

I punti principali del parere del Consiglio di Stato sullo schema di “decreto scia”

[Parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale, 4 agosto 2016, n. 1784/2016](#), reso sullo schema di decreto legislativo in materia di individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (Scia), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

1. La delega

Lo schema di decreto sottoposto all'esame costituisce attuazione della delega conferita dall'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 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.

La seconda parte di tale delega, concernente la disciplina generale della segnalazione certificata di inizio attività, era già stata attuata con il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126. L'art. 1, comma 2 di detto provvedimento stabilisce che *“Con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, sono individuate le attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito «SCIA») od oggetto di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso. 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, sono libere”*.

2. L'oggetto del decreto legislativo

Lo schema di decreto si compone di 6 articoli e dell'allegata tabella A.

Il testo compie una duplice opera di semplificazione: in primo luogo introducendo regimi meno restrittivi in tali materie; in secondo luogo dando attuazione alla concentrazione dei regimi di cui all'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. c) del decreto legislativo n. 126 del 2016.

Il rapporto tra la tabella e il testo è regolato dall'art. 2 del presente decreto, il quale stabilisce le corrispondenze tra le previsioni tabellari e la disciplina normativa applicabile, nonché l'applicazione dell'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990 alle ipotesi in cui per lo svolgimento dell'attività siano necessari diversi atti di assenso, segnalazioni o comunicazioni.

La tabella effettua una ricognizione della disciplina delle attività private in materia di edilizia, ambiente e commercio, distinguendo tra SCIA, SCIA unica, comunicazione, autorizzazione ed eventuale silenzio assenso.

3. Le questioni generali

Le questioni ancora aperte

Il decreto, inoltre, non risolve alcune criticità relative al raccordo con la legge 241 del 1990, in particolare: quale sia la decorrenza del termine di diciotto mesi previsto dall'art. 21-nonies, comma 1; 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; quale sia la esatta delimitazione della fattispecie di deroga ai 18 mesi prevista dall'art. 21-nonies, comma 2-bis. Il Consiglio di Stato suggerisce, pertanto, al Governo di intervenire su tali punti.

Si osserva, altresì, come risulta ancora non esercitata un'ultima parte della delega: quella relativa alla disciplina generale del silenzio assenso e della comunicazione preventiva, di cui alla parte finale del comma 1 dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015.

I problemi affrontati e le relative soluzioni

Il decreto mira a risolvere i seguenti problemi:

- difficoltà a comprendere, da parte degli operatori economici, le modalità di svolgimento del procedimento amministrativo per l'inizio di un'attività, con particolare riferimento agli adempimenti a carico del richiedente e di quelli a carico della PA;
- scarsa certezza del diritto dovuta alla mancanza di un quadro di regole chiare, tassative e comprensibili per gli operatori chiamati ad applicarle;
- sdoppiamenti procedurali e oneri non previsti;
- esistenza di regimi differenziati da Regione a Regione;
- mancata attuazione delle direttive e dei principi comunitari;
- molteplicità di atti presupposti che hanno vanificato la Scia;
- ambiguità ancora esistenti nel regime della SCIA.

Le soluzioni si articolano su quattro piani:

3.1 La semplificazione normativa

3.2 La fase attuativa della riforma: centralità di monitoraggio e VIR

3.3 Concentrazione dei regimi amministrativi

3.4 Semplificazioni in materia di edilizia, ambiente, commercio

3.1 La semplificazione normativa

La scelta del legislatore delegato nella complessa opera di individuazione dei procedimenti di regolazione delle attività economiche private è stata quella di demandare a una tabella l'elencazione di quattro elementi:

- a) tipo di attività, attraverso specificazioni progressive;
- b) regime amministrativo;
- c) concentrazione di regimi amministrativi;
- d) riferimenti normativi.

Il Consiglio di Stato commenta favorevolmente la innovativa tecnica utilizzata, che unisce esigenze di riordino/codificazione a esigenze di semplificazione sostanziale delle materie interessate, che definisce una tecnica di "codificazione *soft*". Benché non appartenga letteralmente alla classe dei testi unici e non copra tutte le materie, il provvedimento in esame realizza una raccolta di tutte le discipline vigenti dell'attività privata nei settori interessati. È sempre più forte, tanto a livello scientifico quanto nella pubblica opinione, il convincimento che l'unificazione "orizzontale" della legislazione vigente sia il principale strumento per reagire all'abnorme aumento del carico normativo, imposto da una società sempre più complessa e dall'avvento di cambiamenti strutturali che non possono restare senza regolazione. Il parere sottolinea come il censimento effettuato attraverso la tabella e il rapporto tabella/testo, in cui le norme si adattano al contenuto della tabella e ne garantiscono l'inserimento nel sistema, non ha solo il merito di contribuire a dare certezza del diritto, ma anche quello di semplificare e liberalizzare, laddove possibile.

Si rileva, invece, criticamente, l'assenza di una effettiva Analisi di impatto della regolazione, con adeguato supporto di dati quantitativi: tale carenza, però, potrà essere effettuata *in progress*.

3.2 La fase attuativa della riforma: centralità di monitoraggio e VIR

In più occasioni nell'esame della riforma Madia il Consiglio di Stato ha sottolineato la rilevanza cruciale della fase attuativa di un intervento che mira a un cambiamento profondo nell'amministrazione pubblica del Paese. Strumento essenziale di tale fase è il monitoraggio, del funzionamento delle norme, volto a verificarne l'idoneità a perseguire gli obiettivi fissati dalla legge: ciò rende necessaria anche una verifica di impatto successiva all'entrata in vigore delle nuove norme (VIR).

Il parere individua sul piano tecnico-normativo quattro profili da osservare con grande attenzione:

- la possibilità di limitare o ampliare le semplificazioni previste nella tabella attraverso meri atti amministrativi;
- l'aggiornamento della tabella in relazione alle disposizioni legislative intervenute successivamente o alla necessità di completare la ricognizione delle attività;
- la regolazione di nuove attività, in particolare nel commercio, che, altrimenti, sarebbero libere, ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126.
- l'analisi della fattibilità dei regimi di semplificazione introdotti.

Il Consiglio di Stato raccomanda di considerare l'individuazione e l'inquadramento giuridico delle attività private come un *work in progress*, sensibile, oltre che alle novità normative, ai mutamenti reali, pertanto destinato ad essere rivisto ed implementato continuativamente.

3.3 Concentrazione dei regimi amministrativi

Il Consiglio di Stato rileva con favore che il Governo, dando seguito al suo precedente parere (n. 839, sulla cd. SCIA 1), ha optato per un modello di "concentrazione procedimentale", disciplinandolo al massimo livello, introducendo un art. 19-bis alla l. n. 241, tramite il d.lgs. n. 126 del 30 giugno 2016.

Il presente parere analizza approfonditamente il rapporto tra l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e i commi 2 e 3 del successivo art. 19-bis, che introduce la concentrazione dei regimi amministrativi rispettivamente per le ipotesi di:

- attività che necessitano di altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (cd. SCIA unica);
- attività in cui si innestano sul modello della SCIA anche provvedimenti propedeutici (atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero verifiche preventive).

Il Consiglio di Stato ha ritenuto di distinguere nettamente le due fattispecie di cui all'art. 19-bis, il cui unico elemento comune è dato dall'integrazione della SCIA con altre fattispecie legittimanti.

La SCIA unica di cui all'art. 19-bis, comma 2, è in rapporto di specialità unilaterale per aggiunta con la SCIA pura e ad essa si applica la disciplina di cui all'art. 19.

La figura (da non confondere con la precedente SCIA unica) di cui all'art. 19-bis, comma 3, è invece *sui generis*, poiché il meccanismo della SCIA (e, quindi, il riferimento all'art. 19) vale soltanto all'inizio del procedimento, ossia nella fase di presentazione della SCIA, e nella sua fase finale, ovvero una volta ottenute tutti gli atti di assenso, da conseguire tramite conferenza di servizi. Tra questi due momenti, si inserisce un regime provvedimentale tradizionale.

Nel parere si invita il Governo a chiarire che, quando nella tabella si fa riferimento alla SCIA unica, si intende la fattispecie di cui all'art. 19-bis, comma 2, e quale sia allora l'ambito di applicazione dell'art. 19-bis comma 3. Va anche chiarito il regime delle cd. "autorizzazioni plurime", in cui occorrono più autorizzazioni ma non vi è alcun elemento procedimentale della SCIA.

3.4 Semplificazioni in materia di edilizia, ambiente, commercio

Un sistema di titoli edilizi semplificato: rapporti tra CILA, SCIA e SCIA edilizia

Il parere si sofferma sul nuovo sistema dei titoli edilizi, articolato su cinque livelli (invece dei sette attuali): 1) interventi in attività edilizia libera, senza adempimenti; 2) interventi in attività libera, ma che richiedono la CILA; 3) interventi assoggettati a SCIA; 4) interventi assoggettati a permesso di costruire; 5) interventi per i quali è comunque possibile chiedere il permesso di costruire in alternativa alla SCIA.

Il nuovo sistema è caratterizzato dalla centralità della CILA, ragion per cui il Consiglio di Stato suggerisce la costruzione di una norma di carattere generale relativa all'istituto, che, da un lato ne evidenzia la linea di continuità con il modello teorico rappresentato dalla SCIA, dall'altro individui i tratti innovativi della disciplina, con particolare riferimento ai poteri sanzionatori, distinguendo le ipotesi di irregolarità (CILA mancante, incompleta o irregolare, ovvero lavori eseguiti in difformità), da quella di abusi edilizi (opere eseguite in regime di CILA invece che di permesso di costruire o di SCIA).

Ulteriore raccomandazione riguarda il coordinamento tra SCIA edilizia e SCIA ordinaria: non si è in presenza di due fattispecie diverse, ma dell'applicazione di un modello unico (quello della SCIA) anche alla materia edilizia.

La questione degli abusi edilizi

Sugli abusi edilizi, va chiarito che, nei casi in cui un'opera che avrebbe richiesto un permesso di costruire o una SCIA è stata eseguita dall'interessato sotto il regime di CILA, l'abuso non viene sanato con le sanzioni relative alla CILA.

Diverso è il caso in cui l'opera abusiva sia stata oggetto di SCIA e non di CILA: in tal caso, salvo espressa disposizione del legislatore, non si ravvisano ragioni per non applicare integralmente il regime dell'art. 19 della l. n. 241, ivi compreso il riferimento al meccanismo dell'art. 21-*nonies*.

La rilevanza del glossario unico in materia edilizia

Tra gli elementi di semplificazione burocratica introdotti appare meritevole di segnalazione la previsione di un glossario unico, che costituirà il parametro di riferimento per l'attività di cittadini ed imprese in questo settore, caratterizzato spesso da oscurità ed eccesso di tecnicismo.

Al riguardo il Consiglio di Stato raccomanda una maggiore definizione sul piano dei contenuti e la fissazione di un termine breve per la sua adozione, con integrale superamento di tutti gli eventuali glossari transitori approvati in sede locale.

La riforma della bonifica ambientale

In materia di ambiente, il Consiglio di Stato apprezza la nuova disciplina della bonifica volontaria da parte del soggetto estraneo alla contaminazione, evidenziandone le esternalità positive sul ciclo economico e invitando, anzi, il legislatore a intervenire per incentivare il ricorso a tale istituto, incoraggiandone l'uso da parte degli interessati.

I margini di ulteriore semplificazione in materia di commercio

In materia di commercio l'intervento appare piuttosto limitato, residuando sensibili margini di semplificazione, pur considerando che tale materia è spesso coinvolta da importanti profili di discrezionalità amministrativa.

4. Le materie non contemplate nel decreto: l'invito a proseguire con i decreti correttivi e integrativi. Le attività "libere"

Il decreto riguarda solo le materie dell'edilizia, dell'ambiente, del commercio, della pubblica sicurezza (materia, quest'ultima, che però non è oggetto della individuazione dei procedimenti di cui alla Tabella A), mentre la delega copre l'intero ordinamento delle funzioni amministrative.

Premesso che il completamento dell'operazione non può che avvenire con fonte primaria, il Consiglio di Stato invita il Governo a non interrompere l'opera di ricognizione della disciplina degli altri settori di attività private, specialmente quelle oggetto di libertà di iniziativa economica, considerando l'importanza di un progressivo completamento della riforma tramite decreti integrativi e correttivi, entro dodici mesi dalla entrata in vigore dello schema in esame, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge delega.

Medio tempore, per prevenire incertezze applicative, il parere fornisce un'interpretazione chiarificatrice del citato art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126. Tale clausola di chiusura è applicabile ai (soli) settori oggetto del decreto e non anche ai settori rimasti al di fuori di tale opera di riordino.

Resta invece fermo che, nei tre settori interessati dalla tabella A ("Commercio", "Edilizia" e "Ambiente"), salvo interventi correttivi, le attività non comprese nella tabella medesima devono considerarsi effettivamente "libere".

5. Le questioni particolari

In materia edilizia si chiede al Governo la delimitazione del potere delle Amministrazioni di escludere regimi di semplificazione nelle zone di particolare pregio archeologico, storico, artistico e paesaggistico, o di ridurre il novero delle attività "libere", poiché considerate assimilabili a quelle previste dalla tabella.

In materia di ambiente si rimarca la doverosità dell'intervento di bonifica, una volta che l'interessato abbia attivato la procedura all'uopo prevista.

In materia di commercio, il parere rileva come la classificazione delle attività contenuta nella tabella risenta di un'impostazione giuridico-formale, che origina dall'inquadramento di cui al d.lgs. n. 114/1998. Ciò implica la possibilità che le nuove attività, generate dal mercato, sfuggano a questa classificazione, ricadendo nella norma di chiusura contemplata dall'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126.

Il parere si conclude con alcuni rilievi, formali e sostanziali, sulle indicazioni contenute nella tabella A.