

Decreto “SCIA 2”: semplificazioni in materia di attività economiche private

Il 25 novembre 2016 il Governo ha approvato il **decreto legislativo n. 222/2016**, anche noto come **decreto “SCIA 2”**, avente ad oggetto *“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”*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 277 del 26 novembre 2016, supplemento ordinario n. 52, ed entrato in vigore lo scorso 11 dicembre.

Il provvedimento si inserisce nella sequenza di **decreti attuativi** della delega conferita dall’art. 5 della legge n. 124/2015 (c.d. **Legge Madia**). Il primo di tali decreti è rappresentato dal **decreto legislativo 30 giugno 2016 n. 126** (c.d. decreto “SCIA 1”) concernente la disciplina generale applicabile alle attività private soggette a Segnalazione Certificata di Inizio Attività, nonché quella relativa alle modalità di presentazione delle segnalazioni, istanze e comunicazioni alla pubblica amministrazione. L’art. 1 co. 2 del decreto SCIA 1 demanda a successivi decreti legislativi l’individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione, di Segnalazione Certificata di Inizio Attività, di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il provvedimento espresso.

Il decreto SCIA 2 prosegue dunque nell’attuazione della delega conferita dalla Legge Madia, recando la mappatura e la **“precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento, anche telematico, di comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso”** (art. 1, co. 2).

L’individuazione delle attività economiche è effettuata in modo schematico attraverso l’allegata **Tabella A**, che presenta una struttura articolata in tre sezioni distinte: **I Sezione “Attività commerciali e assimilabili”**; **II Sezione “Edilizia”**; **III Sezione “Ambiente”**. Oltre a tali settori il decreto interviene anche in materia di pubblica sicurezza, prevedendo all’art. 6 disposizioni di “semplificazione di regimi amministrativi” senza tuttavia procedere con l’individuazione, nella Tabella A, dei procedimenti di regolazione delle singole attività.

Per ciascuna delle attività elencate è prevista una declaratoria circa la tipologia **di attività** economica di cui si tratta, è individuato il **regime amministrativo** di riferimento, è specificata l’eventuale **concentrazione dei regimi amministrativi** e sono riportati i relativi **riferimenti normativi**, limitatamente alle fonti normative primarie. Entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto SCIA 2 (e precisamente entro l’11 dicembre 2017) il Governo può adottare successivi decreti recanti disposizioni integrative e correttive, al fine di completare e integrare la Tabella A, nel rispetto della procedura di approvazione prevista dall’art. 5 della legge n. 124/2016. Decorso tale termine, il potere di modifica della Tabella A è circoscritto ai soli casi di aggiornamento conseguente a disposizioni legislative successivamente intervenute e può essere esercitato attraverso l’approvazione di un decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione previa intesa con la Conferenza Unificata (art. 2 co. 7 d.lgs. n. 222/2016).

Al fine di *“garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica”*, l’art. 1 comma 2 ultimo capoverso del decreto SCIA 1 introduce una **clausola di chiusura** a norma della quale **“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”**. A parere del Consiglio di Stato la clausola di chiusura appena citata ha una portata limitata, nel senso che la disposizione *“deve intendersi applicabile ai soli settori oggetto del decreto, o delle successive leggi di codificazione soft, e non anche ai settori rimasti completamente al di fuori di tale opera di riordino”* (Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 1784 del 4 agosto 2016).

Pertanto, aderendo all'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato, può affermarsi che solo nei tre settori interessati dalla Tabella A ("Commercio", "Edilizia" e "Ambiente"), fatti salvi gli eventuali successivi decreti recanti disposizioni correttive e integrative, le attività non ricomprese nella tabella devono considerarsi effettivamente libere.

Il contenuto del decreto legislativo "SCIA 2": le principali novità

La consulenza funzionale all'istruttoria

Prevista dall'art. 1 comma 3 del decreto legislativo n. 222/2016, la consulenza funzionale all'istruttoria può essere definita come servizio che le amministrazioni procedenti forniscono agli interessati su richiesta, **in relazione alle attività economiche elencate nella Tabella A**. La disposizione normativa precisa che la consulenza funzionale all'istruttoria è prestata **gratuitamente, salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria previsti dalla legge**, mentre nulla viene stabilito circa l'eventuale limite temporale entro il quale l'interessato possa formulare la relativa richiesta di consulenza all'amministrazione procedente.

Da ultimo appare utile riferire che nello schema di decreto predisposto dal Governo e sottoposto all'esame delle Commissioni parlamentari e della Conferenza delle Regioni e Province autonome veniva utilizzata la diversa locuzione di "consulenza preistruttoria" e il relativo ambito di applicazione era limitato alla sola materia edilizia. Su iniziativa delle Regioni, che su tale punto hanno condizionato il raggiungimento dell'intesa sul testo del decreto in sede di Conferenza Unificata, la portata applicativa della previsione è stata estesa a tutti i settori (si veda il documento approvato in sede di Conferenza delle Regioni e Province autonome il 29 settembre 2016 accessibile alla seguente pagina web: <http://www.regioni.it/download/conferenze/478533/>).

L'individuazione dei regimi amministrativi delle attività economiche private

Il decreto SCIA 2 individua, definisce e disciplina i seguenti regimi amministrativi delle attività private.

- **Comunicazione** (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 222/2016): è il regime amministrativo più semplificato. La comunicazione produce effetto con la presentazione all'amministrazione competente o allo Sportello Unico. Qualora per l'avvio, lo svolgimento o la cessazione dell'attività siano richieste altre comunicazioni o attestazioni, l'interessato può presentare un'unica comunicazione allo Sportello unico. Alla comunicazione sono allegate asseverazioni o certificazioni ove espressamente previste da disposizioni legislative o regolamentari. In via generale, il presente regime trova applicazione con riferimento alle vicende giuridiche del subingresso e della cessazione.
- **CILA – Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata** (art. 3, d.lgs. n. 222/2016): è il regime amministrativo residuale, cui sono soggetti tutti gli interventi che non sono riconducibili né all'attività di edilizia libera, né all'elenco degli interventi per cui è indicato il regime della SCIA o quello del permesso di costruire.
- **SCIA – Segnalazione Certificata di Inizio Attività** (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 222/2016): è il regime amministrativo previsto e disciplinato dall'**art. 19 della L. n. 241/1990**. L'attività economica privata oggetto di SCIA può essere avviata immediatamente, dalla data di presentazione della segnalazione (art. 19, co. 2, l. n. 241/1990); mentre l'attività di controllo da parte dell'amministrazione in ordine alla sussistenza dei requisiti e presupposti per lo svolgimento dell'attività segnalata è prevista soltanto *ex post*, entro il termine perentorio di 60 giorni (che si riducono a 30 per la SCIA edilizia) dal ricevimento della SCIA. Nel caso in cui sia accertata l'effettiva carenza dei requisiti e presupposti di legge, l'amministrazione competente adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa ovvero invita il privato di conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, prescrivendo in tal caso le misure necessarie e fissando

un termine non inferiore a 30 giorni per l'adozione delle stesse e disponendo, se del caso, la sospensione dell'attività avviata. Decorso il citato termine di 60 giorni (30 giorni in materia edilizia), l'amministrazione competente conserva ancora il potere di adottare i provvedimenti sopra indicati, ma limitatamente alle due ipotesi espressamente e tassativamente previste dalla legge, ovvero: 1) la sussistenza di ragioni di interesse pubblico, invocabile entro il termine di 18 mesi; 2) la presenza di false attestazioni per effetto di condotte costituenti reato accertate con sentenza passata in giudicato, invocabile senza limiti di tempo (combinato disposto degli artt. 19 co. 4 e 21-nonies co. 1 e 2-bis, L. n. 241/1990). Con riferimento alla data di decorrenza del termine di 18 mesi di cui all'art. 21 nonies, comma 1, L. n. 241/1990, facendo seguito ai rilievi formulati dal Consiglio di Stato nel parere n. 1784 del 4 agosto 2016, il decreto SCIA 2 stabilisce che tale termine decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente (art. 2, co. 4, d.lgs. n. 222/2016).

- **SCIA unica** (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 222/2016): è il regime amministrativo previsto e disciplinato dall'**art. 19-bis, comma 2, della legge n. 241/1990**. La SCIA unica trova applicazione nelle **ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche** (c.d. SCIA plurima). L'efficacia della segnalazione è immediata, in quanto l'attività può essere avviata a far data dalla presentazione della segnalazione. Nelle ipotesi in cui la Tabella A indica il presente regime amministrativo, l'interessato presenta un'unica SCIA allo Sportello Unico del Comune, che la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate, al fine di consentire alle medesime il rispettivo controllo di competenza (si veda la premessa alla Tabella A). Le amministrazioni alle quali viene trasmessa la SCIA, fino a cinque giorni prima della scadenza del termine di 60 giorni (30 giorni per la SCIA edilizia) di cui all'art. 19 commi 3 e 6-bis della L. n. 241/1990, possono presentare all'amministrazione che ha ricevuto la SCIA eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti inibitori, repressivi, di conformazione e sospensivi previsti dal medesimo articolo 19.
- **SCIA condizionata** (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 222/2016): è il regime amministrativo previsto e disciplinato dall'**art. 19-bis comma 3 della L. n. 241/1990**. Nelle ipotesi in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di autorizzazioni, atti di assenso comunque denominati, l'interessato presenta la relativa istanza allo Sportello Unico, contestualmente alla SCIA. Entro 5 giorni è convocata la Conferenza di servizi, ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990. L'avvio delle attività è subordinato al rilascio delle autorizzazioni, opportunamente comunicato dallo Sportello Unico all'interessato.
- **Autorizzazione** (art. 2, comma 5, d.lgs. n. 222/2016): è il regime amministrativo cui sono soggette le attività economiche per lo svolgimento delle quali è necessario un provvedimento amministrativo espresso, salvo i casi in cui è previsto il silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241 del 1990. Qualora per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso, il legislatore delegato stabilisce che si applicano le disposizioni in materia di Conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. Entro 5 giorni è convocata la Conferenza di servizi per acquisire le autorizzazioni, il cui rilascio viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato. L'attività economica oggetto di istanza da parte dell'interessato può essere avviata solo successivamente al rilascio dell'autorizzazione o alla decorrenza del termine utile alla formazione del silenzio assenso.

La Tabella A, in aggiunta ai regimi amministrativi sopra enunciati, individua in premessa anche il regime dell'**Autorizzazione alla quale si allega una SCIA, una SCIA unica o una Comunicazione**, prevedendo la possibilità per l'interessato di allegare alla domanda per l'autorizzazione anche una semplice SCIA, una SCIA unica o una Comunicazione con riferimento alle attività che le prevedono. A titolo esemplificativo viene citato il caso di una SCIA per la prevenzione incendi allegata all'istanza per l'avvio di un'attività produttiva

soggetta ad autorizzazione oppure di una notifica sanitaria allegata all'istanza per una media struttura di vendita. L'impiego del verbo potestativo lascerebbe intendere che il presente regime amministrativo sia rimesso alla scelta del privato.

L'attuazione del decreto da parte di Regioni ed Enti Locali

Con riferimento alla Tabella A, l'**art. 2, comma 6** del decreto legislativo n. 222/2016 stabilisce che *“le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, **possono ricondurre le attività non espressamente elencate nella Tabella A, anche in ragione delle loro specificità territoriali, a quelle corrispondenti, pubblicandole sul proprio sito istituzionale**”*. La disposizione normativa in esame rimette dunque alle amministrazioni territoriali il potere di ricondurre al *genus* più simile elencato in Tabella A le attività in essa non ricomprese. A riguardo, il Consiglio di Stato aveva espresso alcune perplessità, dubitando della compatibilità della scelta di rimettere l'individuazione delle attività alla totale discrezionalità delle amministrazioni con i limiti previsti dalla legge delega, che invece riserva alla fonte primaria statale l'intervento in oggetto.

Al fine di salvaguardare le disposizioni normative regionali che prevedono interventi di semplificazione ulteriori rispetto a quelli inseriti nella Tabella A, su iniziativa delle Regioni è stato previsto l'inserimento dell'art. 5 del decreto legislativo n. 222/2016, il quale stabilisce che *“le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi restando i livelli di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal decreto, **possono prevedere livelli ulteriori di semplificazione**”*. Sul piano interpretativo, per “livelli ulteriori di semplificazione” dovrebbero intendersi i livelli che introducono in favore del privato una riduzione degli oneri amministrativi e degli adempimenti burocratici rispetto alla normativa nazionale vigente ovvero quelli che consentono al privato di avviare immediatamente o comunque entro tempi più contenuti l'attività economica d'interesse.

L'art. 6, recante “Disposizioni finali”, reca il **termine del 30 giugno 2017** quale data **per l'adeguamento da parte di Regioni ed Enti Locali** alle disposizioni del decreto SCIA 2. A riguardo le Regioni, nell'ambito della Conferenza Unificata, avevano in effetti manifestato la necessità di un periodo di tempo utile a consentire *“l'adeguamento della modulistica, dei sistemi informativi e delle banche dati, nonché l'adozione delle ulteriori misure organizzative necessarie a garantire l'efficace attuazione delle disposizioni in materia di concentrazione dei regimi”*.

Profili interpretativi

Il decreto legislativo in esame non reca espressamente una disciplina transitoria applicabile nel periodo di tempo intercorrente fra l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 222/2016 (l'11 dicembre 2016) e l'adeguamento delle Regioni alle nuove disposizioni legislative intervenute. Ne derivano dubbi interpretativi circa l'immediata applicabilità o meno delle nuove previsioni normative, con particolare riferimento ai casi in cui il regime amministrativo previsto dalla Tabella A garantisce al privato un maggiore livello di semplificazione rispetto al regime amministrativo previsto dalla normativa di fonte regionale. Infatti si osserva che l'articolo 29, comma 2-ter, della legge 241/1990 (come modificato dal d.lgs. n. 126/2016) ascrive ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (c.d. LEP), le disposizioni concernenti la segnalazione certificata di inizio attività, il silenzio assenso, compresa la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, nonché la conferenza di servizi. A norma del comma 2-quater dello stesso art. 29 della legge n. 241/1990, le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.