



## Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione

### Informazioni sugli atti di riferimento

Numero dello schema:	322
Titolo:	Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti
Norma di autorizzazione:	Articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124
Numero di articoli:	6
Date:	
presentazione:	1 agosto 2016
assegnazione:	3 agosto 2016
termine per l'espressione del parere:	2 ottobre 2016

### Presupposti normativi

Lo schema di decreto legislativo è stato adottato in base alla delega contenuta nell'articolo 5, commi 1 e 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Il **comma 1** delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'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, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva;
- l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa.

Il comma 2 disciplina le procedure per l'esercizio della delega:

- attribuisce l'iniziativa al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno in relazione alle autorizzazioni previste dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- la fase consultiva prevede l'acquisizione dei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, nonché, successivamente, delle Commissioni parlamentari;
- qualora tali pareri non vengano espressi nei termini, il Governo può comunque procedere nell'esercizio della delega;
- sono chiamate a pronunciarsi, in prima battuta, sia le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari della Camera e del Senato sia la Commissione parlamentare per la semplificazione. Il termine per l'espressione dei pareri è di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: in questo caso sono chiamate a pronunciarsi soltanto le Commissioni competenti per materia, che hanno dieci giorni di tempo dalla nuova trasmissione per esprimersi sulle osservazioni del Governo;
- è previsto, infine, un meccanismo di scorrimento dei termini per l'esercizio della delega: "Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni".

Il comma 3 delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive di ciascuno dei decreti legislativi adottati a norma del comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega principale, entro dodici mesi dalla loro entrata in vigore.

Il legislatore delegato ha scelto di attuare la delega prevista dall'articolo 5 con l'adozione di più decreti legislativi. Il primo atto di attuazione è rappresentato dal decreto legislativo n. 126 del 2016, che detta alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione.

Lo schema in esame, proseguendo l'attuazione della delega, provvede ora alla precisa individuazione delle

attività dei privati assoggettate ai quattro regimi amministrativi definiti nella norma di delega, ossia:  
segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);  
silenzio assenso;  
comunicazione preventiva;  
titolo espresso.

Con una tecnica innovativa, l'individuazione è effettuata mediante una tabella nella quale sono indicate le varie tipologie di attività economiche e, per ciascuna di esse, il regime amministrativo applicabile.

### *Il contesto normativo*

La disposizione di delega individua i principi e criteri direttivi *per relationem*, richiamando:

- i principi desumibili dagli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- i principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi;
- i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

L'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 è stato oggetto nel corso degli anni di frequenti modifiche e riscritture: l'impianto attuale si deve all'articolo 49, comma 4-bis del decreto-legge n. 78/2010 che, sostituendo integralmente l'articolo, ha previsto la trasformazione della dichiarazione di inizio attività (DIA) in segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). La nuova disciplina è stata oggetto – nel successivo quinquennio – di ulteriori modifiche ad opera di 9 atti normativi, l'ultimo dei quali è stata la legge n. 124 del 2015, che ha modificato i commi 3 e 4 (articolo 6, comma 1, lettera a) ).

La relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione segnala che i procedimenti di Scia "rappresentano circa l'80% delle attività/procedimenti gestiti dagli Sportelli Unici per le Attività produttive (SUAP). Nel 2014 sono state rilasciate oltre 800.000 Scia per l'avvio di attività produttive e 440.000 per interventi nell'edilizia.

## **Contenuto**

Lo schema si compone di sei articoli e di una tabella.

All'articolo 1:

il comma 1 definisce l'oggetto dello schema;

il comma 2 demanda ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione la definizione di un glossario unico in materia edilizia, "al fine di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale". Il decreto deve essere adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, previa intesa con la Conferenza unificata. Si stabilisce anche un regime transitorio, nelle more dell'adozione del glossario unico, che impone alle pubbliche amministrazioni la pubblicazione, sul proprio sito, di un "glossario che consenta l'immediata individuazione della caratteristica tipologica dell'intervento e del conseguente regime giuridico, indicando altresì il corredo documentale necessario";

il comma 3 ribadisce – con qualche variante – quanto già stabilito dall'articolo 52, comma 1 del codice dei beni culturali e del paesaggio in ordine alla possibilità per i comuni, sentito il soprintendente ed ora anche di intesa con la regione, di 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 di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica".

L'articolo 2 illustra il contenuto della tabella, definendo ulteriori aspetti per la sua applicazione e l'aggiornamento:

il comma 1 spiega che a ciascuna delle attività elencate nella tabella – che forma parte integrante del decreto – si applica il regime amministrativo ivi indicato. Quando siano necessari diversi atti di assenso, segnalazioni o comunicazioni si applica la concentrazione dei regimi amministrativi introdotta con l'articolo 3 del decreto legislativo n. 126 del 2016, tramite l'inserimento dell'articolo 19-*bis* nell'ambito della legge n. 241 del 1990;

il comma 2 consente alle amministrazioni – là dove possibile – di ricondurre alle attività elencate nella tabella quelle in essa non comprese "anche in ragione della loro specificità territoriale";

il comma 3 chiarisce che per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella indica il regime amministrativo dell'autorizzazione è necessario un provvedimento espresso, salva l'applicazione dell'istituto del silenzio – assenso, ove indicato. Nei casi in cui per lo svolgimento dell'attività è necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, si applica il citato articolo 19-*bis*, comma 3 della legge n. 241 del 1990: l'interessato presenta allo sportello unico dell'amministrazione competente la relativa istanza; dalla data della presentazione decorre il termine per la convocazione della conferenza di servizi; l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti necessari;

il comma 4 richiama la normativa applicabile nei casi in cui la tabella indichi il regime amministrativo della Scia (articolo 19 della legge n. 241 del 1990) e della Scia unica (in questo caso si applica anche l'articolo 19-*bis*, comma 2 della citata legge n. 241 del 1990). Alla comunicazione non devono essere allegati documenti, con l'eccezione di quelli previsti in caso di comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila) in

campo edilizio;

il comma 5 chiarisce che le attività soggette a semplice obbligo di comunicazione possono essere avviate dopo la ricezione della comunicazione stessa da parte dell'amministrazione;

il comma 6 demanda ad un decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione l'aggiornamento (e la conseguente pubblicazione) della tabella A "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". *Si consente così ad una fonte subordinata di intervenire su una fonte di rango legislativo.*

L'articolo 3 riguarda specificamente la semplificazione di regimi amministrativi in materia edilizia, apportando una serie di modifiche e integrazioni al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Le modifiche si muovono lungo quattro direttrici principali:

1. l'abolizione della comunicazione di inizio lavori (CIL) per gli interventi in attività libera;
2. la previsione della Cila – in luogo della Scia – come regime residuale, da applicare quando non diversamente previsto;
3. abolizione della Dichiarazione d'inizio attività (Dia) e sua sostituzione con una Scia con inizio posticipato dei lavori;
4. semplificazione del procedimento relativo al certificato di agibilità, con la previsione di un'apposita segnalazione certificata di agibilità.

Il nuovo sistema delineato dallo schema prevede quindi l'applicabilità di cinque regimi (in luogo degli attuali sette): 1. 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.

L'articolo 4 innova la disciplina in materia di interventi di bonifica, attraverso una novella dell'articolo 245 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. La nuova disciplina si applica agli interventi di bonifica effettuati dal proprietario, dal gestore o dal soggetto che ha la disponibilità del sito contaminato, che dichiara di essere estraneo alla contaminazione. Tra l'altro, la bonifica potrà essere effettuata:

- a) anche per lotti (non inferiori ai 15.000 metri quadri);
- b) previa presentazione contestuale (e quindi con accorpamento delle attuali tre fasi del procedimento) dei documenti di analisi di rischio e di bonifica, unitamente ai risultati del piano di caratterizzazione, purché quest'ultima sia stata effettuata in contraddittorio con la competente agenzia di protezione ambientale, che l'abbia validata;
- c) avvalendosi di semplificazioni riguardanti le garanzie finanziarie da prestare in ordine all'intervento di bonifica nel caso di suddivisione in lotti o di ricorso a tecnologie innovative di trattamento delle matrici contaminate: in particolare, è stabilita una riduzione del 30 per cento delle garanzie finanziarie per coloro che operano direttamente in sito, evitando il ricorso al trattamento o allo smaltimento fuori sito del materiale contaminato.

Il nuovo articolo 245 disciplina di fatto una nuova procedura di bonifica da effettuarsi nei siti contaminati riservata al soggetto estraneo alla potenziale contaminazione. Tale procedura si inserisce in un quadro normativo in cui operano non solo le procedure ordinarie di bonifica (art. 242 e 252 per i siti inquinati di interesse nazionale), ma anche procedure semplificate (art. 242-*bis*) finalizzate ad "accelerare" i citati procedimenti ordinari.

L'articolo 5, novellando la normativa vigente, contiene alcune semplificazioni con riferimento a specifiche attività 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.

Il comma 2 semplifica la procedura per l'apertura o il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico nelle zone soggette a tutela, sottoponendole a Scia, che così diviene l'unico regime applicabile a tali attività (attualmente, l'apertura o il trasferimento di sede dei citati esercizi nelle zone soggette a tutela è sottoposto ad autorizzazione).

Il comma 3 abroga l'articolo 12 del testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza, abolendo l'obbligo della dichiarazione preventiva all'autorità locale di pubblica sicurezza per poter esercitare il commercio di cose antiche o usate.

L'articolo 6 reca semplificazioni dei regimi amministrativi in materia di pubblica sicurezza:

il comma 1 sostituisce l'attuale licenza rilasciata dall'autorità locale di pubblica sicurezza per la costruzione di impianti provvisori elettrici per straordinarie illuminazioni pubbliche con una comunicazione da trasmettere al comune corredata dalla certificazione prevista dall'articolo 7 del decreto del Ministro dello sviluppo economico n. 37 del 2008 (dichiarazione di conformità e certificato di agibilità);

il comma 2 stabilisce in via generale che per le specifiche attività per le quali la tabella a preveda un

regime di Scia, quest'ultima svolga anche la funzione di autorizzazione di pubblica sicurezza, là dove richiesta.

La tabella si articola in tre sezioni:

la prima sezione, denominata "Attività commerciali e assimilabili", comprende le attività di commercio, l'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, strutture ricettive e stabilimenti balneari, attività di spettacolo e intrattenimento, sale giochi, autorimesse, distributori di carburante, officine di autoriparazione, acconciatori ed estetisti, panifici, tintolavanderie, arti tipografiche, fotografiche e di stampa, per un totale di 82 attività;

la seconda sezione, "Edilizia", include 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;

la terza sezione, "Ambiente", comprende le autorizzazioni integrate ambientali, le valutazioni di impatto ambientale, le autorizzazioni uniche ambientali, nonché le attività relative alle emissioni in atmosfera, alla gestione di 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.

Si compone di quattro colonne in cui sono indicati, rispettivamente:

l'attività attraverso specificazioni progressive;

il regime amministrativo;

la concentrazione dei regimi amministrativi (descritta solo nel caso in cui si applichi);

i riferimenti normativi: la gran parte delle voci riproduce esclusivamente la normativa primaria, e non quella secondaria o gli atti amministrativi attuativi di quella primaria. In alcuni casi, vi è un richiamo ad atti normativi secondari (ad esempio, sezione I, punto 14, nn. 72, 73, 74, 76, 78).

***Per una illustrazione dello schema nel dettaglio si veda il dossier Camera Atti del Governo n. 324 – dossier del Servizio Studi del Senato n. 369.***

## Tipologia del provvedimento

Lo schema di decreto legislativo è corredato delle seguenti relazioni:

illustrativa;

tecnica;

analisi tecnico-normativa;

analisi d'impatto della regolamentazione.

È l'undicesimo schema di atto del Governo che giunge all'esame della Commissione parlamentare per la semplificazione nella legislatura in corso. Sullo schema sono chiamate a pronunciarsi anche le Commissioni Affari costituzionali e Bilancio dei due rami.

Il parere del Consiglio di Stato è stato trasmesso dal Governo alle Camere il 16 settembre 2016; non risulta ancora pervenuto il parere della Conferenza unificata.

## Il parere del Consiglio di Stato

Lo schema è stato esaminato dalla Commissione speciale istituita in seno al Consiglio di Stato per seguire i procedimenti legislativi delegati previsti dalla legge n. 124 del 2015, che comprende magistrati provenienti sia dalle sezioni consultive sia dalle sezioni giurisdizionali.

Di taluni rilievi contenuti nel parere, che interessano i profili di competenza della Commissione parlamentare per la semplificazione, si darà conto nei paragrafi relativi alla formulazione del testo e al coordinamento con la normativa vigente.

## Formulazione del testo

Per i profili di competenza della Commissione parlamentare per la semplificazione, si segnala quanto segue.

### *Considerazioni generali sullo schema*

Mentre la disposizione di delega riguarda tutte le attività dei privati soggetti a regime amministrativo, lo schema individua i procedimenti limitatamente ai settori del commercio, dell'edilizia e dell'ambiente (**tabella A**). Viene solo in parte trattata la materia della pubblica sicurezza (articolo 6), che tuttavia non è oggetto dell'individuazione dei procedimenti.

*Il carattere non esaustivo della individuazione delle attività con i relativi regimi procedurali potrebbe far sorgere dubbi interpretativi alla luce della norma di chiusura prevista dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 126/2016, ai sensi della quale le attività private non espressamente individuate nei decreti di*

*ricognizione o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono libere.*

In merito, il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema in esame, ha fornito una interpretazione, in base alla quale la disposizione di chiusura sulle attività libere deve intendersi applicabile ai settori oggetto del decreto e non invece ai settori rimasti al di fuori dell'opera di riordino.

L'impatto del regime amministrativo indicato nella tabella A sulla normativa vigente è diversificato. La **sezione III.1**, riguardante gli interventi edilizi, è l'unica ad autoqualificarsi come puramente ricognitiva della disciplina esistente. In molti altri casi il regime individuato corrisponde a quanto previsto dalle norme vigenti e, pertanto, l'individuazione operata dalla tabella ha carattere meramente ricognitivo.

Altre volte, invece, l'individuazione operata dalla tabella ha carattere innovativo, in quanto il regime individuato è diverso da quanto previsto dalla norme vigenti. L'innovazione:

- talora deriva dalle novelle alla normativa vigente introdotte dall'articolato;
- in taluni casi, dipende dall'applicazione delle disposizioni sulla concentrazione dei regimi amministrativi, recate dal decreto legislativo n. 126/2016;
- in qualche caso, deriva, forse, da un richiamo semplificato della normativa vigente: per esempio, nella sezione III, sottosezione 1.1, il numero 2 riguarda la modifica non sostanziale di impianti già in possesso di AIA per i quali indica il regime amministrativo dell'autorizzazione/silenzio assenso che, *in base alla normativa vigente, è puramente eventuale*: la procedura si attiva con una comunicazione del gestore all'autorità competente, che valuta se sia necessaria o meno un'integrazione dell'autorizzazione. Analoga problematica investe la sottosezione 1.3, numero 7, e la sottosezione 1.4, numero 10;
- in altri casi, deriva dalla conformazione ad una "prassi interpretativa" della normativa vigente (per esempio, sezione I, punto 1.10, n. 20 sul regime per la vendita al minuto di prodotti agricoli);
- in altri casi, infine, deriva dalla portata innovativa della tabella, che introduce sostanzialmente un differente regime amministrativo rispetto a quello previsto dalla normativa vigente (per esempio, sezione I, punto 14. n. 74 sulle scuole nautiche).

*Alla luce della molteplicità delle ipotesi, andrebbe valutata l'opportunità di specificare se le singole voci della tabella innovino o meno i regimi amministrativi vigenti e se si renda necessaria, oltre all'indicazione nella tabella, la novellazione della normativa vigente, analogamente a quanto realizzato con gli articoli da 3 a 6 dello schema.*

#### *Considerazioni sull'articolato*

##### **All'articolo 1:**

■ il **comma 2** demanda ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione la definizione di un glossario unico in materia edilizia, "al fine di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale". Il decreto deve essere adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, previa intesa con la Conferenza unificata. Si stabilisce anche un regime transitorio, nelle more dell'adozione del glossario unico, che impone alle pubbliche amministrazioni la pubblicazione, sul proprio sito, di un "glossario che consenta l'immediata individuazione della caratteristica tipologica dell'intervento e del conseguente regime giuridico, indicando altresì il corredo documentale necessario". Come rilevato dal Consiglio di Stato, il glossario riveste importanza strategica per l'implementazione della riforma, assicurando uniformità e quindi certezza circa le definizioni utilizzate a livello territoriale. Proprio per questa sua rilevanza, *«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 ritenga 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.».* L'individuazione del termine dovrebbe comunque realisticamente tenere conto della procedura prevista per l'adozione del decreto e in particolare, della necessità di acquisire l'intesa con la Conferenza unificata;

■ il **comma 3** riprende – con qualche variante, prima delle quali l'omissione della limitazione alle sole aree pubbliche – quanto già stabilito, con esclusivo riferimento al commercio, dall'articolo 52, comma 1 del codice dei beni culturali e del paesaggio in ordine alla possibilità per i comuni, sentito il soprintendente ed ora anche di intesa con la regione, di 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 di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica".

Il rinvio a deliberazioni degli enti locali che producono l'effetto automatico di neutralizzare l'applicazione della disciplina legislativa – *peraltro in senso contrario rispetto all'obiettivo della semplificazione perseguito*



dalla disposizione di delega – viene valutato criticamente dal Consiglio di Stato, dal momento che "la semplificazione operata dal decreto sarebbe derogabile senza limiti per decisione dell'autorità amministrativa", ponendo in discussione l'architettura su cui si fonda la nuova disciplina, che consiste "nell'affermazione del principio generale secondo cui i regimi amministrativi delle attività economiche private sono solo quelli espressamente previsti". Il Governo dovrebbe quindi introdurre "una disciplina che riaffermi la priorità del riordino e che circoscriva in modo chiaro e rigoroso il potere degli enti locali".

Con riguardo all'**articolo 2, comma 2**, il Consiglio di Stato pone un "problema per certi versi simile a quello appena esaminato per l'articolo 1, comma 3: stabilire che le "attività non elencate" in tabella, ma "ricongiungibili a quelle elencate", possono essere "ricondotte dalle amministrazioni a quelle corrispondenti elencate, dando pubblicità sul proprio sito istituzionale", a giudizio dell'Alto Consesso, «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».

L'**articolo 2, comma 6** demanda ad un decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione l'aggiornamento della tabella A "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". *Andrebbe valutata l'opportunità di verificare la coerenza con il sistema delle fonti di tale previsione, che contempla due fattispecie che consentono – senza alcun limite temporale – al decreto ministeriale di modificare la tabella allegata al decreto legislativo:*

l'aggiornamento con le modifiche strettamente conseguenti alle disposizioni legislative successivamente intervenute, che dovrebbero però intervenire direttamente sulla tabella;

la necessità di completare la ricognizione delle attività, *che andrebbe ricondotta alla possibilità di adottare decreti legislativi integrativi e correttivi entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto in titolo.*

L'**articolo 3, comma 1, lettera c)** introduce, nell'ambito del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, l'articolo 6-bis, che indica la Cila – in luogo della Scia – come regime residuale, da applicare quando non diversamente previsto, demandando alle Regioni a statuto ordinario la possibilità di "estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori" e il compito di disciplinare con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli. La facoltà si iscrive nell'ottica di una maggiore semplificazione, basata, in questo caso, sulla diversificazione tra i territori. Con riguardo al tema dei controlli, il Consiglio di Stato segnala che «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».

A norma del comma 5 del nuovo articolo 6-bis del testo unico, introdotto dal citato **articolo 3, comma 1, lettera c)**, "La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro". *Andrebbe valutata l'opportunità di graduare, eventualmente, l'importo della sanzione, in relazione all'entità dei lavori non comunicati e di estendere il regime sanzionatorio alle altre ipotesi di irregolarità (Cila incompleta o irregolare; lavori eseguiti in difformità).*

L'**articolo 5, 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. A giudizio del Consiglio di Stato, «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».

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Per quanto riguarda l'**articolato**:

l'**articolo 3, comma 1, lettera g)** apporta una serie di modifiche all'articolo 23 del testo unico in materia edilizia. In particolare, il n. 3) sostituisce, nei commi 2, 4, 5 e 7, il riferimento alla DIA (regime amministrativo che come già rilevato, viene soppresso in edilizia) con il riferimento alla Scia; il riferimento alla denuncia di inizio attività è però presente in altre parti dell'articolo 23 (ad esempio, ai commi 1, 1-ter, 3 e 6), *che pure dovrebbero essere oggetto di modifica.*

Per quanto riguarda la **tabella A**:

la tabella dedica una sottosezione specifica esclusivamente agli impianti a fonti rinnovabili, senza procedere all'individuazione dei regimi applicabili ad altre tipologie di impianti ed infrastrutture energetiche, quali, ad esempio, gli impianti di energia elettrica alimentati a fonti fossili, gli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica, i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto.

*Andrebbe valutata l'opportunità di introdurre nella tabella ulteriori sottosezioni, dedicate alle varie tipologie di fonti energetiche, eventualmente anche nell'esercizio della delega integrativa e correttiva;*

nella **sezione I**:

nel **punto 9** (officine di autoriparazione), il **numero 64** richiama il decreto del Presidente della Repubblica n. 387/1994, *che è stato abrogato dall'articolo 15 del decreto del presidente della Repubblica 14 dicembre 1999, n. 558;*

nel **punto 13** (attività tipografiche, litografiche, fotografiche e di stampa), il **numero 70** richiama l'articolo 111 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, *che è stato abrogato dagli articoli 16, comma 2 e 164, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;*



la **sezione II.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'articolo 22, commi 2 e 7, del testo unico di cui al DPR n. 380 del 2001. Il citato articolo 22, a seguito delle novelle introdotte dall'articolo 3 dello schema, 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". *Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di modificare l'individuazione della disciplina applicabile, sia nella colonna "Regime amministrativo", sia in quella "Concentrazione di regimi amministrativi";*

al **numero 40**, concernente il permesso di costruire in sanatoria, si fa riferimento, per due volte, all'articolo 22, comma 3 del citato testo unico, *che risulta abrogato dall'articolo 3, comma 1, lettera f), numero 4), dello schema in esame.* Le disposizioni dettate dal citato comma 3 sono infatti trasposte, dalla successiva lettera g), numero 2), nel nuovo comma 01 dell'articolo 23 del testo unico;

la **sezione II.3**, relativamente all'attività **93** ("Comunicazione di fine lavori") richiama, quale normativa applicabile, l'articolo 15, commi 1 e 2, del citato testo unico di cui al DPR n. 380 del 2001, il quale concerne il solo permesso di costruire, mentre l'istituto della comunicazione di fine lavori si applica attualmente anche all'ipotesi di interventi sottoposti al regime della CILA e della SCIA. *Andrebbe quindi valutata l'opportunità di un chiarimento;*

la **sezione II.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 articoli 12, comma 5, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011. Si segnala in proposito che l'articolo 12, comma 5 del decreto legislativo 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"; l'articolo 6 del decreto legislativo 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, andrebbe valutata l'opportunità di verificare l'individuazione del regime applicabile.*

## Nota breve n. 11 22 settembre 2016

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione	legislazione@camera.it - 066760-3855	 CD_legislazione