



## Segnalazione certificata di inizio attività

### Informazioni sugli atti di riferimento

Numero dello schema:	291
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)
Norma di autorizzazione:	Articolo 5, commi 1 e 2 della legge n. 124 del 2015
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	4 aprile 2016
assegnazione:	6 aprile 2016
termine per l'espressione del parere:	5 giugno 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 (sullo schema, che non affronta questo aspetto, il concerto non è stato acquisito), previa intesa in sede di Conferenza unificata e previo parere del Consiglio di Stato;
- la fase consultiva prevede l'acquisizione dei pareri parlamentari, con il meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare";
- 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: "Qualora il termine per l'espressione dei pareri cada nei trenta giorni che precedono o seguono il termine per l'esercizio della delega, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni". *Si segnala che lo scorrimento sembrerebbe doversi applicare soltanto in relazione all'espressione del primo parere parlamentare, vista la collocazione nel testo della previsione relativa al meccanismo.*

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 dei commi 1 e 2, 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.

## Contenuto

### *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 (AIR) sottolinea che l'attuale regime della SCIA ha evidenziato molteplici criticità, "riconducibili a vari elementi, tra i quali i costi eccessivi, le incertezze applicative, la scarsa trasparenza, comportamenti arbitrari da parte delle amministrazioni, ambiti di rischio corruttivo nell'esercizio delle potestà pubbliche".

### *Sintesi del contenuto*

Il provvedimento in esame consta di **4 articoli**.

L'**articolo 1** individua, al **comma 1**, l'oggetto dello schema nella definizione della "disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa" e nella delimitazione degli "ambiti dei relativi regimi amministrativi", che in realtà il **comma 2** demanda a successivi decreti legislativi, ai quali spetterà l'individuazione dei procedimenti da ricondurre ai quattro regimi amministrativi definiti nella norma di delega, ossia:

- segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 19 della legge 241/1990;
- silenzio assenso di cui all'articolo 20 della legge 241/1990;
- comunicazione preventiva;
- autorizzazione espressa.

Le attività private che non saranno espressamente individuate in tali decreti legislativi "o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, non sono soggette a disciplina procedimentale".

Nel **parere** reso nella seduta del 15 marzo 2016 il **Consiglio di Stato**, a proposito dell'oggetto dello schema, svolge due considerazioni:

in primo luogo rileva che, "nonostante sarebbe stato auspicabile che l'attuazione della delega, preferibilmente con un unico decreto legislativo, non prescindesse dalla pur non facile opera di ricognizione e classificazione dei procedimenti", il decreto possiede tuttavia "caratteristiche di autonoma utilità e di indipendente operatività" idoneo a risolvere alcune delle criticità applicative della disciplina in questione;

in secondo luogo, invita il Governo ad introdurre nello schema di decreto l'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, che rientra negli oggetti della delega previsti esplicitamente dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 124/2015.

L'**articolo 2** disciplina la predisposizione dei moduli unificati e standardizzati per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, ne regola le modalità di pubblicazione sui siti delle amministrazioni e prevede sanzioni per la mancata pubblicazione.

L'**articolo 3** introduce una disciplina per la concentrazione dei regimi amministrativi (cosiddetta SCIA unica).

L'**articolo 4** delimita l'ambito di applicazione soggettivo delle disposizioni del decreto, che si applica a tutte le pubbliche amministrazioni.

Con specifico riguardo alle difficoltà applicative riscontrate nell'applicazione dell'attuale regime della SCIA, l'AIR rileva che lo schema in titolo "dà particolare rilievo alla trasparenza del rapporto tra pubbliche amministrazioni, cittadini ed imprese, obbligando le amministrazioni a pubblicare preventivamente sui propri siti web i moduli unificati e standardizzati che definiscono i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché della documentazione da allegare, oppure l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'agenzia delle imprese, necessari a corredo della SCIA" (articolo 2).

La definizione di tali moduli è demandata ad accordi in sede di Conferenza unificata, utilizzando lo stesso

metodo di lavoro condiviso con Regioni ed autonomie locali su cui si impenna l'Agenda per la semplificazione: il testo richiama i commi 2 e 3 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014, lo stesso che al comma 1 ha previsto l'Agenda per la semplificazione.

Inoltre, si introduce la cosiddetta SCIA unica: basterà presentare un'unica segnalazione anche quando siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (articolo 3).

Infine, si circoscrivono le ipotesi di sospensione di attività iniziate mediante SCIA: la sospensione può essere disposta solo con atto motivato, con esclusivo riferimento alla presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale (articolo 3).

## Tipologia del provvedimento

Lo schema di decreto legislativo è corredato delle seguenti relazioni:

illustrativa;

tecnica, dalla quale si evince che, conformemente a quanto indicato nella clausola di invarianza finanziaria (articolo 44) dallo schema di decreto non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

analisi tecnico-normativa;

analisi d'impatto della regolamentazione.

È il terzo 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 delle due Camere.

Sono stati trasmessi anche il parere espresso dal Consiglio di Stato e l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Sia il Consiglio di Stato sia la Conferenza unificata hanno evidenziato l'opportunità di assicurare il coordinamento della nuova disciplina con la normativa vigente. In particolare:

all'articolo 2, i commi 2 e 5, nel disciplinare gli obblighi di pubblicazione dei moduli a carico delle pubbliche amministrazioni e le relative sanzioni, fanno sistema con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, da entrambi richiamato;

l'articolo 3, sulla concentrazione dei regimi amministrativi, dovrebbe essere riformulato in termini di novella alla legge n. 241 del 1990 e coordinato con la normativa vigente, eliminando la sovrapposizione attualmente esistente tra il secondo periodo del comma 1 e il secondo comma dell'articolo 19 della citata legge n. 241.

## Formulazione del testo

All'**articolo 1, comma 1**, andrebbe valutata l'opportunità, come suggerito anche dal Consiglio di Stato, di sopprimere l'enunciazione che include nell'oggetto dello schema la delimitazione degli "ambiti dei relativi regimi amministrativi", che il comma 2 demanda a successivi decreti legislativi.

All'**articolo 2, comma 2**, andrebbe valutata l'opportunità di introdurre un termine per l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione dei moduli sui siti istituzionali, dal momento che il mancato assolvimento dà luogo all'esercizio del potere sostitutivo (comma 4) e a sanzioni (comma 5).

## 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. La Commissione ha audito i rappresentanti delle Amministrazioni proponenti (il capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e il capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione).

Il parere è articolato in una premessa e 13 considerazioni.

La premessa sottolinea che lo schema non contiene la "precisa individuazione dei procedimenti" soggetti ai diversi regimi amministrativi, che spetterà indicare ai successivi decreti legislativi che saranno adottati in attuazione della stessa delega.

I 13 punti delle considerazioni:

il punto 1 richiama le raccomandazioni generali sulla riforma delle amministrazioni pubbliche formulate in occasione del parere sull'atto del Governo n. 167 (revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza);

il punto 2 ricostruisce l'evoluzione normativa dell'istituto della SCIA;

il punto 3 sintetizza le attuali caratteristiche dell'istituto, "impennato sulla diretta abilitazione legale all'immediato esercizio di attività affrancate dal regime autorizzatorio";

il punto 4 formula alcuni rilievi preliminari:

1. lo schema innanzi tutto, "sceglie di non esercitare una parte importante della delega: manca, infatti, 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 ma che, almeno dal punto di vista ricognitivo, appare 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). Sarebbe stato auspicabile che l'attuazione della delega, preferibilmente con un unico decreto legislativo, non prescindesse dalla 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". Nonostante ciò, lo schema possiede "caratteristiche di autonoma utilità e di indipendente operatività anche in mancanza della catalogazione dei regimi dei singoli procedimenti" e "si rivela oggettivamente idoneo a risolvere autonomamente, e immediatamente, svariate "criticità applicative" della disciplina in questione: ciò può giustificare 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...);

2. "Una seconda parte della delega che non risulta esercitata (e che, a differenza della prima, appare facilmente attuabile in questa sede, integrando lo schema in oggetto con poche disposizioni) è 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";

3. "Un terzo rilievo di ordine pregiudiziale" riguarda "l'opportunità di introdurre le innovazioni della disciplina generale della SCIA mediante una novella diretta dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990";

4. "Il quarto, e più sostanziale, rilievo preliminare evidenzia la necessità di raccordare la nuova disciplina in oggetto con quella attualmente dettata dalla legge n. 241 (e in particolare dai suoi articoli 19, 21 e 21-*nonies*)".

I punti successivi – da 5 a 8 – si soffermano sulla questione del coordinamento della nuova disciplina di carattere generale con la legge n. 241 del 1990, approfondendo in particolare il tema dei poteri inibitori, repressivi o confermativi esercitabili dalle pubbliche amministrazioni.

I punti da 9 a 13 trattano – con osservazioni puntuali – i cinque articoli di cui si compone lo schema.

## L'intesa della Conferenza unificata

Nel sancire l'intesa, anche la Conferenza unificata esordisce notando che lo schema in titolo "attua solo in minima parte la disposizione dell'articolo 5, peraltro in maniera troppo generica e poco esaustiva, in relazione agli obiettivi che la norma stessa si propone di realizzare.

Pertanto, valutato l'articolato proposto, si ritiene opportuno segnalare, sin d'ora, considerate le criticità che sorgeranno in fase applicativa, la necessità che la delega sia completata con successivi decreti di individuazione dei regimi per ciascun procedimento amministrativo".

Anche la Conferenza richiama esigenze di coordinamento della nuova disciplina non solo con la legge n. 241 del 1990 ma anche con il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (DPR 6 giugno 2001, n. 380) e con il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (DPR 7 settembre 2010, n. 160).

Infine, la Conferenza, "considerata la notevole portata innovativa della nuova disciplina, che richiede un significativo impegno nell'adeguamento delle amministrazioni sotto i diversi profili (organizzativi e di coinvolgimento delle PA interessate, tecnologici e di predisposizione della modulistica) e una leale collaborazione tra Governo, Regioni ed Enti Locali per assicurare effettività alle nuove disposizioni e corrispondere in modo efficace alle attese di imprese e cittadini", ritiene "essenziale indicare un termine per l'adeguamento delle amministrazioni (anche in considerazione delle nuove sanzioni introdotte) che potrebbe essere individuato nel 1 gennaio 2017. Al riguardo, si evidenzia, sin d'ora, la necessità di accompagnare l'attuazione del presente decreto con una adeguata sede di collaborazione e confronto tra Governo Regioni ed Enti Locali".

Seguono quindi alcune proposte emendative agli articoli 2 e 3.

**Senato: Nota breve n. 3**

**Camera: Nota breve n. 3**

**11 maggio 2016**

Senato Servizio Studi del Senato

Studi1@senato.it - 066706-2451

 SR\_Studi

Camera Servizio Studi

legislazione@camera.it - 066760-3855

 CD\_legislazione

Osservatorio sulla legislazione