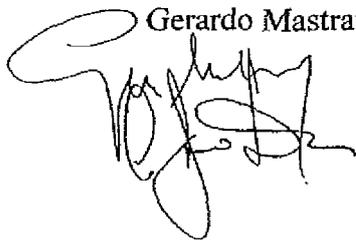
soluzione delle questioni segnalate in questa sede – provvedere alla redazione di un nuovo testo che recepisca i rilievi rappresentati, da sottoporre all'esito, ove si convenga, ad un nuovo, rapido parere del Consiglio di Stato.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere della Commissione Speciale.

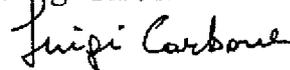
GLI ESTENSORI

Gerardo Mastrandrea, Carlo Deodato



IL PRESIDENTE

Luigi Carbone



IL SEGRETARIO

Gianfranco Vastarella

