

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sul c.d. “decreto SCIA”

[Cons. St., comm. spec., 30 marzo 2016, n. 839](#)

1. La competente sezione consultiva di Palazzo Spada ha proseguito l’esame degli schemi di decreti legislativi attuativi della c.d. riforma Madia, legge 124/2015, pubblicando un parere – estremamente approfondito - sullo schema del decreto in materia di segnalazione certificata di inizio attività.

2. Preliminarmente, viene riassunta la **disciplina** sottoposta ad esame.

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

Viene sin da principio evidenziata l’assenza della “precisa individuazione dei procedimenti” soggetti ai diversi regimi in inizio indicati (SCIA, silenzio assenso, mera comunicazione, autorizzazione preventiva espressa), che viene rimandata a successivi decreti legislativi. Con tale schema di decreto, quindi, si persegue lo scopo di recare la “disciplina generale” applicabile alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa. Spetterà, dunque, ai successivi decreti, la complessa operazione di definitiva collocazione (o ri-collocazione) delle varie attività dei cittadini nei comparti procedurali sopra indicati.

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

3. Nel testo del parere fa seguito, quindi, il richiamo alle **considerazioni generali** e di inquadramento già svolte, in merito all’intero disegno di **riforma Madia** nonché al relativo ruolo consultivo del Consiglio di Stato, nel corpo del primo parere reso sul c.d. decreto trasparenza.

In generale, vengono quindi riassunte le già indicate direttrici:

- l'importanza di una legge che consideri la riforma della pubblica amministrazione come un 'tema unitario' in ordine in specie ai rapporti tra Stato e cittadino);

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

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

- l'importanza, in particolare, della creazione di una cabina di regia per l'attuazione 'in concreto', che curi soprattutto gli strumenti non normativi di intervento;

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

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

4. Viene poi svolta un'articolata ed attenta **ricostruzione dell'istituto** in oggetto (la Scia), tanto giovane quanto già oggetto di numerosi interventi normativi.

La citata legge n. 124 del 2015, nel perseguire l'obiettivo di riorganizzare profondamente le strutture e le funzioni delle pubbliche amministrazioni, ha inciso sull'istituto sia con modifiche testuali, ex articolo 6, apportate direttamente all'articolo 19 della legge n. 241, sia conferendo, all'articolo 5, una delega polivalente.

In tale contesto vengono svolte una serie di considerazioni generali ricostruttive dell'istituto, in termini di "non provvedimento".

In proposito, se da un lato si conferma quanto già evidenziato dall'Adunanza plenaria sin dal 2011, da un altro lato il parere sottolinea l'esigenza di coordinamento della riforma con alcuni principi fra cui, in specie, la necessaria tutela del terzo. A tale ultimo riguardo, il parere indica anche alcuni possibili interventi: a titolo di esempio, innestando meccanismi tipici della tutela sul provvedimento, in un contesto che resti coerente con la liberalizzazione (e quindi con l'impossibilità di un rimedio annullatorio, anche avverso un silenzio significativo); si potrebbe ipotizzare quindi una tutela speciale che faccia leva sul rimedio dell'azione di accertamento (nel caso di specie, accertamento da parte del giudice dell'assenza dei requisiti previsti dalla legge per l'esercizio di un'attività) e che dovrebbe essere comunque in grado di far consolidare, dopo un certo termine, l'attività 'libera'.

In materia va ricordato come ancora di recente si sia espressa la Consulta, con la nota [sentenza 9 marzo 2016 n. 49](#), in tema di Scia, Dia e titoli edilizi.

5. Ai successivi paragrafi da 5 a 8 seguono una serie di **rilievi di ordine generale**, definiti come esterni all'articolato.

In primo luogo, viene sottolineata la criticità derivante dal mancato esercizio di una parte (fondamentale) della delega, cioè la "precisa individuazione" dei procedimenti soggetti a SCIA, a silenzio assenso, ad autorizzazione espressa e a comunicazione preventiva, che viene espressamente rinviata ai successivi decreti legislativi. Sarebbe necessario, secondo la sezione normativa, adottare un unico decreto legislativo che persegua anche la pur non facile opera di ricognizione e classificazione dei procedimenti, di indiscutibile utilità per il cittadino chiamato a orientarsi tra le nuove potenzialità della liberalizzazione delle attività economiche e il permanente potere di intervento delle pubbliche amministrazioni, con le sue diverse tipologie.

In secondo luogo, viene indicata l'esigenza di inserire la previsione – contenuta nella norma di delega - dell'obbligo di comunicazione ai soggetti interessati i "termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda".

In terzo luogo, la sezione detta un'indicazione di tecnica normativa, invitando a provvedere attraverso la novella delle norme contenute nella legge 241 del 1990.

In quarto luogo, tale precedente indicazione viene dettagliata in alcune indicazioni, al fine di raccordare la nuova disciplina in oggetto con quella attualmente dettata dalla stessa legge n. 241.

6 Nei successivi paragrafi seguono quindi i **rilievi di ordine particolare**, frutto anche (ma non solo) delle considerazioni generali premesse.

In particolare, il parere provvede – in termini puntuali e di estremo dettaglio – a descrivere ed individuare le necessarie correzioni al testo; ciò viene fatto dedicando un paragrafo a ciascuna delle quattro norme che compongono il testo.

Tra le varie questioni, il Consiglio di Stato segnala la necessità di precisare:

- quale sia il dies a quo per la decorrenza dei diciotto mesi dell'art. 21-nonies;
- se il limite temporale massimo di cui all'art. 21-nonies debba applicarsi o meno anche all'intervento in caso di sanzioni per dichiarazioni mendaci ex art. 21, comma 1 della l. n. 241;

- che, in fase di prima applicazione della riforma, il termine generale dell'art. 21-nonies debba valere per tutti i provvedimenti, anche precedenti all'entrata in vigore della legge n. 124, sembrando infondata l'interpretazione di una sorta di 'rimessione in termini' dell'amministrazione ad opera della riforma;

- che la regola generale dell'art. 21-nonies si applichi anche a provvedimenti che non sono formalmente definiti di "annullamento", ma di "revoca", "risoluzione", "decadenza" o analoghe;

- quale sia la esatta delimitazione della (unica) fattispecie di deroga ai 18 mesi prevista dall'art. 21-nonies, comma 2-bis.

7. Inoltre, sempre in termini di dettaglio e di applicazione del **principio di concentrazione**, il parere ritiene molto rilevante la previsione di “moduli unificati e standardizzati” per la SCIA, da pubblicare sui siti istituzionali delle amministrazioni destinatarie delle segnalazioni, che ne indichino esaustivamente i contenuti tipici, ma anche tutta la documentazione da allegare.

Se ne ricava, a livello interpretativo, un ‘principio di concentrazione e di esaustività della modulistica’, che impone che:

- i moduli siano effettivamente ‘unificati’ ed ‘esaustivi’, e non rinviino di fatto ad altri formulari presso altre amministrazioni;

- si introduca un chiaro divieto di richiesta di documentazione ulteriore rispetto a quella indicata dai moduli unificati: tutta la documentazione necessaria deve essere indicata ‘a monte’ nel modulo unificato; eventuali richieste istruttorie potranno solo evidenziare la mancata corrispondenza degli allegati presentati con quelli previsti in quella sede, non chiedere ulteriori documenti non indicati ex ante.

8. In termini di **considerazioni conclusive**, il parere esprime il suo apprezzamento per la scelta di regolare la fattispecie, finora non normata, di attività soggette a SCIA che, tuttavia, per il loro svolgimento, necessitano di “altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche” (cd. SCIA ‘plurima’). La disciplina si ispira correttamente alla “concentrazione dei regimi” delle SCIA presupposte presso la SCIA finale. Resta, invece, ancora non risolto il caso in cui la SCIA abbia come presupposto non soltanto ‘requisiti di fatto’, bensì uno o più provvedimenti di autorizzazione.

Il Consiglio di Stato configura tre diverse opzioni, in parte anche cumulabili fra loro, che consistono in:

- escludere espressamente tali fattispecie dalla SCIA, concentrandosi solo sulla cd. ‘SCIA pura’;

- considerare anche i casi di ‘SCIA non pura’ e imporre esplicitamente che la presentazione della SCIA possa avvenire soltanto una volta acquisito l’atto autorizzativo presupposto, ‘a cura del privato’;

- prevedere che la presentazione della SCIA attivi un meccanismo per l’ottenimento dell’autorizzazione ‘a cura dell’amministrazione ricevente’, rinviando però l’avvio dell’attività al momento di tale ottenimento (trasformando di fatto, in questi casi, la ‘segnalazione di inizio di attività’ in una sorta di ‘richiesta di inizio di attività’, che potrebbe essere un modello complementare rispetto a quello della ‘SCIA pura’).

Tutte e tre queste soluzioni richiedono comunque un intervento sul decreto in oggetto: la scelta fra queste (e la preferenza tra i rispettivi vantaggi e svantaggi) va

lasciata alla potestà normativa del Governo, che deve tener conto delle esigenze pratiche dei destinatari della riforma.

Infine, il parere si chiude con un'indicazione operativa: stante la ampiezza dei rilievi appare forse opportuno predisporre un nuovo testo da sottoporre nuovamente al parere del Consiglio di Stato.