

Parere, ex art. 143, comma 4, del regolamento, sullo schema di decreto legislativo recante individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione (Atto n. 322)

Proposta di parere del relatore

La Commissione parlamentare per la semplificazione,

esaminato, a norma dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, lo schema di decreto legislativo recante individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione (Atto n. 322);

visto che:

il Governo 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 all'esame della Commissione, 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;

sullo schema sono stati acquisiti il parere del Consiglio di Stato e l'intesa in sede di Conferenza unificata;

nel parere e nell'intesa sono stati espressi apprezzamenti per gli obiettivi perseguiti dallo schema in titolo e sono stati segnalati taluni elementi di criticità;

rilevato, in via generale, che:

lo schema in esame – a differenza della disposizione di delega, che riguarda tutte le attività dei privati soggetti a regime amministrativo – individua i procedimenti limitatamente ai settori del commercio (in cui sono state comprese anche attività riconducibili all'artigianato) 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, ha fornito una interpretazione che scioglierebbe tali dubbi, 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;

inoltre, il mancato carattere di esaustività della tabella, nonostante gli sforzi compiuti, ne rende necessario un suo periodico aggiornamento e potrebbe suggerire l'opportunità di individuare un regime residuale che garantisca certezza a chiunque intenda avviare un'attività d'impresa. In tale prospettiva, si potrebbe consentire il ricorso al regime della SCIA o della SCIA unica per l'avvio di tutte le attività che non rientrino tra quelle sottoposte a regimi

differenti o non siano specificamente indicate nella tabella;

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;
- in altri casi, deriva dalla conformazione ad una "prassi interpretativa" della normativa vigente;
- in altri casi, infine, deriva dalla portata innovativa della tabella, che introduce sostanzialmente un differente regime amministrativo rispetto a quello previsto dalla normativa vigente;

rilevato, con riguardo ai singoli articoli dello schema, che:

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”. 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, appare condivisibile il rilievo del Consiglio di Stato circa i rischi insiti nella previsione di un glossario transitorio, che potrebbe generare confusione anziché chiarezza e, soprattutto, ostacolare l’adozione del glossario unico;

- 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 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”;

analogamente, l'articolo 2, comma 2, là dove 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”, come già rilevato dal Consiglio di Stato, lascia alla totale discrezionalità delle amministrazioni l'individuazione delle attività, che la legge delega demanda alla fonte primaria;

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”. In questo modo, si consente ad una fonte subordinata di modificare il decreto legislativo – senza alcun limite temporale – al ricorrere di due fattispecie: 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;

il comma 5 del nuovo articolo 6-*bis* del testo unico, introdotto dal citato articolo 3, comma 1, lettera c), si limita a prevedere che “La mancata comunicazione asseverata dell’inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro”;

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;

rilevato, con riguardo all’impatto sulla normativa vigente, che si pongono ulteriori, più minuti problemi di coordinamento. In particolare:

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:

- essa 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;
- richiama talora alcune disposizioni abrogate;
- contiene alcune voci che non tengono conto delle modifiche apportate dallo schema;
- in qualche caso, sarebbe necessario un chiarimento sul regime

applicabile;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

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;

espungere, all'articolo 1, comma 2, la previsione relativa all'adozione di un glossario transitorio da parte delle amministrazioni pubbliche;

riformulare il comma 3 dell'articolo 1, al fine di assicurare i necessari coordinamenti con l'articolo 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di esplicitarne l'ambito di applicazione, limitato al settore del commercio, dell'artigianato e dei servizi, e di circoscrivere in modo chiaro e rigoroso il potere degli enti locali, tenendo in debito conto l'obiettivo generale della semplificazione perseguito dalla disposizione di delega;

verificare, all'articolo 2, comma 2, se la possibilità data alle amministrazioni di ricondurre ulteriori attività a quelle elencate nella tabella non lasci loro eccessiva discrezionalità nell'individuazione delle attività che la legge delega demanda alla fonte primaria e se non sia piuttosto preferibile individuare un regime residualmente applicabile alle attività non elencate nella tabella, nel senso indicato in premessa, volto a consentire il ricorso al regime della SCIA o della SCIA unica per l'avvio di tutte le attività che non rientrino tra quelle sottoposte a regimi differenti o non siano specificamente indicate nella tabella;

ferma restando la necessità di un aggiornamento periodico della tabella, verificare la congruità con il sistema delle fonti della previsione di cui all'articolo 2, comma 6, che consente di aggiornare la tabella stessa con una fonte subordinata, quale un decreto ministeriale;

enucleare, all'articolo 3, comma 1, lettera c), i principi generali sui controlli, al fine di inscrivere in una cornice unitaria le scelte compiute dalle singole regioni;

graduare, al comma 5 del nuovo articolo 6-*bis* del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, introdotto dal citato articolo 3, comma 1, lettera c), 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);

verificare alla luce del principio di proporzionalità il disposto dell'articolo 5, comma 1, che abolisce la comunicazione al comune competente per territorio della cessazione dell'attività degli esercizi di vicinato, nonché delle medie e grandi strutture di vendita;

assicurare i necessari coordinamenti con la normativa vigente.