



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 21 luglio 2016

NUMERO AFFARE 01367/2016

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

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'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

LA COMMISSIONE SPECIALE

Vista la relazione in data 12 luglio 2016, trasmessa con nota in pari data del Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione prot. n. 262/16/UL/P, 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. 104 del 13 luglio 2016, che ha istituito la Commissione speciale per la trattazione dell'affare in questione;

Considerato che nell'adunanza del 21 luglio 2016, presente anche il Presidente aggiunto Francesco Caringella, la Commissione speciale ha esaminato gli atti e uditi i relatori Francesco Bellomo, Claudio Boccia e Nicola D'Angelo;

Sommario

PREMESSO:

1. La norma di delega

2. *Il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (cd. “SCIA-1”)*
3. *Lo schema di decreto legislativo in esame (cd. “SCIA-2”)*

CONSIDERATO:

A. Rilievi generali

1. La semplificazione normativa. Il rapporto con la delega e le residue esigenze di raccordo con la l. n. 241. Il rapporto con la codificazione e con l’AIR

- 1.1. *La tecnica utilizzata dallo schema: riordino e semplificazione*
- 1.2. *Il rapporto con la delega dell’art. 5 della l. n. 124 del 2015*
- 1.3. *Le residue esigenze di raccordo con la l. n. 241 e di completamento della delega sulla disciplina generale*
- 1.4. *L’utilità di raccordare semplificazione e “codificazione soft”*
- 1.5. *La necessità di integrare semplificazione e AIR*

2. Attuazione, monitoraggio, lavoro in progress

- 2.1. *La rilevanza cruciale dell’attuazione*
- 2.2. *Il monitoraggio e la VIR: indispensabili per conoscere gli effetti della riforma, ma anche per integrare e rettificare*
- 2.3. *I profili di potenziali criticità applicative della riforma e la necessità di lavorare in progress*

3. La concentrazione dei regimi amministrativi

- 3.1. *Il nuovo articolo 19-bis della legge n. 241, introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2016*
- 3.2. *Il rapporto tra art. 19 e art. 19-bis, comma 2: una disciplina integrata per la “SCIA unica”*
- 3.3. *Il rapporto tra art. 19 e art. 19-bis, comma 3: una disciplina provvedimentale che si innesta nell’iter della SCIA. L’esigenza di alcuni adeguamenti*
- 3.4. *La fattispecie delle autorizzazioni plurime*

4. La semplificazione amministrativa: rilievi generali

5. L’edilizia

- 5.1. *Il glossario unico. Utilità e rilievi*
- 5.2. *Il contesto normativo di riferimento*
 - 5.2.1. *La CIL*
 - 5.2.2. *La CILA*
- 5.3. *Le misure innovative contenute nello schema*
- 5.4. *Rilievi del Consiglio di Stato in ordine al rapporto tra legislazione statale e regionale*
 - 5.4.1. *Rilievo sulla CIL*
 - 5.4.2. *Rilievo sulla CILA*
- 5.5. *Rilievi del Consiglio di Stato in ordine al rapporto tra CILA e SCIA*
 - 5.5.1. *Il rapporto tra CILA e SCIA: complementarietà ...*
 - 5.5.2. *... e ‘semplificazione progressiva’*
 - 5.5.3. *L’opportunità di rimodulare il regime sanzionatorio della CILA. La questione degli abusi edilizi*
- 5.6. *La SCIA in materia edilizia: l’esigenza di piena coerenza con la SCIA ex art. 19 della l. n. 241*

6. L’ambiente

- 6.1. *Le misure innovative contenute nello schema*

6.2. *La condivisibilità dell'impianto*

6.3. *Alcuni suggerimenti*

7. Il commercio

8. La pubblica sicurezza

9. Le altre materie; la possibilità di decreti integrativi e correttivi; il riferimento alle “attività libere” di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 126 del 2016; la questione delle “attività nuove”

B. Ulteriori rilievi sui singoli articoli

Articolo 1

Il mancato riferimento alla telematica

La scarsa definizione dei contenuti del glossario unico in materia edilizia

Il potere degli enti locali di inibire l'applicazione dei regimi semplificati per ragioni di tutela ambientale o paesaggistica

Articolo 2

Il potere delle P.A. di stabilire fattispecie equivalenti a quelle indicate in tabella

Miglioramenti formali o sistematici

I regolamenti di aggiornamento e integrazione della tabella A: necessità di adeguamento alla l. n. 400 del 1988

Articolo 3

Il rapporto tra l’art. 19 della l. n. 241 e la SCIA in materia edilizia

Lacune in tema di segnalazione certificata di agibilità

Articolo 4

Il requisito di “estraneità” del soggetto che intende bonificare l’area

La doverosità dell’intervento di bonifica dopo l’assunzione del relativo impegno?

Coordinamento interno al comma 7 del nuovo art. 245 Codice Ambiente

Articolo 5

Cessazione dei piccoli esercizi commerciali

Articolo 6

Miglioramenti formali

C. Rilievi sulla tabella A

1. Commercio

La perdurante impostazione giuridico-formale della classificazione

Il problema delle attività non disciplinate perché nuove e l’importanza del monitoraggio

I singoli rilievi

2. Edilizia

Regimi erroneamente indicati

Rilievi formali

3. Ambiente

Breve descrizione

L’incertezza del regime giuridico della attività di cui ai punti 79, 80, 81

PREMESSO:

1. La norma di delega

L’articolo 5 della legge n. 124 del 2015 (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).

Con relazione in data 12 luglio 2016, trasmessa con nota in pari data del Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione prot. n. 262/16/UL/P, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema del secondo dei decreti attuativi della delega, che reca l'individuazione dei procedimenti soggetti ai diversi regimi in inizio attività indicati (SCIA, silenzio assenso, mera comunicazione, autorizzazione preventiva espressa).

2. Il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (cd. “SCIA-I”)

Il primo decreto attuativo, il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, ha riguardato la disciplina generale applicabile alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a segnalazione certificata di inizio di attività, nonché quella relativa alle modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze alle pubbliche amministrazioni.

Questo Consiglio di Stato, con il parere reso sullo schema relativo al primo decreto (Comm. spec., parere 30 marzo 2016, n. 839), aveva rilevato la scelta di non esercitare una parte importante della delega, mancando la *“precisa individuazione”* dei procedimenti soggetti a SCIA, a silenzio assenso, ad autorizzazione espressa e a comunicazione preventiva, che veniva espressamente rinviata ai successivi decreti legislativi ma che, almeno dal punto di vista ricognitivo, appariva 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).

Ciò nondimeno – anche a seguito delle convincenti ragioni esposte nel corso dell'audizione dai rappresentanti delle amministrazioni proponenti – il Consiglio di Stato aveva riconosciuto a quello schema 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, esso si rivelava oggettivamente idoneo a risolvere autonomamente, e immediatamente, svariate “criticità

applicative” della disciplina in questione: ciò giustificava 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”).

L’art. 1, comma 2 del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126, 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 dimera 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”*.

La riforma si completa, ora, con lo schema oggetto del presente parere.

3. Lo schema di decreto legislativo in esame (cd. “SCIA-2”)

Il decreto in esame, oltre a effettuare una ricognizione delle attività private in materia di edilizia, ambiente e commercio, compie una duplice opera di semplificazione: in primo luogo, introducendo regimi meno restrittivi in tali materie, pur nel rispetto delle esigenze di tutela sottese alle disposizioni attualmente in vigore; 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.

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

L’art. 1 definisce l’oggetto del decreto, ossia *“la precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività ... o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso ...”*.

L’art. 2 disciplina il rapporto tra l’articolato e la tabella, dettando le regole di lettura delle previsioni contenute nella medesima.

Il comma 1 stabilisce il principio in base al quale a ciascuna delle attività indicate nella tabella A allegata al decreto *“si applica il regime amministrativo ivi indicato”*. Qualora *“per lo svolgimento dell’attività siano necessari diversi atti di assenso, segnalazioni o comunicazioni, si applica la concentrazione dei regimi amministrativi di cui all’articolo 19-bis della legge n. 241 del 1990”*.

Il comma 2 prevede che *“le attività non elencate, anche in ragione della loro specificità territoriale, ma riconducibili a quelle elencate, possono essere ricondotte dalle amministrazioni a quelle corrispondenti elencate, dando pubblicità sul proprio sito istituzionale”*.

Il comma 3 statuisce che *“per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica il regime amministrativo dell’autorizzazione è necessario un provvedimento espresso, salva l’applicazione del silenzio assenso”* ove indicato. Quando si renda *“necessaria l’acquisizione di ulteriori atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l’esecuzione di verifiche preventive”*, si procede all’indizione della conferenza di servizi ai sensi dell’articolo 19-bis, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

Il comma 4 stabilisce che *“per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica il regime amministrativo della SCIA si applica il regime di cui all’articolo 19 della legge n. 241 del 1990. Ove la tabella A indica il regime amministrativo della SCIA unica, si applica quanto previsto dall’articolo 19-bis, comma 2, della stessa legge ...”*.

Il comma 5 prevede che *“per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica il regime amministrativo della comunicazione, l’attività può essere svolta dopo la ricezione della comunicazione da parte dell’amministrazione”*.

Il comma 6 prevede che *“con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione si procede periodicamente all’aggiornamento e alla pubblicazione della tabella A”* con l’indicazione del regime amministrativo applicabile in base alle norme vigenti. Secondo il referente Ministero, *“tale decreto non va ad incidere, ovviamente, sulla sostanza dei regimi giuridici, ma prende atto”* delle future scelte del legislatore, *“ovvero implementa la tabella in relazione a casi per mero refuso non contemplati nella stessa”*. In entrambe le ipotesi – secondo lo stesso Ministero – *“la tipologia della fonte non può che consentire la mera ricognizione del regime giuridico esistente, senza possibilità di introdurre modifiche in chiave di semplificazione procedurale, come di fatto avvenuto attraverso il censimento degli attuali sub-procedimenti”* che convergono nel regime della SCIA unica o della Conferenza di servizi.

Gli articoli 3, 4, 5 e 6 – riguardanti, rispettivamente: edilizia, ambiente, commercio, pubblica sicurezza – dettano le norme innovative con cui sono introdotti regimi di semplificazione.

La tabella A contiene l’elenco delle attività oggetto di ricognizione e alle quali si applica il regime amministrativo ivi indicato. La tabella è suddivisa in tre sezioni:

1) Sezione I, denominata *“Attività commerciali e assimilabili”*, che ricomprende le attività di commercio su area privata, su area pubblica, l’esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, strutture ricettive e stabilimenti balneari, attività di spettacolo o intrattenimento, sale giochi, autorimesse, distributori di carburante, officine di autoriparazione, acconciatori ed estetisti, panifici, tintorie, lavanderie, arti tipografiche, litografiche, fotografiche e di stampa, per un totale di 82 attività;

2) Sezione II, denominata *“Edilizia”*, che ricomprende gli interventi edilizi e i relativi regimi amministrativi, altri adempimenti successivi all’intervento edilizio e gli interventi relativi a impianti alimentati da fonti rinnovabili, per un totale di 105 attività;

3) Sezione III, denominata *“Ambiente”*, che ricomprende le autorizzazioni integrate ambientali (AIA), le valutazioni di impatto ambientale (VIA), le autorizzazioni uniche ambientali (AUA), nonché le attività relative alle emissioni in atmosfera, alla gestione rifiuti, all’inquinamento acustico, agli scarichi idrici, alle dighe, alle bonifiche e altri procedimenti in materia di tutela dei corpi idrici, per un totale di 37 attività.

CONSIDERATO:

A. Rilievi generali

Secondo la referente amministrazione, i principali problemi, di carattere giuridico o socio-economico, della disciplina delle attività economiche private che il decreto in esame punta a risolvere sono:

- difficoltà, da parte degli operatori economici, a comprendere 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: direttiva servizi (2006/123/CE) e “principio *once*” (la PA può chiedere una sola volta);
- criticità rappresentata dalla numerosità di atti presupposti, che ha di fatto sinora vanificato la SCIA;
- ambiguità ancora esistenti nel regime della SCIA, che rappresenta di gran lunga il principale strumento di regolazione delle attività private nei settori nevralgici per lo sviluppo economico. Basti pensare che, nel 2014, sono state presentate oltre 800.000 SCIA per l'avvio di attività produttive e 440.000 per interventi nell'edilizia;

A questi problemi, il decreto in esame fornisce una soluzione articolata su quattro livelli:

- 1) semplificazione normativa;
- 2) gestione della fase attuativa della riforma;
- 3) concentrazione dei regimi amministrativi;
- 4) semplificazioni in materia di edilizia, ambiente, commercio.

1. La semplificazione normativa. Il rapporto con la delega e le residue esigenze di raccordo con la l. n. 241. Il rapporto con la codificazione e con l'AIR

1.1. La tecnica utilizzata dallo schema: riordino e semplificazione

La scelta del legislatore delegato nella complessa opera di 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, è stata quella di demandare a una tabella l'elencazione di quattro elementi:

- a) tipo di attività, attraverso specificazioni progressive;
- b) regime amministrativo (SCIA, SCIA unica, silenzio assenso, comunicazione, autorizzazione);
- c) concentrazione di regimi amministrativi;
- d) riferimenti normativi.

Tale scelta consente anche di comprendere le modalità di svolgimento della successiva procedura, esplicitando gli adempimenti a carico dell'interessato in ragione della tipologia di regime giuridico individuato, ovvero quelli a carico della pubblica amministrazione.

In tal modo – come spiega la relazione di accompagnamento – attraverso una precisa “codificazione” dello schema degli adempimenti si evitano duplicazioni procedurali o oneri non previsti. Un esempio per tutti: laddove, secondo il regime vigente, per una singola attività sono necessarie più SCIA per soddisfare interessi pubblici diversi (è il caso emblematico delle attività commerciali nel settore alimentare), si esplicita in tabella che la SCIA deve essere una sola (la cd. “SCIA unica”) e lo “sdoppiamento” attiene solo alla condivisione di parte del contenuto della SCIA unica con la diversa Autorità preposta ai controlli (nel caso di specie, le ASL), per quanto di suo specifico interesse, senza per questo allungare i termini del controllo successivo.

Il decreto contiene inoltre alcune disposizioni di coordinamento necessarie per adeguare la disciplina vigente ai suddetti regimi, come individuati nella tabella stessa.

Contiene, altresì, le necessarie disposizioni normative per rendere immediatamente comprensibile quanto graficamente rappresentato in tabella, ossia gli adempimenti delle pubbliche amministrazioni in ragione del regime giuridico generale individuato.

1.2. Il rapporto con la delega dell'art. 5 della l. n. 124 del 2015

L'integrazione tra il processo di "individuazione dei procedimenti" e l'opera di semplificazione della relativa disciplina appare coerente con le finalità della delega di cui all'art. 5 della l. n. 124 del 2015.

Questa, infatti, sembra consentire un intervento sostanziale sui contenuti delle singole discipline "individuate" attraverso il richiamo ai "principi e criteri direttivi desumibili" dagli artt. 19 e 20 della l. n. 241, nonché ai "principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi" e ai "principi di ragionevolezza e proporzionalità".

Per quanto di competenza di questo Consiglio di Stato, l'individuazione è stata correttamente intesa dal Governo come una individuazione 'attiva' e non meramente ricognitiva dell'esistente, proprio per adeguare la (più onerosa) disciplina esistente ai (più semplici) *standard* europei sull'accesso alle attività di servizi, nonché ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (che 'spingono' anch'essi verso una riduzione degli oneri esistenti).

Anzi, la Commissione speciale ritiene che, con questo secondo schema di decreto legislativo, il Governo stia fornendo compiuta attuazione alla delega di cui all'art. 5, completando l'operazione – salvo pochi passaggi, di cui si dirà subito *infra*, al punto 1.3 – almeno sulla disciplina generale e sul metodo (l'individuazione dei procedimenti), anche se non su tutti i settori (lo schema si limita a quelli dell'edilizia, dell'ambiente e del commercio: cfr., pure *infra*, al punto 9, relativo alle "altre materie").

1.3. Le residue esigenze di raccordo con la l. n. 241 e di completamento della delega sulla disciplina generale

1.3.1. Il Consiglio di Stato non può fare a meno di rilevare che, nonostante il lavoro svolto sia davvero considerevole, residuano tuttavia alcune esigenze di raccordo con la legge n. 241 del 1990 già rilevate dal parere n. 839 del 2016, senza alcun seguito da parte dell'amministrazione.

In particolare, restano aperte alcune questioni di raccordo già segnalate al punto 8.3 del precedente parere n. 839, e soprattutto:

- quale sia il *dies a quo* per la decorrenza dei 18 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;

- 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;

- 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*” alle “*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*).

Si invita nuovamente il Governo a considerare, prima della scadenza della delega, una soluzione sul punto, per prevenire sicure incertezze e contenzioso in sede applicativa della riforma.

Il contenzioso relativo all'esercizio del potere inibitorio è, infatti, particolarmente significativo. Se si aggiunge che, anche alla luce delle riforme innescate dalla legge n. 124 del 2015, il modulo della SCIA è diventato il paradigma generale dell'azione amministrativa di controllo sull'iniziativa economica privata, risulta evidente la necessità di precisare in termini chiari e inequivoci il *dies a quo* della decorrenza del termine perentorio, la scadenza dello stesso e le eventuali eccezioni alla sua operatività.

1.3.2. Erano state invece già risolte in via interpretativa dal Consiglio di Stato, in quella sede, e quindi – a fortiori nel silenzio dell'amministrazione interessata – non richiedono ulteriori chiarimenti, le seguenti questioni:

- che, in fase di prima applicazione della riforma, il termine generale dell'art. 21-*nonies* vale 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 convicentemente, 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;

- che la regola generale dell'art. 21-*nonies* si applica 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*”.

1.3.3. Occorre, inoltre, rilevare 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 l. n. 124.

Come già affermato dal parere n. 839 del 2016 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 rinnova l'invito al Governo a valutare l'opportunità di intervenire sul suddetto aspetto, integrando la modulistica e la tabella e assicurando la conoscibilità dei detti elementi per il tramite dei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

1.4. L'utilità di raccordare semplificazione e “codificazione soft”

Ad avviso di questa Commissione speciale, la tecnica seguita dal legislatore delegato non soltanto appare quella più coerente con l'obiettivo di semplificazione normativa, ma può essere configurata

come uno strumento innovativo di qualità della regolazione, che unisce esigenze formali di codificazione a esigenze sostanziali di semplificazione burocratica.

1.4.1. Per cogliere tale innovatività, occorre considerare che la delega in esame è inserita in una legge di più ampio respiro, dedicata a una profonda riforma della pubblica amministrazione, di cui la qualità della regolazione costituisce un aspetto fondamentale per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per la competitività del Paese, per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per il buon andamento dei conti pubblici.

Si è affermata (cfr., ad esempio, il parere di questo Consiglio 1° aprile 2016, n. 855, sul codice dei contratti pubblici, punti II.e) e II.f) una nozione di qualità della regolazione riferita non solo alla qualità formale dei testi normativi – essendo oramai acquisito il rapporto che lega la chiarezza e l'intelligibilità delle norme giuridiche all'efficacia dell'azione amministrativa e alla tutela delle libertà di impresa e dei diritti individuali dinanzi al potere amministrativo – quanto, soprattutto, alla qualità sostanziale delle regole, perseguita attraverso la riduzione di oneri e di adempimenti non necessari.

Segno di questa consapevolezza è l'avvento di una codificazione concepita anche come tecnica di semplificazione, ravvisandosi nella codificazione settoriale (e non generalista) una scelta di metodo univoca, assunta dal legislatore per far fronte ai cambiamenti subiti dalle materie regolate sotto il profilo tecnico, economico e sociale (cfr. già, in tal senso, la giurisprudenza consultiva di questo Consiglio di Stato sui cd. codici di settore e, in particolare, il primo di tali pareri: Ad. Gen. 25 ottobre 2004, n. 2, sul Codice della proprietà industriale).

La qualità delle norme si misura dalla capacità di garantire un elevato livello qualitativo del rapporto tra i soggetti dell'ordinamento, mediante scrittura formale e contenuti certi, chiari, razionali, coerenti. A tale riguardo la legge deve essere non soltanto necessaria, comprensibile, completa e sistematica, ma deve anche porre regole il più possibile condivise e, soprattutto, prevedere per i suoi destinatari solo quegli adempimenti che siano strettamente necessari al suo funzionamento.

1.4.2. Nel caso di specie, 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 l'innegabile merito di contribuire a dare certezza del diritto, ma anche quello di semplificare/liberalizzare, laddove possibile.

In pratica, attraverso la “cartina di tornasole” della mappatura sono stati individuati e inseriti i necessari adattamenti e coordinamenti delle norme disciplinanti gli istituti e di quelle correlate, al fine di fornire un definitivo quadro di regole chiare, tassative, comprensibili agli operatori chiamate ad applicarle ma, in *primis*, a quelli che ne devono beneficiare.

Benché non appartenga letteralmente alla classe dei testi unici e non copra l'intera materia oggetto di delega, il provvedimento in esame realizza in ogni caso un riordino normativo, ancorché parziale: si è di fronte a quella che si potrebbe innovativamente definire una forma di “codificazione *soft*”, ossia una raccolta organica e semplificata, anche se (per adesso) non esaustiva, 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: lo schema compie un passo significativo e innovativo in questo senso.

Ma l'unificazione e gli obiettivi ad essa sottesi generano un'ulteriore responsabilità per gli apparati pubblici, ossia il monitoraggio, come si vedrà *infra*, al punto 2, in particolare al punto 2.2.

1.5. La necessità di integrare semplificazione e AIR

La positiva connessione tra misure di semplificazione e processi di riordino/codificazione dimostra, anche nel caso di specie, un principio importante nel perseguimento della qualità della regolazione: il ricorso agli strumenti tipici di *better regulation* (semplificazione, codificazione, consultazione e AIR/VIR) deve avvenire in una logica 'olistica', di integrazione tra essi nell'ambito di una *policy* unitaria.

Nella pratica, invece, tende purtroppo a prevalere un utilizzo parziale dell'ampio *toolbox* dei vari strumenti, non coordinato, spesso ancora formale o burocratico, per 'compartimenti stagni' e senza integrare fra loro i vari strumenti.

1.5.1. Anche nel caso di specie, che pure si distingue positivamente per quanto osservato sopra, questo è ciò che avviene con riferimento all'AIR (art. 14 l. n. 246 del 2005 e d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170).

Per evitare che la qualità sostanziale resti solo 'sulla carta' è fondamentale misurare la 'onerosità' della situazione esistente e prevedere la sua riduzione ad opera dell'intervento normativo proposto. Occorre adottare, in altri termini, quello che le *best practices* internazionali definiscono un approccio 'quantitativo', sostenuto da dati concreti e rilevabili, che va preferito a quello 'qualitativo', espresso da intenti e propositi ma non suffragato da dati analitici e numerici.

Anche la scheda AIR che accompagna il provvedimento in oggetto – se pure offre qualche indicazione generale sul numero di SCIA rilasciate nel 2014 – non fornisce alcuna indicazione quantitativa.

Ad esempio, alla Sezione 1, lettera C), in relazione agli indicatori che consentono di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati, ci si limita ad affermare che “*sono disponibili per gli anni 2012 e 2014 i dati relativi alla distribuzione dei titoli edilizi che consentiranno di monitorare l'intervento*”, ma non li si allega. Inoltre, si annuncia che “*saranno realizzate entro l'anno indagini su costi e tempi dello start up delle imprese manifatturiere e dei pubblici servizi che consentiranno di monitorare l'attuazione dell'intervento*”, riferendosi anche qui a dati forse acquisibili in futuro ma al momento carenti.

Parimenti priva di qualsiasi elemento quantitativo di supporto è la Sezione 5, relativa alla giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e alla valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI (che evidentemente è cruciale per l'intervento in questione), con riferimento, ad esempio:

- alla lettera A), in cui i vantaggi continuano ad essere indicati 'sulla carta', con espressioni quali “*riduzione di costi e tempi*” ma senza qualsivoglia indicazione numerica e quantitativa;
- alla lettera B), in cui l'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle MPMI reca, come unico dato quantitativo, di nuovo il numero di SCIA rilasciate, mentre dovrebbe essere indicato quello della prevista riduzione di tempi e di costi.

1.5.2. Ciò nonostante, in considerazione del rilevante sforzo di ricognizione effettuato e dei ristretti tempi a disposizione, questo Consiglio di Stato ritiene che tale fondamentale analisi possa essere effettuata, nel caso di specie, anche *in progress*, raccomandando però alla referente amministrazione di svolgerla con le dovute forme di pubblicità e trasparenza e, se del caso, di utilizzarla per i successivi interventi integrativi e correttivi, in sede di monitoraggio.

2. Attuazione, monitoraggio, lavoro in progress

2.1. La rilevanza cruciale dell'attuazione

Nell'esame della cd. 'riforma Madia' il Consiglio di Stato ha sottolineato in più occasioni (cfr. pareri: Sez. consultiva atti normativi 24 febbraio 2016, n. 515, al punto 3; Comm. spec. 30 marzo 2016, n. 839, al punto 1 del 'considerato'; Comm. spec. 1° aprile 2016, n. 855, ai punti II.f).4, II.f).5 e II.g).1; Comm. spec. 7 aprile 2016, n. 890, al punto 1 del 'considerato'; Comm. spec. 15 aprile 2016, n. 929, punti 1.5 e 3.1 del 'considerato'; Comm. spec. 3 maggio 2016, n. 1075, al punto 2, parte I del 'premesse e considerato'; Comm. spec. 5 maggio 2016, n. 1113, al punto 2; Comm. spec. 9 maggio 2016, n. 1142, ai punti 2.4 e 3.3, parte I, e 6.8.1, parte II, del 'considerato'; Comm. spec. 12 maggio 2016, n. 1183, punto 2.2 del 'considerato'; Comm. spec. 13 luglio 2016, n. 1640, al punto 2 del 'premesse e considerato') la rilevanza cruciale della fase attuativa di una riforma che mira a un cambiamento profondo nell'amministrazione pubblica del Paese. Difatti, una riforma è tale solo quando raggiunge un'effettiva attuazione, che sia percepita da cittadini e imprese e rilevata dai dati statistici.

L'attuazione passa attraverso l'emanazione di correzioni legislative e di fonti secondarie, l'elaborazione di prassi applicative virtuose (cd. *best practices*), e soprattutto l'adozione di adeguate iniziative – non normative – di formazione, comunicazione istituzionale, informatizzazione.

Tali misure non sono 'aggiuntive' rispetto alla riforma, fanno parte integrante della riforma stessa, e ne possono determinare il successo in misura rilevante.

2.2. Il monitoraggio e la VIR: indispensabili per conoscere gli effetti della riforma, ma anche per integrare e rettificare

Ciascuno di questi interventi postula un'azione di costante monitoraggio del funzionamento delle norme, volta a verificarne l'idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge: ciò rende necessaria anche una verifica di impatto successiva all'entrata in vigore delle nuove norme (la cd. VIR, di cui al d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, di attuazione dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 244), così da identificare (e subito ridurre) eventuali oneri di comprensione, interpretazione, pratica applicazione da parte di tutti i destinatari, nonché per prevenire il possibile contenzioso con interventi correttivi o di chiarimento.

Difatti, la VIR e in generale il monitoraggio sono indispensabili per due ragioni:

- da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi, ha davvero migliorato l'attività di cittadini e imprese (e quindi, come si è detto, se la riforma "annunciata" è stata anche 'percepita' e 'rilevata'),
- dall'altro, per predisporre su una base istruttoria seria e 'quantitativamente informata' i più efficaci interventi integrativi e correttivi.

Nel caso di specie, la scheda AIR prevede che il monitoraggio, ai fini della VIR, consideri principalmente i seguenti indicatori:

- costi e tempi dello *start-up* delle imprese manifatturiere e dei pubblici servizi che consentiranno di monitorare l'attuazione dell'intervento;
- uniforme applicazione, su tutto il territorio nazionale, degli adempimenti procedurali codificati nella tabella A allegata al decreto, senza l'introduzione di ulteriori oneri non previsti;
- applicazione di un glossario unico dell'edilizia uniforme in tutte le Regioni;

- applicazione di requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici omogenei su tutto il territorio nazionale;
- aumento di interventi di bonifica da parte di soggetti estranei alla contaminazione;
- recupero, a seguito del compimento di interventi di bonifica, di aree precedentemente contaminate e realizzazione *in situ* di progetti di natura urbanistica ed edilizia.

Tali indicatori appaiono adeguati e condivisibili, ad avviso di questo Consiglio di Stato, purché se ne faccia un effettivo utilizzo, che è necessario al fine del completamento della riforma (cfr. *retro*, punto 1.5).

2.3. I profili di potenziali criticità applicative della riforma e la necessità di lavorare in progress

Sul piano tecnico-normativo, invece, questa Commissione speciale individua quattro profili della riforma che, nella sua successiva fase di attuazione, potrebbero far emergere possibili criticità di funzionamento; tali profili, pertanto, dovranno essere monitorati con particolare attenzione:

- a) la possibilità che, attraverso meri atti amministrativi, si possano introdurre limiti alle semplificazioni previste nella tabella A (art. 1, comma 3, e art. 2, comma 2, dello schema);
- b) l'aggiornamento della tabella A in relazione alle disposizioni legislative successivamente intervenute o alla necessità di completare la ricognizione delle attività (art. 2, comma 6, prima parte, dello schema);
- c) la regolazione di nuove attività, in particolare nella materia del commercio, che, altrimenti, sarebbero libere, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (art. 2, comma 6, seconda parte, dello schema);
- d) la "fattibilità", in concreto, dei regimi di semplificazione introdotti, con particolare riferimento all'edilizia, che rappresenta la materia tecnicamente più complessa (ad es.: art. 1, comma 2, dello schema, in relazione al glossario unico).

Di ciascuno di questi si dirà nell'apposita sede: cfr., rispettivamente, *infra*, nella parte B, *sub* Articoli 1 e 2 per la lettera a); punto 9.3 e parte B, *sub* Articolo 2, per la lettera b); punto 9.3 per la lettera c); punto 5.1.3 per la lettera d).

In termini generali, invece, non si può che formulare sin d'ora una raccomandazione al Governo: quella di evitare che la (giustificabile) incompletezza dell'intervento diventi cronica, e che costituisca un limite o un freno alla riforma. È necessario, invece, 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 continuamente. Un *work in progress* che potrà utilmente essere integrato con decreti correttivi e – appunto – integrativi (ex art. 5, comma 3, della legge delega: cfr. *infra*, al punto 9.1) di cui, però, questo schema di decreto legislativo – ancorché incompleto nei settori censiti – costituisce, un primo, imprescindibile punto fermo.

3. La concentrazione dei regimi amministrativi

3.1. Il nuovo articolo 19-bis della legge n. 241, introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2016

Il primo decreto attuativo della legge n. 124 in materia di SCIA, il n. 126 del 2016, dando seguito ai rilievi di questo Consiglio di Stato (cfr. il citato parere n. 839 del 2016), ha introdotto *ex novo* l'art. 19-bis, dalla significativa rubrica "Concentrazione dei regimi amministrativi".

Lo schema di decreto in esame dà attuazione a tale importante innovazione.

Stabilisce l'art. 19-bis:

“1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, 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 più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio.

2. Se per lo svolgimento di un’attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l’interessato presenta un’unica SCIA allo sportello di cui al comma 1. L’amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente 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, di eventuali proposte motivate per l’adozione dei provvedimenti ivi previsti.

3. Nel caso in cui l’attività oggetto di SCIA è condizionata all’acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all’esecuzione di verifiche preventive, l’interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale è rilasciata ricevuta ai sensi dell’articolo 18-bis. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all’articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell’istanza e l’inizio dell’attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all’interessato”.

Il comma 1 ha una valenza puramente organizzativa, i commi 2 e 3 prevedono nuove entità funzionali.

La logica comune è quella della concentrazione dei regimi amministrativi, essendo regolate le fattispecie di attività soggette a SCIA che, tuttavia, per il loro svolgimento, necessitano:

- nella prima ipotesi (comma 2 dell’art. 19-bis) di *“altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche”*, ovvero
- nella seconda ipotesi (comma 3 dell’art. 19-bis) della *“acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni”*, ovvero della *“esecuzione di verifiche preventive”*.

Entrambe sono state definite nel parere n. 839 del 2016 come ipotesi da risolvere privilegiando il principio della concentrazione di tutte le procedure nel modello della SCIA.

Tale concentrazione, infatti, è possibile non solo per la prima ipotesi, che racchiude in sé tutte le altre SCIA presupposte, ma anche per la seconda, che innesta sul modello della SCIA anche provvedimenti (autorizzatori, ma non solo) propedeutici, pur sottolineandone la diversità rispetto al modello tipico della SCIA.

Appare quindi opportuna la scelta del Governo di puntare su tale modello di concentrazione, e di farlo al più alto livello normativo possibile, tramite un nuovo articolo della legge n. 241: l’articolo 19-bis, appunto.

Lo schema di decreto legislativo in esame fa riferimento a entrambe queste discipline, rispettivamente, ai commi 4 e 3 dell’art. 2: la dizione *“SCIA unica”*, però, è utilizzata solo al comma 4 dell’art. 2 dello schema, e quindi in riferimento alla sola fattispecie di cui all’art. 19-bis, comma 2. Ciò posto, ai fini del parere in esame sono due i profili da considerare:

- a) il rapporto tra art. 19 e art. 19-bis, comma 2;
- b) il rapporto tra art. 19 e art. 19-bis, comma 3;
- c) la fattispecie delle autorizzazioni plurime.

3.2 Il rapporto tra art. 19 e art. 19-bis, comma 2: una disciplina integrata per la “SCIA unica”

3.2.1. L'art. 19-*bis*, comma 2, viene richiamato espressamente dall'art. 2, comma 4, dello schema.

Ad avviso di questo Consiglio di Stato, tale fattispecie si caratterizza per il fatto che:

- è il solo caso in cui si parla di “*unica SCIA*” (art. 19-*bis*, comma 2) o di “*SCIA unica*” (art. 2, comma 4, dello schema);

- così come per i casi di cui all'art. 19 della l. n. 241 del 1990, anche in questa ipotesi non sono richiesti provvedimenti di tipo autorizzativo, ma soltanto altre SCIA (e quindi altre segnalazioni di avvio di un'attività libera), ovvero “*comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche*”: è questa la differenza principale tra questa fattispecie e quella del successivo comma 3 dello stesso art. 19-*bis*;

- di conseguenza, secondo il nuovo sistema, anche in questo caso, come in quelli di cui all'art. 19, l'attività può essere iniziata immediatamente.

In relazione a questa fattispecie, la scelta del legislatore rilancia il problema della natura giuridica della “*SCIA unica*” e del suo rapporto con la cd. “*SCIA pura*” (ovvero quella relativa ai casi in cui l'attività è subordinata al solo possesso di requisiti predeterminati, e non richiede altre SCIA né altri atti di assenso che ne condizionano l'efficacia).

Tale problema è sollecitato anche dalla diversa collocazione topografica dei due istituti (rispettivamente: art. 19-*bis* e art. 19 della legge n. 241 del 1990), nonché dalla distinzione nella tabella tra il regime della SCIA e quello della SCIA unica.

3.2.2. Innanzitutto, il comma 2 dell'art. 19-*bis* va interpretato nel senso che le “*comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche*” cui esso fa riferimento sono comunque connesse con una seconda SCIA ‘a monte’, altrimenti si ricade semplicemente nel regime ‘puro’ dell'art. 19.

Si pone, inoltre, l'esigenza – già sollevata nel precedente parere n. 839 del 2016 – di chiarire se la nuova disposizione obbedisce a un criterio di specialità rispetto all'art. 19 (che continuerebbe, quindi, a operare solo in via generale), ovvero se essa regola *ex novo* l'intera materia, producendo nell'ambito da essa disciplinato l'effetto tipico di abrogazione tacita, ovvero, ancora, se entrambe possono produrre 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).

La Commissione ritiene che il rapporto sia di specialità, ancor prima che per ragioni di ordine letterale, sistematico e teleologico, per l'esplicita impostazione data dal legislatore.

L'art. 19-*bis*, comma 2, al secondo periodo prevede: “*L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente 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*, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti*”. Infatti, il richiamo all'art. 19, commi 3 e 6-*bis*, null'altro può significare che l'applicazione della disciplina ordinaria, laddove non diversamente disposto, anche perché la SCIA unica non è provvista di una disciplina autonoma compiuta.

L'art. 2, comma 4, del decreto in esame stabilisce: “*Per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica il regime amministrativo della Scia si applica il regime di cui all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990. Ove la tabella indica il regime amministrativo della Scia unica, si applica altresì quanto previsto dall'articolo 19-*bis*, comma 2, della stessa legge n. 241 del 1990*”. Dunque,

la disciplina della SCIA ordinaria viene estesa alla SCIA unica, che è regolata “*altresì*” da una disposizione particolare.

3.2.3. Tale soluzione appare corretta ad avviso della Commissione speciale, poiché dal punto di vista strutturale il rapporto tra le due figure si inquadra nella specialità unilaterale per aggiunta.

Tuttavia, il legislatore delegato ha lasciato all’interprete il compito di modulare l’applicazione dell’art. 19 alla SCIA unica di cui all’art. 19-*bis*, che non può essere automatica, ostandovi la circostanza che nella SCIA unica convergono in sostanza più atti, sicché occorrerà procedere caso per caso all’adattamento della disciplina calibrata per la SCIA ordinaria.

Questo adattamento non appare particolarmente complesso, alla stregua del tenore chiaro di entrambe le disposizioni.

Naturalmente, si segnala sin d’ora la possibilità che eventuali dubbi applicativi possano essere sottoposti a questo Consiglio di Stato sotto forma di quesiti, come peraltro già avvenuto di recente a proposito di un altro istituto innovativo della legge n. 241: il silenzio assenso tra amministrazioni di cui all’art. 17-*bis* (cfr. Comm. spec., parere n. 1640 del 13 luglio 2016).

3.3 Il rapporto tra art. 19 e art. 19-bis, comma 3: una disciplina provvedimentale che si innesta nell’iter della SCIA. L’esigenza di alcuni adeguamenti

Questione diversa è il coordinamento tra la ‘SCIA pura’ e il modulo previsto dall’art. 19-*bis*, comma 3 della legge n. 241 del 1990.

3.3.1. Tale questione è stata già ampiamente sviluppata nel parere n. 839 del 2016, alle cui considerazioni si ritiene opportuno fare rinvio, per evitare di riprodurle integralmente in questa sede.

In particolare, quella Commissione speciale aveva affrontato la questione, pur con la consapevolezza dell’incompatibilità tra il modello della SCIA e la presenza di regimi autorizzatori (che contraddice, in qualche modo, la stessa definizione di “segnalazione di inizio di attività”, trasformandola piuttosto in una vera e propria ‘richiesta di inizio di attività’).

In quella sede, aveva ritenuto possibile “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” (cfr. il punto 11.3.3 del parere n. 839 del 2016), a condizione però che si differisse “l’efficacia della SCIA al completamento del procedimento di autorizzazione”.

In altri termini, il Consiglio di Stato ha prospettato “l’introduzione di una nuova disposizione che regoli il procedimento, senza intaccare i principi della disciplina sostanziale”. Inoltre, ha ritenuto che anche a quel fine sarebbe stata 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” (cfr. il punto 11.3.4 del parere n. 839 del 2016,).

3.3.2. Il Governo ha, evidentemente, condiviso questa valutazione, prevedendo – accanto al comma 2 dell’art. 19-*bis* prima esaminato – una ulteriore disciplina *ad hoc* al successivo comma 3.

Tale disciplina appare, come si è detto, molto diversa da quella di cui al comma precedente.

Ad avviso di questo Consiglio di Stato, tale fattispecie si caratterizza per il fatto che:

- in questo caso non si parla di “*SCIA unica*” (né nella legge n. 241 del 1990, né nello schema in oggetto);

- a differenza che per i casi di cui all'art. 19 e di cui all'art. 19-bis, comma 2, in tali ipotesi non sono richieste attestazioni o dichiarazioni comunque 'certificabili' a cura del privato, bensì provvedimenti (di tipo autorizzativo, ma non solo), rilasciabili solo a cura di una pubblica amministrazione e, quindi, 'non certificabili'. Difatti, ai sensi del comma 3 dell'art. 19-bis è sempre necessaria la *“acquisizione di atti di assenso, comunque denominati, o pareri di altri uffici e amministrazioni”*, ovvero la *“esecuzione di verifiche preventive”*: è questa la differenza principale tra questa fattispecie e quella del precedente comma 2 dello stesso art. 19-bis (fatta salva l'ambiguità del riferimento ai *“pareri”* e alle *“verifiche”*, di cui si dirà infra, al punto 3.3.4);
- di conseguenza, secondo il nuovo art. 19-bis, comma 3, la *“attività oggetto di SCIA”* non può essere iniziata immediatamente, ma il suo inizio *“resta subordinato al rilascio degli atti”* conseguenti alla conferenza di servizi, *“di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato”*.

3.3.3. In altri termini, pur se in entrambi i casi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 19-bis prevale il principio di concentrazione, essi sono giuridicamente differenti, poiché, come si è detto:

- nel primo caso (comma 2), pur se vi è un modello procedimentale più complesso, si conserva il carattere tipico della SCIA, di *“strumento di liberalizzazione imperniato sulla diretta abilitazione legale all'immediato esercizio di attività affrancate dal regime autorizzatorio”* (come definito dal parere n. 839 al punto 3.1); ciò giustifica il regime di specialità tra art. 19 e art. 19-bis, comma 2, sopra rilevato, completato dall'art. 2, comma 4, dello schema in oggetto;
- nel secondo caso (comma 3), non si è di fronte a una SCIA vera e propria (e nemmeno a una *“SCIA unica”*), ma a un meccanismo procedimentale del tutto diverso, tant'è che si avvia il percorso della conferenza di servizi (non a caso, nel citato parere n. 839 del 2016 si era parlato, più che di una 'segnalazione', di una 'richiesta di inizio di attività').

Il diverso meccanismo procedimentale di cui al comma 3 dell'art. 19-bis viene opportunamente completato dall'art. 2, comma 3, dello schema in oggetto. Anche qui si utilizza la locuzione *“altresì”* (*“Ove per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso comunque denominato o pareri di altri uffici o amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, si applica altresì quanto previsto dall'art. 19-bis, comma 3, della stessa legge n. 241 del 1990”*), ma in questa fattispecie la capacità di integrazione della disciplina dell'art. 19 appare più limitata.

Nel caso in esame, infatti, il meccanismo della SCIA (e, quindi, il riferimento all'art. 19) opera soltanto all'inizio del procedimento, ovvero nella fase di presentazione della SCIA, e nella sua fase finale, ovvero una volta ottenuti tutti gli atti di assenso, comunque denominati, da conseguire tramite conferenza di servizi: solo a quel punto si potrà ri-attivare il meccanismo ordinario della SCIA di cui all'art. 19. Il vantaggio per il privato, in questo caso, è che la richiesta di autorizzazione (e, soprattutto, il suo ottenimento) non gravano più su di lui, ma sull'amministrazione, che si deve attivare con la conferenza di servizi.

Come affermato nel parere n. 839, il *“tronco principale”* è pur sempre quello della SCIA, ma tale distinzione ontologica deve essere chiara, come deve essere sistematicamente chiaro che sulla SCIA si innesta una fase prodromica di tipo autorizzativo classico, la quale, con la SCIA, non ha nulla a che fare.

3.3.4. Alla stregua di tali considerazioni, questo Consiglio di Stato ritiene di dover proporre cinque ordini di osservazioni:

- a) in primo luogo, appare necessario che tale chiarimento sia effettuato anche dalla amministrazione proponente, integrando la relazione di accompagnamento nel corso dell'*iter* dello schema, per

evitare che la presenza, nel procedimento, di ‘elementi provvedimentali’ possa mettere a rischio 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 (cfr. il citato parere n. 839 del 2016, al punto 3);

b) in secondo luogo, e soprattutto, l’amministrazione dovrà verificare che ogniqualvolta, nella tabella A, si usa il termine “SCIA unica”, si tratti di un caso di cui al comma 2 dell’art. 19-*bis* e non già ai sensi del comma 3 del medesimo articolo: in altri termini, se si parla di “SCIA unica” non può mai essere prevista la “*acquisizione di atti di assenso, comunque denominati, o pareri di altri uffici e amministrazioni*”;

c) in terzo luogo, resta poco chiara l’applicabilità concreta della fattispecie di cui all’art. 19-*bis*, comma 3. La tabella A non ne fa mai menzione, e tale fattispecie non sembra potersi ricondurre né ai casi di “autorizzazione o silenzio assenso” né, come detto, ai casi di “SCIA unica” enunciati nella seconda colonna della tabella. Qualche residuo caso di applicazione sembra potersi individuare, implicitamente, in fattispecie come quella, ad esempio, di cui al n. 47, secondo riquadro, lettera b) (impatto acustico, in caso di utilizzo di impianti di diffusione sonora superiori ai limiti della zonizzazione). In quella sede, classificata in seconda colonna come “*b) autorizzazione*” si afferma alla terza colonna della stessa riga che “*b) l’istanza [di autorizzazione] è presentata al Comune competente, unitamente alla SCIA, ai sensi dell’art. 19-bis della legge n. 241 del 1990*”. In questo caso sembrerebbe trovarsi di fronte a un’applicazione del comma 3 dell’art. 19-*bis*: ciò deve essere specificato espressamente, così come anche per gli altri eventuali casi analoghi presenti nella tabella (ad esempio, il caso n. 51, secondo riquadro, lettera b));

d) in quarto luogo, conseguentemente all’osservazione *sub c)*, proprio considerando che l’art. 19-*bis* comma 3 disciplina l’ipotesi in cui l’attività sia sottoposta a SCIA, per quanto condizionata all’acquisizione di atti di assenso o all’esecuzione di verifiche preventive da parte dell’amministrazione, non già quella in cui l’attività sia soggetta ad autorizzazione, senza alcuna presenza di elementi procedurali della SCIA, il Governo – oltre a esplicitare che si tratta di un caso ex comma 3 – deve chiarire il contenuto della disciplina derivante dal rinvio: ad esempio, se con esso si intenda estendere al caso di procedimento autorizzatorio la disciplina prevista dall’ultimo periodo dell’art. 19-*bis*, comma 3, secondo cui il termine per la convocazione della conferenza di servizi decorre dalla data di presentazione dell’istanza e l’inizio dell’attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all’interessato;

e) in quinto luogo, si invita il Governo a chiarire l’antinomia tra il richiamo ai “*pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all’esecuzione di verifiche preventive*” effettuato dal comma 3 dell’art. 19-*bis* con l’analogo richiamo alla “*acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l’esecuzione di verifiche preventive*” contenuto nell’art. 19, comma 1, terzo periodo. In tale ultimo caso, infatti, i pareri e le verifiche sono – più semplicemente – “*comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni*” di cui allo stesso comma. Si ritiene che l’art. 19-*bis* abbia voluto chiarire e semplificare ulteriormente la disciplina, considerando il caso della presenza di atti autorizzatori, non aggravare un procedimento già semplificato dall’art. 19, che dovrebbe pertanto ritenersi prevalente in caso di pareri o verifiche non accompagnate da atti autorizzatori.

3.4 La fattispecie delle autorizzazioni plurime

Questa ipotesi non è prevista dall’art. 19-*bis* perché del tutto differente riguardando le attività per le quali la tabella A indica il regime amministrativo dell’autorizzazione, e non quello della SCIA.

Tuttavia nel decreto in esame il legislatore ha ritenuto di applicare ugualmente la concentrazione di regimi amministrativi, per favorire la semplificazione del procedimento. In tal senso, l'art. 2, comma 3, stabilisce che “*Ove per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, si applica altresì quanto previsto dall'articolo 19-bis, comma 3, della stessa legge n. 241 del 1990*”.

Anche per questa ipotesi, come già per l'ipotesi d) del precedente punto 3.3.4, proprio considerando che l'art. 19-bis, comma 3, disciplina l'ipotesi in cui l'attività sia sottoposta a SCIA (per quanto condizionata all'acquisizione di atti di assenso o all'esecuzione di verifiche preventive da parte dell'amministrazione), non già quella in cui l'attività sia soggetta ad autorizzazione ma senza alcuna presenza di elementi procedurali della SCIA, il Governo deve chiarire il significato del rinvio: in particolare, se con esso si intenda estendere al caso di procedimento autorizzatorio la disciplina prevista dall'ultimo periodo dell'art. 19-bis, comma 3, secondo cui il termine per la convocazione della conferenza di servizi decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato.

4. La semplificazione amministrativa: rilievi generali

4.1. Il decreto interviene in maniera mirata sui seguenti provvedimenti legislativi:

- decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*”;
- decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “*Norme in materia ambientale*”, limitatamente all'art. 245 (*Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*);
- decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante “*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*”, limitatamente all'art. 26 (*Disposizioni finali*);
- decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante “*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*”, limitatamente all'art. 64 (*Somministrazione di alimenti e bevande*);
- Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante “*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*”, limitatamente all'art. 126;
- Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante “*Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza*”, limitatamente all'art. 110.

Il filo conduttore dell'opera di semplificazione va ricercato nell'attuazione dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi, sintetizzabili nel rapporto regola/eccezione tra regimi di autorizzazione e regime di semplificazione.

4.2. Al riguardo, a complemento di quanto affermato *retro*, al punto 1, va riconosciuto lo sforzo apprezzabile del Governo di proseguire e di accelerare il percorso di liberalizzazione e di semplificazione avviato negli anni precedenti.

Questo Consiglio di Stato si limita a rilevare, sul piano generale, che gli elencati provvedimenti dovranno essere indicati nelle premesse del decreto.

Inoltre, si osserva che – ancorché menzionato tra i “visti” – manca anche il 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, che si ritiene non possa mancare in ragione dell'art.

6, comma 2, del decreto ma che potrà essere acquisito nel successivo corso *dell'iter*, ovvero presunto ai sensi del nuovo art. 17-*bis* della legge n. 241.

5. L'edilizia

La parte più rilevante delle innovazioni riguarda l'edilizia.

5.1. Il glossario unico. Utilità e rilievi

Una menzione speciale, e preliminare anche all'esame della disciplina di merito, va conferita alla previsione del "glossario unico" in "materia edilizia".

5.1.1. L'art. 1, comma 2, dello schema stabilisce l'esigenza di "garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale". A tal fine, demanda a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti l'adozione del suddetto "glossario unico". Fino all'adozione di tale decreto, le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito un glossario che consenta l'immediata individuazione della caratteristica tipologica dell'intervento e del conseguente regime giuridico, indicando altresì i documenti necessari. Il glossario individua il titolo giuridico necessario per ciascun tipo di intervento. Anche al fine di agevolare l'inquadramento del regime giuridico dell'intervento ipotizzato, le amministrazioni precedenti forniscono gratuitamente la consulenza preistruttoria all'interessato, fatto salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria.

5.1.2. Questa Commissione speciale osserva che la necessità di omogeneizzare il linguaggio è, per così dire, 'parte integrante della riforma'.

La chiarezza, l'univocità, l'uniformazione delle parole con cui si esprimono le regole costituisce il necessario completamento della riforma delle regole stesse.

Soddisfa un'ineludibile esigenza strumentale a dare effettività alle nuove disposizioni.

Rende effettivamente 'implementabile' la riforma legislativa assicurando la conoscibilità 'in concreto' della documentazione da presentare.

In materia edilizia, in assenza del suddetto glossario, l'esigenza di "garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale" sarebbe frustrata, perché il cittadino non è posto in condizione di individuare a quale regime giuridico indicato nella tabella corrisponda l'intervento che concretamente intende intraprendere.

5.1.3. La Commissione ritiene che, proprio per l'importanza che il glossario assume nell'ottica della semplificazione degli oneri di informazione e, conseguentemente, nell'attività dei privati, debbano essere apportati alcuni adeguamenti: infatti, considerando che il glossario sarà il parametro di riferimento nel nuovo quadro della semplificazione edilizia, una maggiore definizione sul piano dei contenuti sembra necessaria.

Al riguardo non sono sufficienti le indicazioni ricavabili dal secondo periodo, secondo cui "Fino all'adozione del glossario unico, le pubbliche amministrazioni, a integrazione delle informazioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, pubblicano sul proprio sito un glossario che consenta l'immediata individuazione della caratteristica tipologica dell'intervento e del conseguente regime giuridico, indicando altresì il corredo documentale necessario. Il glossario individua il titolo giuridico necessario per ciascun tipo di intervento, anche in relazione a parametri oggettivi di rilevanza".

Tale previsione, infatti, disciplina la fase transitoria e, comunque, se è chiara sul contenuto amministrativo (regime giuridico e documentazione), lo è di meno con riferimento agli aspetti tecnici propri della materia edilizia. Ad esempio, non si comprende bene come avvenga “*l'immediata individuazione della caratteristica tipologica dell'intervento*”.

Inoltre, la soluzione di adottare in via transitoria un glossario per ciascuna pubblica amministrazione non è priva di rischi, poiché potrebbe generare confusione anziché chiarezza e, soprattutto, ostacolare l'adozione del glossario unico. Per non parlare del fatto che non si comprende perché il legislatore delegato ritiene che le altre amministrazioni possano fare lo stesso lavoro dello Stato in un tempo talmente più rapido da giustificare il rischio di questo doppio regime. O per non parlare del grave disagio che potrebbe verificarsi qualora “glossari” redatti da amministrazioni diverse ma competenti sullo stesso territorio (ad es., Regione e comune) definiscano lo stesso intervento con termini diversi.

Ad avviso di questo Consiglio di Stato, appare quindi di gran lunga preferibile sopprimere il secondo periodo dell'art. 1, comma 2, dello schema (con i suoi rischi di effetto “centrifugo” sulla omogeneizzazione e semplificazione) e prevedere un termine breve e stringente per l'adozione del glossario unico. In estremo subordine, appare necessario, quantomeno, che sia fissato un termine ravvicinato entro il quale procedere all'adozione del glossario unico, con integrale superamento di tutti gli eventuali “glossari transitori”.

Tale misura, unitamente alla fissazione di criteri direttivi, sembra costituire un sufficiente contrappeso alla discrezionalità – nel *quid* e nel *quando* – della procedura.

5.2. Il contesto normativo di riferimento

Prima di affrontare l'esame dell'articolo 3 dello schema, le innovazioni e le semplificazioni che esso introduce nel testo unico in materia edilizia, il d.P.R. n. 380 del 2001, appare opportuna una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

5.2.1. La CIL

Nell'ottica del legislatore del testo unico dell'edilizia, l'attività libera era considerata tale per l'impatto zero o comunque del tutto marginale sul territorio e sull'assetto complessivo degli interessi urbanistici.

Il d.l. n. 40 del 2010, convertito dalla legge n. 73 del 2010, ha superato questo criterio ispiratore, dilatando oltremodo le fattispecie degli interventi liberi e distinguendo al loro interno alcuni casi che non possono affatto dirsi neutrali nella prospettiva urbanistica. Per questi, l'art. 5 del d.l. n. 40, che sostituiva l'art. 6 del t.u. edilizia, introduceva un nuovo istituto: la comunicazione di inizio dei lavori (CIL).

Pur in difetto di espresse previsioni, doveva ritenersi che anche per la comunicazione permanevano poteri di controllo da parte dell'amministrazione comunale, per verificare se i lavori nel frattempo svolti corrispondevano per qualità e quantità alle indicazioni fornite nella comunicazione preventiva. Anche nei confronti della comunicazione, pertanto, l'amministrazione comunale conservava i propri poteri sanzionatori e repressivi nel caso di attività edilizia difforme. Tanto più ove si consideri che, nell'attività libera sottoposta a comunicazione, l'amministrazione non dispone di alcun periodo di tempo per l'esercizio dei poteri inibitori prima dell'inizio dei lavori, come accade invece per la DIA. Il legislatore, dunque, aveva scelto di non liberalizzare integralmente gli interventi soggetti a CIL, i quali si caratterizzano per avere comunque un impatto verso l'esterno, benché limitato ovvero temporaneo, introducendo un regime a metà strada tra l'attività completamente libera e la DIA.

5.2.2. *La CILA*

Un regime rafforzato – CIL asseverata – era stato previsto per taluni interventi di manutenzione straordinaria: l'interessato, unitamente alla comunicazione di inizio dei lavori, deve trasmettere all'amministrazione comunale una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, il quale dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente e che asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo.

5.3. *Le misure innovative contenute nello schema*

L'articolo 3 dello schema conforma il d.P.R. n. 380 del 2001 al censimento effettuato dall'amministrazione in materia di interventi edilizi.

La relazione ministeriale riferisce che nella tabella A, anziché 'fotografare' la situazione giuridica preesistente, si introducono elementi di semplificazione che necessariamente devono trovare rispondenza in un adeguamento del quadro normativo di riferimento. Sono state pertanto inserite norme volte alla semplificazione dei regimi amministrativi in materia edilizia, al fine di ridurre il numero dei titoli edilizi e ricondurli ai modelli generali, propri della legge n. 241 del 1990 e del presente decreto.

La referente amministrazione ricorda che, come è noto, il sistema dei titoli abilitativi e dei regimi amministrativi in materia edilizia, in origine fondato solo su attività libera, DIA e permesso di costruire, è stato poi reso progressivamente più intricato. A seguito di ripetuti interventi normativi, vi sono attualmente ben sette distinte ipotesi: 1) interventi in attività edilizia libera, senza adempimenti; 2) interventi in attività libera, ma che richiedono la CIL; 3) interventi in attività libera, ma che richiedono la CILA; 4) interventi assoggettati a SCIA, che sono definiti in via residuale; 5) interventi assoggettati a DIA in alternativa al permesso di costruire; 6) interventi assoggettati a permesso di costruire; 7) interventi per i quali è comunque possibile chiedere il permesso di costruire in alternativa alla SCIA. A tali ipotesi vanno aggiunte le diverse classificazioni fornite in sede regionale.

Al fine di semplificare questo quadro e agevolare i cittadini e le imprese, lo schema di decreto legislativo interviene con quattro importanti misure.

In primo luogo, viene abolita la CIL e gli interventi ad essa assoggettati sono ritenuti attività libera.

In secondo luogo, il criterio di residualità nella individuazione del regime – oggi attribuito alla SCIA – viene previsto per la CILA. Conseguentemente, sono indicati espressamente gli interventi per i quali usare la SCIA. Inoltre, sempre con l'intento di semplificare l'azione amministrativa e agevolare imprese e cittadini, viene inserito tra gli interventi assoggettati a CILA anche il restauro e risanamento conservativo che non riguardi parti strutturali dell'edificio.

In terzo luogo, è abolita la DIA in alternativa al permesso di costruire, sostituita da una SCIA con inizio posticipato dei lavori. Si tratta di una semplificazione innanzitutto terminologica, già in parte realizzata a livello regionale, onde evitare il protrarsi dell'utilizzo di distinzioni valide sul piano lessicale, ma non su quello concettuale. D'altra parte, considerata la rilevanza degli interventi edilizi in questione (quali la ristrutturazione edilizia c.d. pesante, la nuova costruzione o la ristrutturazione urbanistica), è stato ritenuto opportuno mantenere un inizio differito dei lavori.

In quarto luogo, si è semplificato il procedimento relativo al certificato di agibilità, prevedendo una apposita segnalazione certificata di agibilità.

Il nuovo sistema, dunque, delinea un quadro dei titoli e dei regimi più semplice, basato su cinque ipotesi: 1) interventi in attività edilizia libera, senza adempimenti; 2) interventi in attività libera, ma che richiedono la CILA; 3) interventi assoggettati a SCIA, in determinati casi anche in alternativa al permesso di costruire; 4) interventi assoggettati a permesso di costruire; 5) interventi per i quali è comunque possibile chiedere il permesso di costruire in alternativa alla SCIA.

Secondo la precisa ricostruzione della relazione di accompagnamento, il regime ordinario (e, come si è detto, anche residuale per gli interventi non diversamente disciplinati) diviene quello della CILA, e non più della SCIA, fatte salve le ipotesi che non siano espressamente assoggettate ad altri regimi. È poi semplificato in modo significativo il rilascio dell'agibilità. Infine, restano ferme sia la disciplina sanzionatoria, sia tutte le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2014 e successive modificazioni.

Tali soluzioni possono essere condivise, non senza qualche rilievo sulla triade CIL-CILA-SCIA.

5.4. Rilievi del Consiglio di Stato in ordine al rapporto tra legislazione statale e regionale

Alla stregua del quadro sopra esposto, questo Consiglio di Stato ritiene preliminarmente di formulare due osservazioni in relazione al rapporto tra gli ordinamenti statale e regionale.

5.4.1. Rilievo sulla CIL

Innanzitutto, l'abolizione della CIL necessita di essere coordinata con le norme regionali emanate per la disciplina relativa all'effettuazione dei controlli sull'attività edilizia libera, ma sottoposta a comunicazione.

Si suggerisce, sul punto, l'introduzione di una norma di raccordo nell'ambito dell'art. 3 dello schema.

5.4.2. Rilievo sulla CILA

Un secondo, più articolato, rilievo, deve svolgersi in relazione alla CILA.

La generalizzazione della CILA, realizzata tramite l'introduzione nel t.u. edilizia di un nuovo art. 6-bis (contenuto nell'art. 3, comma 1, lettera c) dello schema in esame), ne fa un istituto intermedio tra l'attività edilizia libera e la SCIA: è opportuno esplicitare questo ruolo nel testo e adeguare ad esso la disciplina.

La formulazione proposta (nuovo art. 6-bis del t.u. edilizia, comma 1) prevede che gli interventi non rientranti nei regimi di attività edilizia libera (art. 6), permesso di costruire (art. 10) e SCIA (art. 22) *“sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia ... nonché delle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio”*.

Il successivo comma 4 del nuovo art. 6-bis del t.u. edilizia dispone che le Regioni a statuto ordinario:

- *“possono estendere la disciplina”* della CILA a *“interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1”* (lettera a);
- *“disciplinano con legge [regionale] le modalità per l'effettuazione dei controlli”* (lettera b).

La finalità di cui alla lettera a) appare pienamente condivisibile, e l'intento semplificatorio giustifica pienamente la deroga alla disciplina nazionale, poiché essa realizza un'ulteriore riduzione di oneri su scala territorialmente più limitata.

Un discorso diverso deve farsi per i controlli di cui alla successiva lettera b), che demanda integralmente alla disciplina regionale il regime dei controlli.

Ad avviso della Commissione speciale, proprio per la portata che assume la CILA, i principi generali sui controlli in materia dovrebbero essere fissati dalla norma statale, analogamente a quanto avviene per la SCIA, posto che l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, si applica, in quanto non derogato, anche alla SCIA edilizia.

5.5. Rilievi del Consiglio di Stato in ordine al rapporto tra CILA e SCIA

5.5.1. Il rapporto tra CILA e SCIA: complementarietà ...

In proposito, questa Commissione speciale ritiene che la CILA sia un istituto complementare alla SCIA, poiché entrambi si inquadrano nel processo di liberalizzazione delle attività private, con la differenza che nella SCIA i poteri amministrativi di intervento in ipotesi di irregolarità sono più ampi.

A favore di questa soluzione militano due argomenti.

In primo luogo, in entrambe le ipotesi il privato è legittimato ad iniziare l'attività sulla base dello schema norma-fatto-effetto, poiché tanto la segnalazione certificata quanto la comunicazione asseverata costituiscono per legge fatti idonei a esercitare un'attività privata su cui insistono interessi generali.

In secondo luogo, perché vi è un chiaro disegno di continuità nell'intervento del legislatore, il quale – nel settore edilizio – ha sostanzialmente trasferito buona parte delle attività assoggettate a SCIA nel regime della CILA.

5.5.2. ... e 'semplificazione progressiva'

Tale operazione avrebbe potuto risultare poco coerente con la centralità che la SCIA ha nell'ordinamento e con i principi di proporzionalità e ragionevolezza cui deve ispirarsi la semplificazione amministrativa, secondo lo stesso dettato della delega.

Occorre, allora, differenziare adeguatamente, rispetto alla SCIA, la disciplina dei poteri sanzionatori in caso di CILA mancante, incompleta o irregolare, ovvero di lavori eseguiti in difformità (ma pur sempre eseguibili con CILA). La chiarezza su tale differenza rende più comprensibile l'applicazione dei suddetti principi a un regime edilizio (la CILA) differenziato e 'ancora più semplice' rispetto alla SCIA. Va incidentalmente specificato che si tratta, naturalmente, di ipotesi da non confondere con quella in cui la comunicazione sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale, ossia per eseguire opere che richiedano il permesso di costruire (o la stessa SCIA) o, comunque, in violazione della normativa in materia. In tali casi l'amministrazione non può che disporre degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell'abuso, come peraltro implicitamente previsto dalla stessa disposizione, laddove fa salve "le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia [...]".

Tornando alle irregolarità formali, in cui le opere realizzate ricadono tra quelle consentite in regime di CILA, l'art. 3, comma 1, lett. c), dello schema di decreto ripropone per la CILA la previsione attualmente presente per l'abolita CIL, secondo cui "La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione è ridotta di

due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione".

Come si vede, il legislatore non ha previsto altri poteri sanzionatori oltre quello di comminare una sanzione pecuniaria, peraltro per il solo caso di totale assenza della comunicazione.

La differenza con la SCIA è sotto questo profilo assai netta, poiché in quel caso, ex art. 19, comma 3, della l. n. 241, l'amministrazione "adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa".

Ci si trova, quindi, di fronte a un confronto tra un potere meramente sanzionatorio (in caso di CILA) con un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di 'autotutela' (con la SCIA).

Ad avviso di questo Consiglio di Stato, tale differenza si spiega alla stregua dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, tenuto conto che nella materia edilizia il legislatore ha costruito un sistema speciale, in cui il controllo dei poteri pubblici è meno invasivo qualora le attività private non determinino un significativo impatto sul territorio, secondo un modello che potrebbe essere chiamato di 'semplificazione progressiva'.

In sostanza, l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere 'soltanto' conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio.

5.5.3. L'opportunità di rimodulare il regime sanzionatorio della CILA. La questione degli abusi edilizi

Nel condividere tale impianto, la Commissione speciale rileva però che la sanzione pecuniaria forfettizzata in 1000 euro potrebbe risultare tuttavia troppo lieve in alcuni casi.

Inoltre, potrebbe non apparire giustificata la sua limitazione all'ipotesi di CILA mancante.

Si suggerisce, pertanto di considerare l'introduzione della possibilità di graduare, eventualmente, l'importo della sanzione.

In secondo luogo, si ravvisa l'opportunità di estendere il regime sanzionatorio anche alle altre ipotesi di irregolarità prima indicate, ovvero in caso di CILA incompleta o irregolare, ovvero di lavori eseguiti in difformità.

Resta ovviamente fermo – ma forse va specificato espressamente – quanto affermato retro, al punto 5.5.2, ovvero 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.

In questi casi, come si è detto, la CILA è del tutto inidonea a legittimare un'opera che è, e resta, *sine titulo*: la sua natura totalmente abusiva continua a poter essere rilevata, in ogni momento e senza limiti di tempo, dall'amministrazione competente.

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*.

Difatti, come ampiamente spiegato nel parere n. 839 del 2016, in caso di SCIA è l'amministrazione a doversi attivare nei tempi previsti dalla legge; se ciò non avviene, dopo diciotto mesi – in assenza di specifiche disposizioni espresse – non può che applicarsi il 'nuovo paradigma' nei rapporti tra amministrazione e cittadino introdotto dall'art. 21-*nonies* della stessa legge n. 241.

Considerata, però, la rilevanza della questione, si invita il Governo a fornire una specifica attenzione sulla suddetta ipotesi.

5.6. La SCIA in materia edilizia: l'esigenza di piena coerenza con la SCIA ex art. 19 della l. n. 241

Con la revisione della CILA, alla SCIA residua comunque un ruolo autonomo nel settore edilizio, ai sensi degli articoli 22, 23 e 24 del testo unico in materia edilizia, novellati dalle lettere f), g) e i) del comma 1 dell'art. 3 dello schema.

Nel nuovo assetto, alla disciplina della SCIA è riservato (nuovo art. 22 del t.u.) un numero piuttosto ridotto di interventi, che importano già una significativa trasformazione dell'immobile, investendone le parti strutturali.

Ciò vale a maggior ragione per la SCIA in alternativa al permesso di costruire: i relativi interventi (nuovo art. 23 del t.u.) sono soggetti al medesimo contributo di costruzione, e le Regioni possono individuare con legge ulteriori interventi soggetti a SCIA (secondo un modello già condiviso dalla Commissione speciale a proposito della CILA: art. 6-*bis*, comma 4, lettera a), del t.u., come modificato dallo schema: cfr. *retro* 5.4.2).

Altro forte elemento di semplificazione della materia edilizia è dato dall'introduzione della "segnalazione certificata di agibilità" in sostituzione del "certificato di agibilità" attualmente disciplinato dagli articoli 24 e 25 del t.u. (l'art. 25 viene ora soppresso dallo schema in esame). Il modello della "segnalazione certificata", dunque, si estende anche a un altro istituto, con riduzione di oneri per i privati.

Su tutte queste disposizioni il Consiglio di Stato non ha nulla da osservare nel merito, ma ravvisa l'esigenza di assicurare – quantomeno, integrando la relazione di accompagnamento – una piena coerenza tra la disciplina generale della SCIA di cui agli artt. 19 e 19-*bis* della legge n. 241 e le applicazioni pratiche che di questo stesso istituto si fanno nel t.u. edilizia.

Ciò al fine di evitare che si possa affermare, come pure è stato fatto, che la SCIA edilizia acquista una fisionomia diversa da quella prevista dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ed evitare il perpetuarsi di incertezze interpretative, che da tempo caratterizzano il rapporto tra DIA, SCIA edilizia, e l'istituto codificato dalla legge sull'azione amministrativa. Ad esempio, deve essere chiaro che, laddove il t.u. edilizia prevede il ricorso alla SCIA, in caso di violazione della disciplina si applica il regime previsto dall'art. 19, con tutte le conseguenze del caso (ivi compresa, come si è detto, l'applicazione del regime di cui all'art. 21-*nonies* della legge n. 241).

Peraltro, l'unitarietà dell'istituto-SCIA anche per la materia edilizia è confermata dal fatto che lo stesso art. 19 della l. n. 241 – nella sua versione riformata ad opera dei d.l. n. 78 del 2010 e poi del d.l. n. 70 del 2011 e n. 138 del 2011 – prevede un comma *ad hoc* sulla "SCIA in materia edilizia" (il comma 6-*bis*), che applica e raccorda la disciplina generale della SCIA con lo specifico settore. Tale disposizione si era resa necessaria, all'epoca, poiché al momento della riforma degli anni 2010-2011 il termine più diffuso in materia edilizia era di trenta giorni, e non di sessanta come per la disciplina generale della SCIA: la volontà del legislatore di salvaguardare tale minore onerosità per il settore edilizio non deve, oggi, trasformarsi in un fattore di complicazione e di confusione della disciplina.

6. L'ambiente

6.1. Le misure innovative contenute nello schema

L'articolo 4 dello schema reca semplificazioni in materia di interventi di bonifica, mediante la riscrittura dell'articolo 245 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Viene così introdotto un regime semplificato nuovo, che ha reso necessario l'adeguamento normativo corrispondente onde renderlo

coerente con i principi contenuti nel Testo Unico in materia ambientale, che si riflette anche nella tabella A dello schema, in relazione agli interventi di bonifica da parte del proprietario o del gestore o del soggetto che ha la disponibilità del sito, che dichiara di essere estraneo alla potenziale contaminazione e di non aver operato presso il sito a qualsiasi titolo.

Lo scopo della disposizione è di incentivare la realizzazione degli interventi di bonifica da parte di soggetti estranei alla contaminazione, prevedendo semplificazioni procedurali che non incidono sui livelli di tutela ambientale e della salute. Si tratta di incoraggiare, semplificandolo, l'intervento di soggetti che decidono di attivarsi volontariamente: ciò in considerazione del risparmio che la realizzazione della bonifica da parte di un soggetto privato estraneo alla contaminazione comporta per la spesa pubblica, poiché, ai sensi dell'articolo 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006, qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti Titolo V della Parte IV del medesimo decreto legislativo, ovvero gli stessi non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di bonifica devono essere realizzati d'ufficio dalla pubblica amministrazione territorialmente competente.

6.2. La divisibilità dell'impianto

L'idea di costruire un regime di favore per l'impiego di capitali privati, provenienti dai soggetti incolpevoli, nei siti che richiedono interventi di bonifica e, soprattutto, nei SIN, è convincente.

In primo luogo, si contribuisce all'obiettivo di riqualificare ambiti territoriali compromessi sotto il profilo ambientale, avviando un efficace processo di rigenerazione urbana limitando fortemente il consumo di suolo.

In secondo luogo l'impatto macroeconomico è virtuoso, essendo prevedibili esternalità positive, in termini di crescita dei livelli occupazionali, con particolare riguardo alla promozione di reti d'impresa specializzate, al sostegno alla ricerca nei campi ambientale e chimico, alla creazione di cantieri sperimentali ove attivare nuove tecnologie di bonifica. Da prendere in considerazione vi è anche l'ipotizzabile effetto attrattivo che la realizzazione dei progetti di natura urbanistica ed edilizia nei SIN potrebbe generare verso i gruppi imprenditoriali interessati alla riconversione e alla riutilizzazione delle aree di sedime.

6.3. Alcuni suggerimenti

A titolo di mero suggerimento, si rileva che il suddetto impianto potrebbe essere ulteriormente rafforzato, con riferimento al sistema di incentivi.

Questi riguardano il *quid*, il *quomodo*, il *quando* dell'attività di bonifica, ma non l'*an*. In altri termini, non c'è alcuna previsione di stimolo diretto all'iniziativa privata, che resterebbe confinata a quelle situazioni in cui il proprietario o il gestore del sito abbia un interesse prevalente ad assumersi gli oneri di bonifica, salva la possibilità di rivalsa nei confronti del responsabile. Ad esempio, potrebbero essere introdotte agevolazioni o benefici legati all'attività di gestione successiva dell'area bonificata.

Altra questione di carattere generale è il coordinamento con l'eventuale procedimento penale, in cui colui che si è dichiarato estraneo in sede amministrativa potrebbe risultare il responsabile dell'inquinamento. Benché il rapporto tra i due procedimenti sia regolato dai principi generali, potrebbe essere utile chiarire che l'assunzione degli oneri di bonifica conseguenti alla dichiarazione di estraneità non produce effetti sull'accertamento penale e che gli eventuali benefici riconosciuti al privato possano essere ritirati qualora la sua responsabilità sia definitivamente accertata in sede penale.

7. Il commercio

L'articolo 5 dello schema reca semplificazioni con riferimento a specifiche attività commerciali.

A ciò corrispondono le indicazioni della tabella A in materia di commercio.

Il comma 1 abolisce la comunicazione al comune competente per territorio della cessazione dell'attività degli esercizi di vicinato, nonché delle medie e grandi strutture di vendita.

Il comma 2 semplifica il regime per l'apertura o il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico (comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione) nelle zone soggette a tutela, sottoponendole a segnalazione certificata di inizio attività.

In linea generale (e salvo quanto si dirà *infra*, nel commento al singolo articolo), questa Commissione speciale non può fare a meno di rilevare che l'intervento in questione appare piuttosto limitato, con margini di ulteriore semplificazione, pur considerando che la materia del commercio è coinvolta da importanti profili di discrezionalità amministrativa.

Ciò nondimeno, appare ragionevole che l'applicabilità della SCIA resti esclusa per taluni procedimenti per i quali siano previsti specifici strumenti di programmazione settoriale, come l'esercizio dell'attività di commercio nelle medie e grandi strutture di vendita e dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, per le quali la legislazione prevede di norma un regime autorizzatorio, che risponde alle regole di una programmazione settoriale basata su criteri individuati dalle Regioni e dai comuni.

8. La pubblica sicurezza

L'articolo 6 dello schema reca “*semplificazioni dei regimi amministrativi in materia di pubblica sicurezza*”.

Pur nella modestia dell'intervento, giustificata dalla natura degli interessi che insistono in materia, il comma 2 introduce una previsione significativa, stabilendo che, per le attività soggette ad autorizzazione di pubblica sicurezza per le quali la tabella prevede un regime di SCIA, questa produce gli effetti, anche a fini ispettivi, dell'autorizzazione.

In tal modo, il legislatore ha risolto il problema inerente l'applicabilità o meno del regime giuridico della SCIA alle attività assoggettate ad autorizzazioni un tempo riconducibili alla categoria delle autorizzazioni di polizia di cui al Titolo I, Capo III, del R.D. 18 giugno 1931, n.773 (TULPS).

Prevale la vocazione commerciale dell'attività, nel rispetto però delle esigenze di pubblica sicurezza, che giustificano – ai sensi dell'art. 16 TULPS (“*Gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza hanno facoltà di accedere in qualunque ora nei locali destinati allo esercizio di attività soggette ad autorizzazioni di polizia e di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti o dall'autorità*”) – il potere dell'Autorità di controllare luoghi potenzialmente attrattivi di pluralità di utenti.

La previsione si muove in piena coerenza con l'esigenza – già rilevata *retro*, al punto 5.6, in relazione alla SCIA edilizia – di garantire un pieno raccordo tra la disciplina generale della SCIA di cui alla legge n. 241 e le previsioni del presente decreto legislativo.

9. Le altre materie; la possibilità di decreti integrativi e correttivi; il riferimento alle “attività libere” di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 126 del 2016; la questione delle “attività nuove”

9.1. All'esito di questa analisi complessiva delle novità introdotte dal decreto rimane un rilevante interrogativo, che né la relazione illustrativa né le schede istruttorie sembrano chiarire esaurientemente, ossia la sorte degli altri settori di intervento potenzialmente interessati dalla delega, atteso che 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.

Nel silenzio dell'amministrazione, per prevenire possibili incertezze applicative, la Commissione speciale ritiene comunque opportuno ribadire la portata dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, secondo il quale:

- da un lato, "*con successivi decreti legislativi ... sono individuate le attività*" oggetto di comunicazione, SCIA, silenzio assenso o di titolo espresso;
- dall'altro, "*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*".

9.2. Sotto un primo profilo, appare evidente che l'individuazione delle attività non può che avvenire con fonte primaria: un decreto legislativo attuativo dell'articolo 5 della l. n. 124, ma anche – entro dodici mesi dalla entrata in vigore del presente decreto legislativo – un decreto "recante disposizioni integrative e correttive" ai sensi del comma 3 dell'art. 5 della legge di delega n. 124 del 2015.

Difatti, ad avviso della Commissione speciale, una volta che il decreto legislativo di cui allo schema in oggetto avrà definito l'impianto di "codificazione *soft*" descritto *retro*, al punto 1, l'estensione di tale modello ad altri settori o materie organiche (o anche ad altri procedimenti di quelli già disciplinati dallo schema in esame), si configura, da un punto di vista sistematico, come una "integrazione" dell'impianto medesimo.

Una volta scaduto il termine per la delega e per i suoi correttivi, invece, sembra necessaria una legge ordinaria per estendere il modello di 'codificazione *soft*' anche ad altri settori. A conferma di ciò, l'art. 2, comma 6, dello schema in esame (sui cui rilievi cfr. *infra.*, parte B, *sub* Articolo 2) consente un intervento con fonte di rango inferiore soltanto al fine di "*aggiornamento*" della tabella A e di sua integrazione "*con le modifiche strettamente conseguenti alle disposizioni legislative successivamente intervenute*", o "*in relazione alla necessità di completare la ricognizione delle attività, anche con riferimento alle disposizioni regolamentari, con l'indicazione del regime amministrativo applicabile in base alle norme vigenti*".

Alla stregua di tali considerazioni, questo Consiglio di Stato invita il Governo a non interrompere l'opera di ricognizione della disciplina di altri settori di "attività private", specialmente quelle oggetto di "libertà di iniziativa economica", e a considerare 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.

9.3. Sotto un secondo profilo, occorre fornire una interpretazione ragionevole al riferimento alle attività "*libere*" attuato dalla riportata disposizione 'di chiusura' dell'ultima parte del comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 126. Ad avviso di questo Consiglio di Stato, la disposizione di chiusura sulle "attività libere" deve intendersi applicabile ai settori oggetto dell'emanando decreto, o delle

successive leggi di ‘codificazione soft’, e non anche ai settori rimasti completamente al di fuori di tale opera di riordino.

In tal senso deve intendersi il riferimento alle attività che non siano “*specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale*”.

Da un lato, quindi, tale riferimento consente di ritenere ancora pienamente vigenti le normative (europee, statali o regionali) esistenti nei settori non interessati dalla riforma.

Dall’altro, non si può intendere la congiunzione disgiuntiva “o” (“*non espressamente individuate ... o ... specificamente oggetto di disciplina*”) come capace di conservare la vigenza dei regimi preesistenti anche ai procedimenti che invece siano stati espressamente individuati dallo schema in esame. In tal caso, come ripetuto più volte, l’individuazione delle attività ha anche un effetto di innovazione della relativa disciplina, superando le normative (europee, statali o regionali) esistenti nei settori interessati dalla riforma.

Resta invece fermo che, nei tre settori interessati dalla tabella A (“Commercio”, “Edilizia” e “Ambiente”), salvo interventi correttivi (che richiedono la fonte primaria, in quanto non rientranti nel caso limite dell’art. 2, comma 6, dello schema), le attività non comprese nella tabella medesima devono considerarsi effettivamente “libere”, ai sensi della disposizione di chiusura dell’art. 1, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 126 del 2016.

Naturalmente, il necessario lavoro di monitoraggio di cui si è detto *retro*, al punto 2, potrà contribuire efficacemente al graduale raffinamento di questo che è stato definito un *work in progress*, con l’inclusione progressiva di tutti i casi dubbi, incerti, non considerati.

Sarebbe, inoltre, auspicabile che la introduzione, in futuro, della disciplina di attività “nuove”, prima mai disciplinate – e oggetto quindi di future, eventuali, previsioni normative – ma appartenenti comunque ai settori ricompresi nello schema in oggetto, tenga conto dell’esistenza della tabella di ‘codificazione soft’ e inserisca, al momento della nuova disciplina, opportune disposizioni di raccordo, coerentemente integrando la relativa tabella (cfr. pure le specifiche osservazioni sul settore del commercio, *infra*, alla parte C, in relazione alla tabella in materia).

B. Ulteriori rilievi sui singoli articoli

In aggiunta ai rilievi sull’articolato già formulati nel corso della parte generale di questo parere, si riportano qui di seguito alcune ulteriori osservazioni specifiche sul testo.

Articolo 1

Il mancato riferimento alla telematica

Nel comma 1, che individua l’oggetto, manca un riferimento alla telematica.

Considerata la rilevanza dell’ICT in questa materia, peraltro menzionata nella delega, un riferimento di carattere generale, che confermi la centralità della telematica nella regolazione delle attività dei privati, sembra opportuno.

La scarsa definizione dei contenuti del glossario unico in materia edilizia

Del glossario unico di cui al comma 2 si è già detto *retro*, al punto 5.1.

Il potere degli enti locali di inibire l’applicazione dei regimi semplificati per ragioni di tutela ambientale o paesaggistica

Il comma 3 stabilisce che “*il comune, d’intesa con la Regione, sentito il soprintendente, può adottare deliberazioni volte a individuare zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato, o subordinato ad autorizzazione, l’esercizio di una o più attività*” contemplate dal decreto, in quanto incompatibili con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Riferisce l’amministrazione che la disposizione si rende necessaria per evitare che la valenza generale del censimento riportato in tabella prevalga sulla tutela di interessi prioritari costituzionalmente garantiti e tiene ovviamente conto delle risultanze della giurisprudenza costituzionale in materia di non apponibilità di limiti alla concorrenza ovvero di discriminazioni in termini di regime giuridico applicabile se non, appunto, per salvaguardare interessi prioritari quale il patrimonio culturale.

Tale esigenza è senz’altro corretta, ma lo strumento tecnico attraverso cui realizzarla non può essere il rinvio a deliberazioni degli enti locali con l’effetto automatico di neutralizzare l’applicazione di una disciplina legislativa. Anche ritenendo che l’effetto sia disposto dalla stessa norma in commento, nella sostanza nulla cambia: la semplificazione operata dal decreto sarebbe derogabile senza limiti per decisione dell’autorità amministrativa.

Occorre allora, ad avviso di questo Consiglio di Stato, che il Governo introduca una disciplina che riaffermi la priorità del riordino e che circoscriva in modo chiaro e rigoroso il potere degli enti locali, non essendo sufficiente il richiamo all’art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), secondo cui “*Con le deliberazioni previste dalla normativa in materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l’esercizio del commercio*”.

A prescindere che detta disposizione si riferisce solo al commercio e rimanda la puntuale identificazione del potere amministrativo alla normativa in materia, la novità rappresentata dal decreto in esame è nell’affermazione del principio generale secondo cui i regimi amministrativi delle attività economiche private sono solo quelli espressamente previsti.

Articolo 2

Il potere delle P.A. di stabilire fattispecie equivalenti a quelle indicate in tabella

Un problema per certi versi simile a quello appena esaminato si pone per il comma 2, il quale stabilisce che le “*attività non elencate*” in tabella, ma “*riconducibili a quelle elencate*”, possono essere “*ricondotte dalle amministrazioni a quelle corrispondenti elencate, dando pubblicità sul proprio sito istituzionale*”. Questo, allo scopo di evitare che eventuali caratterizzazioni locali di determinate attività richiedano una integrazione a livello generale dell’elenco, laddove il singolo ente territoriale può ricondurre al *genus* più simile la *species* non tipizzabile senza rischiare l’eccesso di parcellizzazione definitoria.

Anche in questo caso, pur essendo la finalità perseguita certamente meritevole, il meccanismo tecnico per raggiungerla appare imperfetto, poiché finisce per lasciare alla totale discrezionalità delle amministrazioni l’individuazione delle attività, che la legge delega, invece, demanda alla fonte primaria. Ne consegue che, analogamente a quanto osservato a proposito dell’art. 1, comma 3, dello schema, il suddetto potere andrebbe perimetrato e orientato, quanto meno attraverso l’indicazione dei criteri sulla cui base operare l’equivalenza e la conseguente qualificazione nel tipo legale.

Del comma 3 si è già detto *retro*, al punto 3.3, a proposito del regime di concentrazione e del raccordo con il comma 3 dell'art. 19-*bis*.

Miglioramenti formali o sistematici

Anche del comma 4 si è già detto *retro*, al punto 3.2, a proposito del regime di concentrazione e del raccordo con il comma 2 dell'art. 19-*bis*.

Sempre al comma 4, l'ultimo periodo stabilisce che *“alla comunicazione non devono essere allegati documenti, salvo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)” con riferimento alla Comunicazione inizio lavori asseverata (Cila)”*. Poiché il comma 4 ha per oggetto la segnalazione certificata, la collocazione di tale previsione è nel comma 5, che riguarda la comunicazione.

I regolamenti di aggiornamento e integrazione della tabella A: necessità di adeguamento alla l. n. 400 del 1988

Il comma 6 sembra meritare una particolare attenzione sotto il profilo del sistema delle fonti.

Come si è detto *retro* al punto 9.3, la disposizione prevede un ragionevole meccanismo di *“aggiornamento”* della tabella A e di sua integrazione *“con le modifiche strettamente conseguenti alle disposizioni legislative successivamente intervenute”*, o *“in relazione alla necessità di completare la ricognizione delle attività, anche con riferimento alle disposizioni regolamentari, con l'indicazione del regime amministrativo applicabile in base alle norme vigenti”*.

Vista la portata limitata e ‘non innovativa’ delle integrazioni, appare corretto che tale aggiornamento/integrazione avvenga con fonte di rango inferiore a quello legislativo, anche se la tabella A possiede certamente un rango primario, essendo parte integrante della disciplina di un decreto legislativo.

Tuttavia, appare dubbio che ciò possa avvenire con *“decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione”*, ovvero con un regolamento ministeriale, e non almeno con un regolamento governativo.

Pertanto, nell'ordinamento esiste già un modello di intervento ‘non innovativo’ assimilabile a quello in esame: è quello dell'art. 17-*bis* della legge n. 400 del 1988, relativo appunto ai *“testi unici compilativi”*. In tale sede, si prevede lo strumento del regolamento governativo, compiutamente disciplinato dal comma 2 del citato art. 17-*bis*.

Si raccomanda, pertanto, al Governo, di modificare il comma 6 rendendolo coerente con il meccanismo di cui all'art. 17-*bis* della l. n. 400 del 1988.

Articolo 3

Del comma 1, lettera c), si è già detto *retro*, ai punti 5.4.1, in relazione alla CIL, 5.4.2, in relazione ai controlli sulla CILA, e 5.5.3, sul regime sanzionatorio della CILA.

Il rapporto tra l'art. 19 della l. n. 241 e la SCIA in materia edilizia

Il comma 1, lett. f), che modifica l'art. 22 del t.u. edilizia, disciplina gli *“Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività”*.

Come anticipato (cfr. *retro*, al punto 5.6), la riforma della SCIA edilizia è l'occasione per chiarire i rapporti con l'istituto previsto dalla legge n. 241 del 1990, che attualmente si desumono dall'opaca disposizione di cui all'art. 23-*bis*, comma 1, t.u. edilizia, secondo cui *“Nei casi in cui si applica la*

disciplina della segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, prima della presentazione della segnalazione, l'interessato può richiedere allo sportello unico di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, o presentare istanza di acquisizione dei medesimi atti di assenso contestualmente alla segnalazione".

Ciò potrebbe essere ottenuto riformulando il comma 1 dell'art. 22 come segue: *"Sono realizzabili mediante la segnalazione certificata di inizio di attività di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, i seguenti interventi".* In tal modo, si riconduce la SCIA edilizia all'istituto codificato dalla legge generale sull'attività amministrativa, chiarendo che il rapporto è di specialità nell'ambito di un istituto rigorosamente unitario, nonostante la SCIA edilizia, dopo le modifiche apportate con il decreto in esame, possa manifestare tratti di eccentricità.

A fortiori, nel comma 1, lett. g), che modifica l'art. 23 t.u. edilizia, disciplinando gli "Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire", la prima parte del comma 1 dell'art. 23 può essere riformulata come segue: "In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante la segnalazione certificata di inizio di attività di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 i seguenti interventi: ...".

Lacune in tema di segnalazione certificata di agibilità

Il comma 1, lett. i), sostituisce l'art. 24 t.u. edilizia, prevedendo la *"segnalazione certificata di agibilità"* in luogo del certificato di agibilità. Come già detto *retro*, al punto 5.6, si attua, in tal modo, un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, poiché un provvedimento amministrativo con effetto abilitante è sostituito da una dichiarazione certificata del privato. La disposizione fissa ambito di applicazione, contenuto ed effetti di tale dichiarazione, ma è incompleta con riguardo alla disciplina.

Infatti, il comma 3 del nuovo art. 24 stabilisce che *"La mancata presentazione della segnalazione di cui al comma 2 comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 77 a euro 464"*.

Il successivo comma 6 stabilisce che *"L'utilizzo delle costruzioni di cui ai commi 2 e 4 può essere iniziato dalla data di presentazione allo sportello unico della segnalazione di cui al comma 2, corredata della documentazione di cui al comma 5, 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"*.

Non essendo possibile applicare automaticamente l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, come dimostra lo stesso espresso richiamo effettuato al comma 6-bis dello stesso, tale lacuna va emendata.

Articolo 4

La disposizione sostituisce l'art. 245 del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, per cui si farà riferimento a quest'ultimo.

Il requisito di "estraneità" del soggetto che intende bonificare l'area

Il comma 3 dell'art. 245 stabilisce che *“Ferme restando le misure di prevenzione di cui all'articolo 242, il soggetto interessato proprietario o gestore o che ha la disponibilità del sito dichiara, ai fini dell'applicazione dei successivi commi, la propria estraneità rispetto alla potenziale contaminazione rilevata a mezzo di dichiarazione da rendere nelle forme di cui all'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, attestando di non avere operato presso il sito a qualsiasi titolo, anche tenuto conto dei collegamenti societari e di cariche direttive ricoperte in soggetti che abbiano operato presso il sito”*.

Il riferimento finale ai *“collegamenti societari”* e alle *“cariche direttive”* è troppo generico e ampio, prestandosi a coprire una molteplicità di ipotesi, anche di minima rilevanza, a meno che con esso non si intenda semplicemente affermare che ai fini della valutazione di estraneità si debbano considerare i rapporti societari, senza farne derivare automaticamente l'assenza del requisito, ma rimettendolo alla valutazione sull'intensità in concreto di tale rapporto, nel qual caso però occorrerebbe chiarire il concetto.

La doverosità dell'intervento di bonifica dopo l'assunzione del relativo impegno?

Il comma 5 dell'art. 245 stabilisce che il soggetto interessato alla bonifica, decorsi 30 giorni dalla comunicazione di cui al comma 3, qualora l'autorità competente non abbia rappresentato motivi ostativi all'avvio della procedura indicata dal comma 2 e il responsabile della potenziale contaminazione o il proprietario del sito, qualora diverso dal soggetto di cui al comma 3, non abbia comunicato l'impegno a effettuare gli interventi di bonifica, *“può avviare”* le procedure di bonifica di cui agli articoli 242, 252 o 252-bis ovvero *“subentrare”* nella procedura di bonifica comunque avviata. Tale formulazione lascia il dubbio che l'intervento dell'interessato costituisca una facoltà, mentre è da ritenersi che, a seguito della dichiarazione di impegno di cui al comma 4, costui abbia assunto un vero e proprio obbligo. Quindi, può essere opportuno che l'espressione *“può avviare”* sia sostituita con quella *“avvia”* e l'espressione *“subentrare”* con quella *“subentra”*.

Coordinamento interno al comma 7 del nuovo art. 245 Codice Ambiente

Il comma 7 dell'art. 245 introduce importanti semplificazioni della procedura di bonifica, in particolare:

- la lettera a) prevede la possibilità di suddividere in lotti (non inferiori a 15.000 mq) le aree da sottoporre a bonifica, con la conseguenza che ciascun lotto può essere gestito autonomamente ai fini delle procedure di bonifica e con riferimento tanto alle garanzie finanziarie che verranno via via svincolate, quanto per ciò che attiene al rilascio delle certificazioni di avvenuta bonifica dei lotti;
- la lettera b) consente di poter presentare – accorpendo le attuali tre fasi del procedimento – i documenti di analisi di rischio e di bonifica unitamente ai risultati del piano di caratterizzazione, purché la caratterizzazione sia stata effettuata in contraddittorio con la competente agenzia di protezione ambientale e sia stata dalla stessa agenzia validata.

Le due previsioni vanno coordinate, precisando se, nell'ipotesi di suddivisione in lotti delle aree da bonificare, il protocollo di intesa con l'agenzia per la protezione ambientale competente debba essere stipulato unitariamente, ovvero per ciascun lotto, e se, optando per questa seconda soluzione, il protocollo possa riguardare anche soltanto singoli lotti.

Articolo 5

Cessazione dei piccoli esercizi commerciali

Il comma 1 abolisce la comunicazione al comune competente per territorio della cessazione dell'attività degli esercizi di vicinato, nonché delle medie e grandi strutture di vendita.

Questa misura di semplificazione desta perplessità: quantomeno con riferimento alle grandi strutture di vendita il principio di proporzionalità suggerisce di mantenere l'onere di comunicazione a salvaguardia dell'attività di controllo e programmazione del comune.

Articolo 6

Miglioramenti formali

Il comma 2 stabilisce che *“Per le attività sottoposte ad autorizzazione di pubblica sicurezza ai sensi del regio decreto n. 773 del 1931, ove l'allegata tabella A preveda un regime di Scia, quest'ultima svolge anche la funzione di autorizzazione ai fini dello stesso regio decreto”*.

Poiché si attribuisce doppia valenza alla SCIA – come legittimazione allo svolgimento dell'attività economica e come autorizzazione di pubblica sicurezza – appare preferibile la formulazione *“Per le attività sottoposte ad autorizzazione di pubblica sicurezza ai sensi del regio decreto n. 773 del 1931, ove l'allegata tabella A preveda un regime di Scia, quest'ultima produce anche gli effetti dell'autorizzazione”*.

C. Rilievi sulla tabella A

Preliminarmente occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 *“Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria”*.

Inoltre, ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 4 *“Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2”* e *“Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti”*.

Tali disposizioni devono costantemente essere tenute presenti, insieme all'art. 19-*bis* di cui si è già detto, nell'interpretazione della tabella, poiché fissano i regimi amministrativi da essa individuati, sulla base delle disposizioni di legge che disciplinano le attività che ne sono oggetto.

I. Commercio

La perdurante impostazione giuridico-formale della classificazione.

La sezione I “Attività commerciali ed assimilabili” è articolata in 14 aree che talvolta contengono al loro interno più sezioni (es. commercio su area privata).

Il criterio seguito è quello della tipologia delle diverse attività e dello spazio in cui le stesse si svolgono.

Per ciascuna è indicato il regime amministrativo con riferimento a distinte necessità (apertura, trasferimento, ampliamento, chiusura, subingresso).

L'articolazione utilizzata, in sostanza, non si riferisce alla natura dell'impresa (di beni o di servizi) e alla sua evoluzione, ma trae origine dall'inquadramento delle attività contenuto nella disciplina del settore del commercio di cui al d.lgs. n. 114 del 1998, seppure in parte rivista alla luce della direttiva servizi 2006/123/CE (recepita con d.lgs. n. 59 del 2010).

Ciò significa che l'elencazione e la relativa articolazione merceologica si fondano su una visione risalente. Le significative novità nel frattempo intervenute in conseguenza dell'innovazione tecnologica non sono considerate (sarebbe stato necessario, anche in ragione della globalizzazione dei mercati, enucleare le attività nuove e la loro eventuale riconduzione ai modelli amministrativi proposti o quantomeno introdurre nel testo del decreto una disposizione di principio).

Sotto questo profilo andrebbe quantomeno fatto un richiamo alla normativa sul commercio elettronico di cui al d.lgs. n. 70 del 2000 per la parte di interesse (commercializzazione beni o servizi, diretta o indiretta).

Continua inoltre a prevalere, pur nello sforzo di accelerazione e semplificazione, un'impostazione giuridico-formale che risolve talune criticità operative, ma non colma il divario della nostra legislazione con i sistemi degli altri Paesi occidentali, maggiormente propensi a favorire la competitività delle regolazioni giuridiche, per favorire investimenti e crescita.

Tuttavia, un rimedio potrebbe essere rappresentato dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, valorizzandone la portata di norma generale, laddove prevede che tutto ciò che non è espressamente individuato è da considerarsi attività libera, che potrebbe essere ulteriormente ampliata in sede integrativa e correttiva, semplificando ulteriormente la tabella.

Il problema delle attività non disciplinate perché nuove e l'importanza del monitoraggio

Un problema accennato in via generale (cfr. *retro*, al punto 9.3), ma più rilevante proprio nella materia del commercio, è quello delle attività nuove, ad oggi non ancora disciplinate, che nascono e si affermano nella struttura reale, rispetto alle quali la presenza di un “testo unico” legislativo può paradossalmente costituire un ostacolo al riconoscimento. Indubbiamente ogni formalizzazione, per quanto indispensabile per esigenza di certezza del diritto e semplificazione dei regimi giuridici, limita la dinamicità e la flessibilità del mercato.

Ne consegue che – fermo restando quanto già suggerito *retro*, al punto 9.3 – nel settore del commercio la citata disposizione non può esaurirsi nella previsione di un'azione di aggiornamento postuma all'intervento normativo, ma deve anticiparlo e stimolarlo, istituendo un meccanismo di

analisi in tempo reale – ad esempio un “Osservatorio del commercio”, finalizzato a segnalare al legislatore la necessità di intervento.

Il comma 2 prevede che *“Le attività non elencate, anche in ragione della loro specificità territoriale, ma riconducibili a quelle elencate, possono essere ricondotte dalle amministrazioni a quelle corrispondenti elencate, dando pubblicità sul proprio sito istituzionale”*. Di questa previsione si è già detto *retro*, alla parte B, *sub* Articolo 2, raccomandando che l’utilità dell’operazione non sia compromessa da un eccesso di discrezionalità nell’individuazione di fattispecie equivalenti, che aggiri il sistema delle fonti.

I singoli rilievi

Venendo all’analisi delle diverse voci contenute nella Sezione, il Consiglio di Stato formula due rilievi meramente sintattici: ai punti 1, 8 e 10, nei riferimenti normativi, aggiungere prima del numero “art.”; nei punti in cui manca, prima del riferimento normativo, aggiungere “n.”.

Il censimento delle attività e i richiami normativi risultano corretti.

Prevale il regime della SCIA, ma l’autorizzazione occupa comunque uno spazio consistente, in particolare per le medie e grandi strutture di vendita, per il commercio su area pubblica, per l’attività di spettacolo o intrattenimento, per l’esercizio di sale giochi, per l’attività di stampa. Per gli stabilimenti balneari, già oggetto di una procedura di infrazione UE nei confronti dell’Italia, si segnala che la Corte di giustizia si è di recente pronunciata in senso sfavorevole sul regime di proroga delle concessioni.

2. Edilizia

La sezione II “Edilizia” si articola in 6 sottosezioni:

- *“ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi”* (tabella 1), che individua i regimi amministrativi connessi alle diverse attività edilizie private ivi indicate;
- *“permesso di costruire nel caso in cui sia necessario acquisire altri atti di assenso”* (tabella 1.1), che indica il regime amministrativo applicabile nei casi in cui, in ragione della peculiarità dell’intervento edilizio, siano necessari altri atti di assenso in aggiunta al permesso di costruire;
- *“CILA e SCIA nel caso in cui sia necessario acquisire altri atti di assenso”* (tabella 1.2) che, in analogia con la tabella 1.1, individua i regimi amministrativi da applicare nel caso siano necessari atti di assenso ulteriori rispetto alla SCIA o alla CILA presentate dagli interessati;
- *“attività edilizia libera: casi in cui è necessario acquisire preventivamente un diverso titolo di legittimazione”* (tabella 1.3), che specifica i procedimenti connessi alla necessità di acquisire degli atti di assenso anche in caso di attività edilizia libera;
- *“altri adempimenti successivi all’intervento edilizio”* (tabella 2) che individua in maniera puntuale gli ulteriori adempimenti successivi all’intervento edilizio, ed il relativo regime amministrativo;
- infine, *“impianti alimentati da fonti rinnovabili”*, che specifica il regime giuridico relativo agli interventi edilizi concernenti gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili.

Il censimento appare operazione più delicata, trattandosi di materia ampiamente revisionata proprio dal decreto.

In effetti, si riscontrano diversi punti meritevoli di emenda.

Regimi erroneamente indicati

Nella colonna 1 (“Attività”) vengono in alcuni casi richiamati degli articoli di legge senza tuttavia esplicitare a che atto normativo si riferiscano tali disposizioni.

In proposito può richiamarsi, a titolo meramente esemplificativo, l’attività indicata al n. 11 della tabella 1, che richiama il disposto della “lettera e.6)”, senza altro specificare.

Pertanto, al fine di evitare che tale circostanza ingeneri dubbi interpretativi che potrebbero vanificare l’obiettivo di certezza, si dovrà valutare di colmare tale lacuna, esplicitando l’atto normativo cui si riferiscono i richiami recati dalla colonna 1 delle tabelle in esame.

Per quanto concerne, inoltre, il contenuto specifico delle succitate tabelle, la Commissione speciale ritiene necessario formulare due osservazioni di carattere sostanziale in merito alle attività di cui ai numeri 35 e 98 nonché alcuni rilievi di carattere formale concernenti le attività di cui ai numeri 8, 21, 56, 57, 72 e 93.

La tabella 1 prevede che l’attività di cui al numero 35 (“*Varianti in corso d’opera a permessi di costruire*”) sia sottoposta al regime della CILA, richiamando a tal fine, come normativa applicabile, l’art. 22, commi 2 e 7, del d.P.R. n. 380 del 2001. Tuttavia il succitato art. 22, a seguito delle novelle introdotte dal presente decreto, reca la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività ed il comma 2 del medesimo articolo prevede che “*sono, altresì, realizzabili mediante segnalazioni certificate di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie ...*”. Pertanto, occorre che sia modificata l’individuazione della disciplina applicabile, sia nella colonna “Regime amministrativo”, sia in quella “Concentrazione di regimi amministrativi”.

La tabella 3, in relazione all’attività di cui al numero 98 (“*Costruzione, esercizio e modifica di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili al di sotto della soglia*”), prevede che le opere ivi indicate debbano essere assentite tramite autorizzazione – fatta salva l’applicazione del silenzio assenso – ai sensi degli artt. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. Tuttavia, l’art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che “*quando la capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A allegata al presente decreto, con riferimento alla specifica fonte, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni*”, mentre l’art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 dispone che i medesimi interventi possano essere realizzati dagli interessati previa trasmissione al comune competente di “*una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali ...*”. Ne consegue che gli interventi relativi a impianti alimentati da fonti rinnovabili sotto soglia debbano essere assentiti non tramite autorizzazione ma tramite una dichiarazione certificata da inoltrare al comune competente, sostanzialmente analoga alla SCIA. Pertanto, occorre che sia modificata l’individuazione del regime applicabile.

Rilievi formali

Di seguito i rilievi di carattere formale.

La tabella 1, relativamente all’attività numero 8 (“*Ristrutturazione cosiddetta pesante*”), richiama quale normativa applicabile l’art. 22, comma 3, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001. Il predetto comma 3 dell’art. 22, tuttavia, viene esplicitamente abrogato dall’art. 3, comma 1, lettera f), n. 4 del decreto in esame, con la conseguenza che sarebbe più corretto richiamare la disposizione di cui all’art. 23, comma 01 del d.P.R. n. 380 del 2001, che – a seguito della novella introdotta dal

presente decreto – reca la disciplina relativa agli interventi di ristrutturazione “*pesante*” di cui all’art. 10, comma 1, lettera c).

La tabella 2, relativamente all’attività 93 (“*Comunicazione di fine lavori*”) richiama, quale normativa applicabile, l’art. 15, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. L’articolo da ultimo citato, tuttavia, concerne il solo permesso di costruire mentre l’istituto della comunicazione di fine lavori si applica anche all’ipotesi di interventi sottoposti al regime della CILA e della SCIA: pertanto, sarebbe opportuno sopprimere, alla colonna 3 della tabella 2, relativamente all’attività 93, il richiamo all’art. 15, commi 1 e 2, mantenendo solamente il complessivo richiamo al d.P.R. n. 380 del 2001, al fine di non creare incertezze interpretative sul punto.

Alla colonna 3 della tabella 1.1, relativamente all’attività numero 57, la parola “*denuncia*” deve essere sostituita con la parola “*comunicazione*”, atteso che si converte in una attività sottoposta al regime della “*comunicazione asseverata*”; alla colonna 1 delle tabelle 1.1 e 1.2, relativamente alle attività 56 e 72, appare preferibile sopprimere le parole “*in caso di*”, non necessarie ai fini della puntuale individuazione delle attività ivi richiamate.

3. Ambiente

Breve descrizione

La sezione III “*Ambiente*” si articola in 10 sottosezioni: AIA (autorizzazione Integrata ambientale), VIA (valutazione di impatto ambientale), AUA (autorizzazione unica ambientale), emissioni nell’atmosfera, gestione dei rifiuti, inquinamento acustico, scarichi idrici, dighe, altri procedimenti sui corpi idrici, bonifiche.

Prevale nettamente il regime dell’autorizzazione: ciò si giustifica alla luce del ricordato contenuto degli artt. 19 e 20 della legge n. 241 del 1990. I riferimenti normativi sono relativi prevalentemente al d.lgs. n. 152 del 2006 (codice dell’ambiente) e al d.P.R. n. 59 del 2013 (regolamento dell’autorizzazione unica ambientale).

L’incertezza del regime giuridico della attività di cui ai punti 79, 80, 81

Con riguardo alle attività indicate ai n. 79, 80 e 81 il Consiglio di Stato rileva che l’opera di ricognizione mette in luce delle ambiguità che spetta al legislatore risolvere.

In particolare, in relazione al regime amministrativo previsto per le attività di cui ai punti 80 e 81 (recupero di rifiuti non pericolosi, recupero rifiuti pericolosi, messa in riserva dei rifiuti pericolosi ove effettuata presso l’impianto dove avvengono le operazioni di riciclaggio e di recupero previste ai punti da R1 a R9 dell’Allegato C alla parte quarta del d.lgs. 152 del 2006, nonché smaltimento dei rifiuti non pericolosi effettuato nel luogo di produzione dei rifiuti stessi) si evidenzia come il *nomen iuris* di comunicazione non corrisponde al regime sostanziale, sembrando piuttosto assimilabile a una vecchia DIA.

Il ministero dell’Ambiente, con nota del 9 settembre 2010, ha precisato che non si applica la SCIA poiché le disposizioni relative al recupero dei rifiuti in procedura semplificata si configurano come *lex specialis* rispetto alla generale disciplina di cui all’articolo 19 della legge n. 241 del 1990. Siffatta soluzione può essere condivisa, nella misura in cui – come suggerito – si preveda al comma 4, primo periodo del decreto una clausola di salvezza per i regimi amministrativi speciali rispetto alla SCIA. La tabella, infatti, non può che essere ricognitiva del quadro normativo esistente e non contenere soluzioni frutto di un’interpretazione non dichiarativa.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere favorevole con osservazioni della Commissione speciale

GLI ESTENSORI

Francesco Bellomo, Claudio Boccia, Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE

Luigi Carbone

LA SEGRETERIA

Gianfranco Vastarella