



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea
in Governance
delle
organizzazioni
pubbliche
ordinamento
ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

SCIA:
istituto emblematico
del complesso
rapporto tra
amministrazione
pubblica e cittadino

Relatore

Ch. Prof. Luigi Benvenuti

Laureando

Gianni Gazzetto
Matricola 860784

Anno Accademico

2016 / 2017

Sommario

| | |
|--|-----|
| Introduzione..... | 1 |
| I. Il possibile percorso evolutivo..... | 5 |
| I.1 Poteri e provvedimenti autorizzatori e concessori | 11 |
| I.2 Denuncia-dichiarazione di inizio attività | 14 |
| I.2.1 Presupposti storici, economici, sociali, politici..... | 16 |
| I.2.2 Il parere del Consiglio di Stato del 19 febbraio 1987, n. 7 | 18 |
| I.2.3 La legge sul procedimento amministrativo | 20 |
| I.2.4 L’art. 19 della LPA – Denuncia di inizio attività | 22 |
| I.2.5 Prime valutazioni d’attuazione – la commissione di studio di S. Cassese..... | 34 |
| I.2.6 Evoluzioni | 39 |
| I.3 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività – il D.L. 31 maggio 2010, n. 78 | 46 |
| II. Le caratteristiche attuali dell’istituto | 53 |
| II.1 Definizione e caratteristiche | 56 |
| II.1.2 La legge Madia e i decreti attuativi | 67 |
| II.2 Le tipologie di comunicazione | 105 |
| II.3 La natura giuridica dell’istituto | 108 |
| II.4 La tutela dei contro interessati | 111 |
| III. Le norme di semplificazione in Europa e in altre nazioni..... | 117 |
| III.1 la Direttiva 2006/123/CE..... | 117 |
| Considerazioni finali | 121 |
| Bibliografia | 123 |
| Sitografia | 129 |

Introduzione

Introdurre il proprio lavoro è sempre abbastanza arduo in quanto, come affermava Francesco Galgano¹, l'introduzione andrebbe scritta per ultima come sintesi del percorso esposto, ma così, si può immediatamente rilevare, sarebbe una conclusione. Roger Verneux², d'altra parte scriveva «Non ci si deve attendere che l'introduzione alla filosofia sia più facile a comprendersi d'una qualunque delle sue parti. Si tratterebbe semmai del contrario, perché essa non può evitare d'utilizzare nozioni e tesi che saranno spiegate e giustificate più in là».

L'argomento di analisi, come riportato nel titolo, è l'istituto giuridico della Segnalazione Certificata di Inizio Attività – SCIA per l'appunto, che si colloca nel più ampio tema del rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini. Ogni azione ha, quasi per assioma, una motivazione e, dato che l'argomento si presta a una trattazione preminentemente giuridica, non guasta ricordare che l'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241 relativa al procedimento amministrativo, prevede che questa sia resa esplicita. In altri termini, perché questo argomento? Da un lato in quanto collegato al corso di studi, quindi in ragione del possibile approfondimento di una norma che può presentare una certa utilità nella vita quotidiana, ma l'aspetto più interessante è dato dal fatto che questo istituto è rappresentativo di una mutata concezione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino e, probabilmente, una base per possibili confronti e ulteriori cambiamenti nell'ottica del miglioramento della convivenza sociale. Questo, a ben vedere, è anche il fine ultimo del diritto in sé: la risoluzione o addirittura la rimozione delle possibili cause di conflitti sociali.

L'analisi quindi vuole essere un ulteriore contributo a vari studi già esistenti sull'argomento³, che tragga spunto dagli stessi per proporre da una parte una sintesi e dall'altra alcune

¹ F. Galgano, *Introduzione al diritto e di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1986.

² R. Verneux, *Corso di filosofia tomista – introduzione e logica*, Paideia, Brescia, 1966.

³Cfr. A. Romano, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in "Diritto amministrativo", 2006, 2, p. 489; G. Vesperini, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2007, I, p. 83 ss; M.A. Russo, *Dichiarazione di inizio attività*, in "Enciclopedia giuridica", Roma, Treccani, 2010; A. Travi, *Dichiarazione di inizio attività*, in "Enciclopedia del diritto", Annali II, Milano, Giuffrè, 2008; G. Greco, *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, in "Giustizia amministrativa", 3, 2011; S. Liguanti, *Nuova SCIA, silenzio assenso e conferenza di servizi*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2017; e alcune tesi come quella di dottorato di Serena Saltelli, *Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.: nuovi percorsi dei rapporti*

considerazioni sulle ultime novelle normative introdotte dall'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd. Legge Madia) e dai decreti legislativi attuativi, il 126 del 30 giugno 2016 - Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - e il 222 del 25 novembre 2016 - Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA).

Il considerare un singolo istituto giuridico non è una limitazione ma una modalità per comprendere il sistema giuridico complessivo e l'attuale paradigma del rapporto tra amministrazione e cittadino realizzando così quanto affermava Marshall McLuhan⁴: «Ogni materia affrontata in profondità suggerisce un rapporto immediato con altre», infatti emergono le forti connessioni con la normativa di semplificazione, di trasparenza dell'azione amministrativa e dell'organizzazione dell'amministrazione stessa.

Nel lavoro è dato rilievo agli aspetti economici, sociali, politici e di altre materie che influenzano la disposizione giuridica della norma, favorendo una visione interdisciplinare “a tutto tondo” dell'argomento⁵.

tra pubblica amministrazione e cittadino, Università degli studi di Salerno, A.A. 2011-2012
http://elea.unisa.it/xmlui/bitstream/handle/10556/1860/tesi_dottorato_S_Saltelli.pdf?sequence=1&isAllowed=y consultata il 23 gennaio 2018

e di laurea magistrale di Giulia Vannucci, *L'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di S.C.I.A.*, Università degli studi di Pisa, 2014

<https://etd.adm.unipi.it/t/etd-09212014-165455/> consultata il 23 gennaio 2018.

⁴ M. McLuhan (2002), *Gli strumenti del comunicare*, Net, Milano, 2002, p. 370.

⁵ Per la prospettiva del realismo di Massimo Severo Giannini vedi, in tal senso, le opere manualistiche *Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1970; ID., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1981

Per un approfondimento del pensiero di Giannini vedi nell'ambito di un approccio ermeneutico al diritto vedi F. Viola, *Approccio analitico e approccio ermeneutico alla scienza del diritto*, in “L'unità del diritto.” Massimo Severo Giannini e la teoria Giuridica”, a cura di S. Cassese et al., Il Mulino, Bologna, 1994, p. 369 ss. reperibile anche in rete all'indirizzo http://www1.unipa.it/viola/Approccio_analitico_e_ermeneutico.pdf, in cui l'autore rileva «In questo contesto il giurista diventa il custode del senso delle istituzioni più che del loro meccanico funzionamento, cioè della loro ragion d'essere come supporto indispensabile al pluralismo sociale.» e «In quest'ottica il giurista deve essere inteso come un esperto della vita sociale nella sua multiforme e sempre mutevole configurazione», emerge anche la questione del linguaggio, per cui «La doppia faccia del diritto, insieme entità linguistica e fatto sociale, induce il filosofo analitico a riunificare ciò che la sua concezione del linguaggio tenderebbe a separare, mettendolo così di fronte al problema tipico dell'ermeneutica».

Il lavoro si suddivide sostanzialmente in quattro parti, una prima di individuazione degli istituti che hanno preceduto la SCIA, una seconda riguardante le caratteristiche attuali che ne evidenzia i punti di forza e le possibili criticità, la terza che vuole aprirsi al confronto con situazioni simili in ambito Europeo e internazionale, quindi una parte conclusiva di sintesi.

Per quanto riguarda le fonti utilizzate, se da un lato è risultato imprescindibile la consultazione di manuali, articoli, riviste, enciclopedie, opere collettanee, testi normativi, dall'altro il ricorso alle risorse informatiche e telematiche è stato fondamentale per le attività di individuazione dei primi ma anche per la consultazione diretta delle informazioni⁶; la disponibilità di queste ultime è dovuta anche agli interventi normativi che da inizio secolo obbligano i soggetti pubblici a rendere trasparente le loro attività e condividere le informazioni che posseggono⁷.

⁶ Non si tratta quindi del relativamente semplice utilizzo di motori di ricerca come Google, Yahoo o altri, ma dell'utilizzo di strumenti digitali appositamente disposti, commerciali o open source, come la banca dati DoGi-Dottrina Giuridica, curata dal Consiglio Nazionale Ricerche, che permette di ricercare gli articoli più recenti pubblicati in relazione a un dato argomento, o Foro Italiano, un portale per l'informazione giuridica, Jus Explorer il portale per la consultazione della banca dati De Jure dell'editore Giuffrè, la banca dati Leggi d'Italia che contiene il testo vigente e commentato della legislazione dal 1860 e altri. In presenza di più fonti si sono preferite quelle più attendibili, quindi accessibili e infine presenti sul web.

⁷ Possono essere richiamate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la legge 9 gennaio 2004, n. 4 "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici", il D.lgs 7 marzo 2005 n. 82 e s.m.i "Codice dell'Amministrazione Digitale", il D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i. "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

I. Il possibile percorso evolutivo

Il concetto di “percorso evolutivo” potrebbe richiamare le teorie evoluzionistiche e la più rinomata di Charles Darwin, che postula la sopravvivenza dell’organismo che meglio si adatta al proprio ambiente. Va peraltro sottolineata la delicatezza e difficoltà di trasferire nozioni tipiche di altri settori disciplinari a quello giuridico⁸.

È opportuno innanzitutto delineare un percorso evolutivo dell’istituto giuridico considerato quando vi siano delle caratteristiche comuni con istituti precedenti come: le motivazioni, le modalità applicative, la fonte di riferimento, gli effetti desiderati, i soggetti coinvolti e altre più specifiche; altrimenti si dovrà considerare l’ipotesi che non si tratta di evoluzione ma di casi simili e indipendenti. È ancora opportuno descrivere l’ambiente di riferimento e le sue possibili variazioni⁹.

È pratica invalsa, in relazione a quest’ultimo punto, ripercorrere la storia delle organizzazioni sociali che hanno portato alla forma istituzionale dello stato contemporaneo, e delle sue caratteristiche, per comprendere quali sono i soggetti implicati, i loro interessi e le risorse di cui possono servirsi per raggiungerli, quindi come possono incidere sull’ordinamento giuridico vigente. Molti autori considerano il periodo che inizia dalla formazione dello Stato Assoluto, in quanto probabilmente ritenuto un primo predecessore dell’attuale sistema amministrativo, o partono dalla rivoluzione francese come momento di cambiamento, riservando qualche accenno alle organizzazioni burocratiche più antiche, come l’impero

⁸ Vedi sul punto R. Sacco, *Il concetto di interpretazione del diritto*, G. Giappichelli, Torino, 1947; P.G. Monateri, *Interpretare la legge: i problemi del civilista e le analisi del diritto comparato*, Cedam, Padova, 1987

⁹ Scriveva al proposito Feliciano Benvenuti «Volendo comprendere e descrivere quel fenomeno che va sotto il nome di Amministrazione e, in particolare, di Amministrazione italiana, non si può ignorare che esso proviene dalla evoluzione di principii e di istituzioni che si radicano molto lontano nella storia dell’umanità. E ciò perché, qualunque sia stato il contesto politico e sociale delle comunità umane, sempre vi fu, e necessariamente, un tipo di attività che corrisponde, nella sostanza, agli elementi dell’Amministrazione attuale: non solo, ma addirittura alle funzioni, anche se non tutte, dell’Amministrazione dei nostri tempi». F. Benvenuti, *Disegno della amministrazione italiana*, CEDAM, Padova, 1996, p. 6.

Posizione più dialettica è quella di Sabino Cassese «Quel che dirò può essere così esposto in sintesi: diritto e storia sono buoni amici, ma spesso si tradiscono e il risultato è che la storia diventa falsa (e così pure il diritto). Occorre, quindi che si facciano migliore compagnia, restando più fedeli l’uno all’altro (nonché alla propria vocazione)». S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 563.

romano, o il feudalesimo.

Alcuni¹⁰, addirittura, risalgono alle città-stato dell'antica Grecia – denominate *polis*, da cui deriva il termine politica – in cui distinguono due sfere di relazioni, una a carattere familiare, definita privata, e una esterna alla famiglia denominata pubblica¹¹.

La prima era la base per l'organizzazione della produzione economica, dei beni di sussistenza, dove il capofamiglia esercitava un potere assoluto, coercitivo, tramite l'uso della forza e della violenza nei confronti degli altri componenti del gruppo familiare che risultano a lui sottomessi. Questa prima considerazione sul potere ne porta *in nuce* altre riprese a breve *infra* in questo stesso paragrafo.

La sfera politica, in contrapposizione, riguardava i rapporti tra uomini non sottomessi ad altri uomini, tra eguali, quindi i comportamenti desiderati andavano perseguiti tramite accordi, con l'uso della persuasione e della parola. Questo tipo di relazioni erano istaurate per il raggiungimento di obiettivi comuni, come garantire la sicurezza interna ed esterna della polis, monopolizzando, ad esempio, l'uso legittimo della forza, ossia accentrandolo nelle mani dello stato e prevedendone l'uso per ottenere obbedienza attraverso comandi vincolanti per tutti: leggi, provvedimenti, sentenze¹². Altri obiettivi potevano avere natura economica, come la regolazione delle pratiche commerciali, o sociale, come la definizione del territorio di riferimento e il rapporto con esso o la partecipazione alla stessa politica, con il fine ultimo di migliorare il benessere collettivo¹³.

Roma fu città-stato che si espanse sia territorialmente che demograficamente, inglobando altri popoli, divenne repubblica – *Res publica Populi Romani* – quindi impero e, come afferma Clarich « [...] fu l'esempio forse più sviluppato di organizzazione burocratica volta a dare ordine e tendenziale uniformità alle strutture portanti del sistema di governo.»¹⁴, tuttavia, sebbene molti istituti di diritto romano siano stati ripresi in ordinamenti giuridici successivi¹⁵, «gli esempi antichi non sono di aiuto per comprendere il fenomeno amministrativo nella

¹⁰ A.Bagnasco - M.Barbagli - A.Cavalli, *Corso di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 585

¹¹ H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago, University of Chicago Press, trad. It. *Vita activa*, Milano, Bompiani, 1964

¹² A.Bagnasco - M.Barbagli - A.Cavalli, *op. cit.*, p. 584

¹³ Cfr. T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti – terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 15-16

¹⁴ M. Clarich, *op. cit.*, p. 20

¹⁵ M. D'Alberti, *op. cit.*, p.4

realtà contemporanea»¹⁶.

L'ordinamento feudale, d'altra parte, non offre molti spunti in più¹⁷, infatti il patrimonio del re comprendeva il popolo e il territorio, i rapporti erano regolati su basi privatistiche, con notevoli differenze rispetto alla situazione attuale¹⁸. L'aspetto che pare rilevante riguarda le ragioni del suo superamento, ossia l'espansione dei commerci che, a sua volta, richiese lo sviluppo di una rete di trasporti e comunicazioni sicura, la necessità di sicurezza portò allo sviluppo di armi da fuoco e all'apparire di eserciti numerosi, questo all'aumento delle spese per la difesa che non potevano essere affrontate senza un adeguato sistema fiscale-di prelievo, in altri termini alla presenza di un apparato burocratico²⁰.

Lo Stato Assoluto è considerato la prima forma di Stato Moderno²¹ e si caratterizza per la concentrazione del potere in capo al sovrano che si avvaleva per esercitarlo, come anticipato, dell'aiuto della burocrazia. Il modello di riferimento normalmente preso ad esempio è quello francese e, in riferimento al tema del presente lavoro, rilevano i molteplici interventi in ambito economico che questo attuò sia come direzione e regolamentazione delle attività che nella loro gestione diretta²². Lo Stato di polizia (così denominato in riferimento al greco *politeia*, sulla base della citata *polis*, a significare il fine di benessere collettivo che si proponeva), si realizzò in alcuni territori nel XVIII secolo quando alcuni monarchi assoluti fecero proprie le idee dell'illuminismo²³.

Il passaggio allo Stato liberale di diritto avviene con l'ascesa al potere della borghesia, cui anche la burocrazia appartiene, a scapito del ceto nobiliare ed è fissato, per convenzione, al 1789, anno di inizio della Rivoluzione Francese. Come evidenzia D'Alberti, rifacendosi

¹⁶ M. Clarich, *op. cit.*, p. 20

¹⁷ D'Alberti in realtà riferisce che il termine *Service public* è rinvenibile in testi di diritto francese di epoca medioevale e altre fonti di diritto feudale sono di rilievo, come un'ordinanza del 1439 destinata ai mugnai che stabiliva l'obbligo di non discriminazione, di continuità del servizio e della qualità, o ancora la creazione del servizio postale a cavallo, la disciplina delle acque, tuttavia ciò non assurgeva a sistema. Cfr. M. D'Alberti, *op. cit.*, p. 5-7

¹⁸ Cfr. T. Groppi, A. Simoncini, *op. cit.*, p. 20

¹⁹ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di Fabrizio Fracchia, Giuffrè Editore, Milano, 2015, p. 2

²⁰ Cfr. T. Groppi, A. Simoncini, *op. cit.*, p. 20; G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo – vol. 2 – La questione burocratica*, Franco Angeli, 2007, p. 36-39

²¹ È da evidenziare che si presentano dei modelli di analisi, nella realtà storica il mutamento è meno lineare e più controverso, si veda A. Bagnasco - M. Barbagli - A. Cavalli, *op. cit.*, p. 589

²² M. Clarich, *op. cit.*, p. 20

²³ Cfr. T. Groppi, A. Simoncini, *op. cit.*, p. 22 e M. Clarich, *op. cit.*, p. 21

all'opera *Ancien régime* di Alexis de Tocqueville, il mutamento avviene gradualmente, con l'introduzione di figure come l'intendente, un funzionario delegato dal potere centrale in periferia per estenderne il controllo che risulta investito di estesi poteri, come l'esproprio, di comminare sanzioni, di condannare a morte. Questi poteri non potevano essere del tutto arbitrari e/o discrezionali per questo va definendosi un corpo di norme che ne garantiscano e regolino l'esercizio²⁴. Singolare, ancora una volta, è che siano difficoltà di natura fiscale, o economica, a costringere il monarca francese a convocare gli Stati Generali (clero, nobiltà e Terzo stato) per cercare una soluzione. L'occasione si presta per i rappresentanti della borghesia – avvocati, pubblici ufficiali, commercianti, industriali, grandi latifondisti – per chiedere in un primo tempo di essere presenti in maggior numero, in seguito di avere maggior capacità decisionale, in termini di modalità di voto, ossia la sostituzione del sistema “per ordine” (un voto per ogni stato) con quello “per testa”, in cui i 51 vescovi, i 291 nobili e gli altri 610 deputati avrebbero avuto un voto ciascuno, con decisione a maggioranza²⁵. Quindi l'incapacità di risolvere difficoltà economiche ha portato alla perdita di capacità decisionale da parte del sovrano. I rappresentanti della borghesia, acquisito il potere, da una parte dichiarando di agire in nome del popolo, dall'altra destituendo il sovrano, riformulano le regole, in modo da garantire i diritti individuali, primo fra tutti di libertà economica (*laissez-faire*), così da renderle chiare, certe, conoscibili, uguali per tutti; riforma le istituzioni, in particolare il Parlamento, per garantire la partecipazione alla gestione del potere, formalizza il principio della “tripartizione dei poteri” – legislativo, esecutivo e giudiziario, il principio di legalità e di giustiziabilità²⁶.

Il modello di stato liberale di diritto incontra delle difficoltà in quanto sostanzialmente legato agli interessi della borghesia (c.d. Stato monoclasse)²⁷, che persegue fini minimi come la garanzia dell'ordine pubblico interno e la difesa dei confini (c.d. Stato guardiano notturno)²⁸, ma risulta arduo individuare un modello successivo data la complessità dell'epoca attuale, vi sono differenti punti di vista che portano a definirlo Stato pluriclasse/pluralista, in ragione dell'eterogeneità delle caratteristiche della popolazione di riferimento (di rilievo quella operaia),

²⁴ M. D'Alberti, *op. cit.*, p.8-9

²⁵ A. Soboul, *Storia della rivoluzione francese*, Rizzoli, 2001, pp. 1787-1799

²⁶ Cfr M. D'Alberti, *op. cit.*, p. 9 e T. Groppi, A. Simoncini, *op. cit.*, p. 22 e M. Clarich, *op. cit.*, p. 23-30

²⁷ M. Clarich, *op. cit.*, p. 24

²⁸ *Ibidem*

o interventista, sociale, del benessere, in considerazione dei bisogni che vorrebbe soddisfare, o democratico, costituzionale, decentrato se si considerano aspetti giuridico-organizzativi. L'allargamento degli aventi diritto al voto (c.d. suffragio) avvenuta in momenti diversi, comporta la situazione attuale in cui quasi la totalità della popolazione può esprimere i propri interessi e quindi gli organi di governo devono considerare le diverse istanze non sempre convergenti, la necessità di preservare l'unità e la pacifica convivenza deve prevalere. A tal fine il sistema è reso democratico e introdotto il principio di maggioranza, ossia le decisioni sono adottate quando sono condivise almeno dalla maggior parte dei votanti (c.d. maggioranza relativa). La Costituzione, a differenza dello Stato liberale, è rigida, ossia non può essere prevaricata o modificata da altre leggi definite normali, assume quindi un rango superiore, è quindi garantita dalla giustizia costituzionale (le leggi non conformi al testo costituzionale sono eliminate) e dalla modalità di revisione che richiedono uno specifico procedimento, e garanzia delle diverse parti sociali²⁹.

L'*excursus* di alcune forme organizzative trattate dalla dottrina e dei loro avvicendamenti permette di formulare alcune prime considerazioni:

1. Il concetto di "potere" non è strettamente giuridico, il sociologo Karl Emil Maximilian Weber³⁰ lo definì come «la possibilità di trovare obbedienza a un comando che abbia un determinato contenuto»³¹, e l'autorità è il potere che deriva dalla legge mentre la sovranità come un potere non soggetto ad altri.
2. Il potere può essere concentrato nelle mani di pochi, nel caso limite di una sola persona, assumendo forme assolutistiche, o condiviso tra molti, configurandosi in forme democratiche.
3. Economia e diritto si influenzano reciprocamente per cui le norme possono favorire o limitare i le condizioni economiche di alcune classi sociali ma, condizioni economiche critiche possono portare alla richiesta di modifica delle norme vigenti o dello *status quo ante*.
4. Il cambiamento non è lineare e dipende dalle parti coinvolte, dalle loro conoscenze, dalle risorse e dalle capacità disponibili, e da altri fattori non sempre prevedibili.

²⁹ Cfr. T. Groppi, A. Simoncini, *op. cit.*, p. 22 e M. Clarich, *op. cit.*, p. 34-41

³⁰ In generale sul punto si veda Marianne Weber, *Max Weber. Una biografia*, trad. it. B. Forino, Il Mulino, Bologna, 1995

³¹ A. Bagnasco - M. Barbagli - A. Cavalli, *op. cit.*, p. 87 e cfr G. Bonazzi, *op. cit.*, p. 31, M. Clarich, *op. cit.*, p. 34-35

5. I principi riportati nella carta costituzionale sono imprescindibili dalle norme ordinarie, quindi i primi possono essere utilizzati per la comprensione delle seconde.

Prima di passare ai punti successivi, dove si individuano alcune caratteristiche comuni degli istituti giuridici considerati, si possono rilevare alcuni articoli, nella costituzione dello Stato Italiano, riferibili allo svolgimento di attività economiche, che possono considerarsi principi ispiratori degli stessi:

- Nell'art. 2 sono riconosciuti e dichiarati inviolabili i diritti umani che vengono messi in relazione con i doveri di solidarietà politica, economica e sociale
- Nell'art. 3 vi è la dichiarazione di uguaglianza di tutti i cittadini e l'impegno della repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono lo sviluppo della persona umana
- Nell'art. 41 viene sancita la libera iniziativa economica privata che trova dei limiti qualora possa danneggiare l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. A tal fine è previsto l'intervento normativo per programmare e controllare che le attività economiche, pubbliche e private, abbiano un'utilità sociale.

L'art. 97 Cost., pur essendo rilevante, in quanto prevede che la PA operi e si organizzi in base a principi di legalità, buon andamento e imparzialità, si pone più come in un rapporto di mezzo per conseguire quanto indicato nei precedenti.

Scorrendo l'*excursus* si nota come questi articoli, che vengono richiamati puntualmente in seguito, trovano le loro radici nella storia, come la ricerca del benessere collettivo delle *polis* greche, negli ideali di uguaglianza della rivoluzione francese, nelle diffuse richieste di libertà economica che trovano un contrappeso nell'obbligo di contribuire alle necessità collettive, almeno in modo finanziario se non conformando lo svolgimento delle attività a determinate norme.

Si rileva infine che, essendo lo Stato Italiano membro dell'Unione Europea, la sovranità del primo è limitata dalla seconda, per cui norme di diritto sovranazionale europeo incidono sull'ordinamento interno italiano e, in riferimento all'argomento trattato, va considerata la Direttiva 2006/123/CE, meglio conosciuta come Direttiva Bolkestein, relativa ai servizi del mercato comune europeo.

I.1 Poteri e provvedimenti autorizzatori e concessori

Per comprendere la portata innovativa delle disposizioni di semplificazione è necessario partire dalla situazione previgente. Da un lato, in base all'*excursus* riportato, è emerso vi è lo Stato³² dotato di poteri autoritativi e discrezionali, dall'altro vi è l'eterogeneità dei diritti e degli interessi dei cittadini³³. Ciò porta ad affermare che «è da tenere in considerazione che nel diritto amministrativo una particolare rilevanza hanno i poteri che il soggetto pubblico è in grado di esercitare prescindendo dalla volontà del privato e, dunque, producendo unilateralmente una vicenda giuridica relativa alla sfera giuridica dello stesso. Le vicende giuridiche sono normalmente rappresentate dalla costituzione, estinzione o modificazione di situazioni giuridiche»³⁴. L'esercizio del potere amministrativo autoritativo si manifesta in provvedimenti amministrativi³⁵ che per essere adottati devono seguire determinati *iter* e rispettare a determinati vincoli, come stabilito, nello Stato italiano, dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Per la classificazione dei provvedimenti amministrativi preminente è la connessione al potere esercitato che porta a distinguere «poteri autorizzatori, poteri concessori, poteri ablatori, poteri sanzionatori, poteri di ordinanza, poteri di programmazione e di pianificazione, poteri di imposizione di vincoli e poteri di controllo»³⁶. In virtù di ragioni pratiche riferite agli obblighi previsti dal procedimento, si individuano provvedimenti a carattere generale e altri particolare, o puntuale, in quanto soggetti a regimi giuridici diversi³⁷.

³² Inteso in senso ontologico, il termine può essere sostituito con pubblica amministrazione, o ente pubblico, in contesti e riferimenti più puntuali.

³³ Cfr. M. D'Alberti, *op. cit.*, p.180

³⁴ E. Casetta, *op. cit.*, p. 304 e D'Alberti, nel definirla attività tradizionale delle pubbliche amministrazioni, la ricollega alla *puissance publique* della Francia pre-rivoluzionaria, in altre parole dello Stato Assoluto Cfr. M. D'Alberti, *op. cit.*, p.163

³⁵ Cfr. M. Clarich, *op. cit.*, p. 102-106

³⁶ E. Casetta, *op. cit.*, p. 322

³⁷ Una delle prime definizioni di autorizzazione è stata data da Oreste Ranelletti nel 1894 quale provvedimento di rimozione di un limite, vincolo, posto all'esercizio di un diritto di cui il richiedente è già titolare. Come riporta Casetta, dottrina e giurisprudenza, hanno distinto figure più specifiche, come le abilitazioni o omologazioni, il nullaosta, la dispensa, l'approvazione, la licenza, O. Ranelletti, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. It.*, IV, 1894, p. 7 ss; E. Casetta, *op. cit.*, p. 322-326

Il potere concessorio, che sempre più spesso si formalizza non in un atto di concessione ma in

Le classificazioni e le definizioni riportate sono il frutto, come accennato, dell'elaborazione della dottrina e della giurisprudenza quindi possono differire, in modo più o meno ampio, a seconda degli autori presi a riferimento. Francesco Caringella, autore di formazione più recente, rispetto a quanti finora richiamati, cercando di raccogliere l'immenso patrimonio conoscitivo disponibile, proporre una sintesi abbastanza schematica degli atti amministrativi, distinguendo, in prima istanza, quelli che non sono provvedimenti (di volontà, di conoscenza, di giudizio e endoprocedimentali) dai provvedimenti (autorizzazioni, concessioni, ablazioni, sanzioni, provvedimenti di secondo grado). Dei provvedimenti amministrativi, quindi, propone delle classificazioni sulla base di alcuni criteri-punti di vista³⁸, come:

- il procedimento, distinguendo tra atti procedimentali (che fanno parte del procedimento) e presupposti (autonomi dal procedimento ma che ne condizionano la validità o l'efficacia);
- il rapporto tra gli atti, distinguendo i composti (da diverse manifestazioni di volontà di organi diversi che tuttavia si configurano come atto unico) dai contestuali (che pur contenendo diverse manifestazioni di volontà hanno in comune solo il momento di adozione ma sono distinte e autonome, nel qual caso il vizio di una o più non si estende all'intero atto, un esempio chiarificatore è l'atto di assunzione di personale);
- dei destinatari, distinguendo quelli a destinatario unico, a pluralità di destinatari determinati (a loro volta suddivisibili in collettivi, ad esempio un divieto destinato a determinati soggetti, e plurimi, ossia con effetti diversi per ogni destinatario), a destinatari indeterminati;
- gli effetti, che possono essere accrescitivi (autorizzazioni, concessioni, dispense, erogazioni, licenze, nulla osta), ablatori, sanzionatori e di secondo grado.

un contratto tra amministrazione concedente e imprese concessionarie con lo svolgimento di procedure d'appalto (Significativo, in tal senso, sia l'intervento dell'Unione Europea con la direttiva 2014/23/UE relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione, sia il nuovo testo del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 di recepimento da parte dello Stato italiano), si caratterizza per attribuire *ex novo* o trasferire in capo al richiedente la titolarità di situazioni giuridiche (diritti) o *status*, che non gli appartengono in precedenza e su cui, al più, può avere degli interessi legittimi pretensivi. Alcuni esempi possono riguardare la concessione d'uso di beni, di servizi pubblici, della cittadinanza, di costruzione e gestione di opere pubbliche. Il concessionario, d'altra parte, ottenuta la concessione deve sostituirsi all'amministrazione concedente nello svolgimento del compito assegnato, assumendosene il rischio. Cfr. M. D'Alberti, *op. cit.*, p.269; E. Casetta, *op. cit.*, p. 331-336.

³⁸ Cfr. F. Caringella, *Compendio di diritto amministrativo*, Dike giuridica, Roma, 2017, p. 440-441,

Per quanto riguarda le autorizzazioni e le concessioni, sia Caringella, in modo sintetico-schematico, che Clarich, in via più discorsiva, riferiscono delle successive elaborazioni dottrinali, ad opera in particolare di Giannini, che cercarono di superare la loro rigida suddivisione, probabilmente condizionata dal dibattito sulle situazioni giuridiche soggettive, con l'introduzione di categorie intermedie. Avremmo quindi, considerando gli effetti, autorizzazioni costitutive (molto vicine alle concessioni), permissive (da ricondursi al concetto classico), ricognitive (in sostanza le abilitazioni, in cui prevale l'elemento della valutazione delle capacità personali)³⁹. Altre distinzioni sono connesse alla correlazione diritto-potere esercitato, ottenendo il binomio diritto soggettivo-potere vincolato e interesse legittimo-potere discrezionale, al profilo funzionale, avendo autorizzazioni di controllo e di programmazione, della tipologia e della struttura del momento decisionale⁴⁰.

Quanto brevemente riportato dovrebbe fornire una prima comprensione della complessità dei rapporti considerati, tuttavia le classificazioni esposte evidenziano solo in parte le criticità sottese. Clarich, in tal senso, rileva che la collocazione, indistinta, di autorizzazioni e concessioni nella teoria del provvedimento amministrativo (con una visione panpubblicistica del diritto⁴¹), considerandoli atti d'imperio, unilaterali, espressione della volontà dello Stato (dallo stesso modificabili e revocabili *ad nutum*, senza indennizzo), preclude l'inserimento di schemi privatistici nel diritto pubblico. Ciò non permette di fornire, ad esempio, ai concessionari le garanzie per investimenti di lunga durata e porta successivamente alla creazione di nuovi istituti come le concessioni-contratto⁴². Ulteriore elemento di criticità, riguardate le classificazioni di autorizzazioni e concessioni e in grado di influenzare i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, è l'intervento del diritto europeo che, sostanzialmente, equipara gli atti menzionati a controlli *ex ante* della P.A. allo svolgimento delle attività e, specie se queste sono commerciali-economiche, tende a rimuoverli, considerandoli possibili limiti alla libera concorrenza⁴³.

³⁹ Cfr. M. Clarich, *op. cit.*, p. 186

⁴⁰ Cfr. F. Caringella, *op. cit.*, p. 441-442

⁴¹ La teoria c.d. panpubblicistica (o autonomistica), sostiene il diritto pubblico autonomo rispetto a quello civile. Cfr. M. Santise, *Coordinate ermeneutiche di Diritto amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017 p. 409

⁴² Cfr. M. Clarich, *op. cit.*, p. 187

⁴³ Francesca Trimarchi Banfi afferma «Quando si parla dell'azione dei poteri pubblici nel quadro di un'economia di mercato occorre distinguere, all'interno della attività dell'amministrazione,

Ulteriore aspetto critico, a prescindere dalla classificazione dei provvedimenti, è l'ampiezza delle attività soggette alla regolamentazione-controllo, che possono riguardare le già richiamate attività di panificazione o macinatura, le poste e i trasporti, il commercio e l'edilizia, le acque e la finanza, la caccia e la pesca, l'iscrizione in albi e ruoli, dall'impiantistica (civili e industriale) alla gestione delle radiofrequenze, e così via. Inoltre, le competenze al rilascio sono state suddivise tra più soggetti, distinti non solo per competenza territoriale (attualmente comuni, province, regioni, Stato, città metropolitane) ma anche funzionale, come le Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura o gli enti con competenze nella sanità o paesaggistiche, tanto che la stessa ricognizione è risultata difficoltosa.

1.2 Denuncia-dichiarazione di inizio attività

La legge 7 agosto 1990, n. 241 può essere considerata un primo tentativo compiuto di riformare il sistema organizzativo-giuridico della PA che si era creato alla fine del XX secolo. L'aggettivo "compiuto" non è casuale, infatti l'*iter* che portò all'approvazione della legge sul procedimento amministrativo (da alcuni abbreviata in LPA) vide la presentazione di quattro progetti di legge (PdL), il primo risalente al 30 luglio 1987⁴⁴. Le origini della proposta si trovano nei lavori della "Commissione Nigro" del 1984⁴⁵ istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che portarono alla predisposizione di uno schema di disegno di legge (DdL) recante norme sul procedimento amministrativo.

tra quelle propriamente economiche (che hanno ad oggetto la produzione di beni e servizi) e quelle che condizionano in vario modo lo svolgimento delle attività economiche da parte delle imprese, al fine di evitare che queste attività si svolgano in modi pregiudizievoli per i terzi e per la collettività. Questi condizionamenti hanno finalità specifiche che differiscono secondo i settori, ma essi hanno in comune una funzione "precauzionale"». F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, p. 20-21; Cfr. M. Clarich, *op. cit.*, p. 188

⁴⁴ I PdL presentati sono consultabili sul sito web del Senato della Repubblica – X Legislatura 1987-1992 raggiungibile all'indirizzo <http://www.senato.it/leg/10/BGT/Schede/Ddliter/S2226.htm> consultato il 24 gennaio 2018

⁴⁵ V. MONTANARI, *La natura giuridica della D.I.A. alla luce delle modifiche introdotte dal Decreto Competitività*, Giust. Amm. n. 10 - 2005; F. MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività, Nuove prospettive del rapporto pubblico – privato*, Milano, 2011, 2 ss.

Un primo commento sui lavori della commissione e sul DdL si trovano nel parere del 19 febbraio 1987 n. 7 dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato⁴⁶, che fornisce pure alcuni precedenti « Vanno ricordati, tra i precedenti più significativi, i contributi, ormai remoti, della commissione Villa (1918); della prima sottocommissione (presieduta da V. Scialoja) costituita in seno alla commissione reale per il dopoguerra (1920); della commissione parlamentare di inchiesta istituita dalla l. 16 marzo 1921 n. 260 (i risultati di quest'ultima sono consegnati nella relazione 10 luglio 1921).

In epoca più vicina si segnalano gli studi (editi nel 1948) sulla organizzazione e la procedura amministrativa della commissione per gli studi attinenti alla organizzazione dello Stato in larga parte posti, poi, a base di iniziative legislative (non pervenute, peraltro, alla conclusione del loro iter).», e inserisce alcuni richiami a altri ordinamenti, sia con riferimento ai principi del procedimento: «È interessante sottolineare che i canoni individuati dal disegno di legge (semplicità, sollecitudine ed economicità) coincidono con quelli enunciati nelle disposizioni che regolano, in vari ordinamenti stranieri, il procedimento amministrativo. In particolare possono essere richiamati: l'art. 39, 2° comma, della legge austriaca sul procedimento amministrativo del 25 luglio 1925 (ripromulgata il 23 maggio 1950) che impone all'autorità, in mancanza di specifiche norme in materia, di condurre il procedimento sulla base di considerazioni di opportunità, semplicità, rapidità ed economia; l'art. 5, 2° comma, del decreto governativo cecoslovacco, sulla procedura amministrativa del 1955; l'art. 12 della legge jugoslava sulla procedura amministrativa del 1958 («l'azione amministrativa si svolgerà in conformità di norme di economia, celerità ed efficacia»); sia riferendosi all'obbligo di motivazione, previsto all'art. 4 del DdL, nei casi vi sia pregiudizio per i destinatari: «tale è il sistema adottato dalla l. 25 maggio 1976 della Repubblica federale tedesca: § 39; dalla legge austriaca sul procedimento amministrativo generale del 1925: § 58; dalla legge israelita del 1958: art. 2 e 3; dalla legge jugoslava del 1950: art. 207; dal codice polacco del 1960: art. 9; dalle leggi di alcuni Lander della Repubblica federale tedesca; dalla risoluzione n. 31/77 del comitato dei ministri del consiglio d'Europa: art. 4.»; questi riferimenti suggeriscono, da un lato, la diffusione della problematica, dall'altro forniscono dei possibili modelli. Il parere viene ripreso per alcuni aspetti *infra* al paragrafo I.2.2, prima tuttavia sono da considerare

⁴⁶ Purtroppo sia la relazione della Commissione Nigro che lo schema di DdL non sono facilmente reperibili, mentre il parere dell'Ad. Gen. del CdS è pubblicato al seguente indirizzo <http://www.lexitalia.it/a/2011/40878> consultato il 24 gennaio 2018.

alcuni studi fatti sui presupposti economici, sociali e politici che probabilmente costituirono la base di questo primo intervento riformatore.

I.2.1 Presupposti storici, economici, sociali, politici.

Alessandro Natalini, nella sua analisi della situazione creatasi alla fine degli anni '80, individua quattro fattori d'impedimento all'avvio di una riforma della pubblica amministrazione⁴⁷:

1. La necessità di una riforma del funzionamento della PA era, secondo la classe politica del tempo, non percepita dalla collettività e, quindi, per loro non prioritaria;
2. Gli aspetti da su cui intervenire, quando avvertiti, non riguardavano il funzionamento della PA, ma alcune difficoltà emergenti, come la meridionalizzazione del pubblico impiego, la mancanza di una classe dirigente, la presenza di organizzazioni sindacali che intendevano partecipare alla gestione della cosa pubblica e come tali considerati invadenti;
3. L'instaurarsi di rapporti clientelari tra PA e privati, che portava l'attuazione anche dei procedimenti normati a essere continuamente negoziati, attraverso interpretazioni non trasparenti e coerenti, in questo modo "lo Stato ed il privato si trovavano reciprocamente legati da un rapporto di scambio tra privilegio e consenso politico", determinando "...una distorsione dell'intervento pubblico" e infine "...il sezionalismo e il disinteresse per gli interessi diffusi o non organizzati"
4. La mancanza di un soggetto istituzionale che si assumesse il ruolo di rinnovatore e ne avviasse il processo, accusando d'incapacità Governo e Parlamento.

L'"albero dei problemi" può divenire la "radice delle soluzioni", in altri termini i soggetti istituzionali furono spinti a superare la fase d'inerzia per motivi economici, politici interni e internazionali, tra loro in parte collegati.

Tra i primi si può annoverare il malcontento diffuso tra i cittadini dovuto all'eccessivo prelievo fiscale conseguenza, a sua volta, all'aumento del debito pubblico che non poteva più essere affrontato con il ricorso alla leva monetaria-inflazionistica dato l'obiettivo

⁴⁷ A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2006, 15 ss
Approfondimenti sul tema generale delle riforme si trovano in S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1, 79, ss; G. CAPANO, *Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?*, in G. DI PALMA, S. FABBRINI e G. FREDDI (a cura di), *Condannata al successo?*, Bologna, 2000, 153; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale, II*, Milano 2000, 2169 ss.

dell'unificazione monetaria europea avviato nel 1988⁴⁸ dal Consiglio Europeo. Causa del debito era ritenuto responsabile, in *primis*, il cattivo funzionamento della PA.

La corruzione dei partiti politici della “Prima Repubblica” e gli scandali che emersero, avevano mostrato l'incapacità e l'inadeguatezza della PA di perseguire l'interesse collettivo, stimolando i cittadini a chiedere pressantemente un cambiamento e una maggiore partecipazione ai processi decisionali.

Per l'internazionalizzazione Natalini sottolinea che «l'uropeizzazione rappresenta un'occasione di socializzazione e scambio di modelli d'azione, di una cultura del cambiamento e di schemi cognitivi tra i paesi membri e tra ciascuno di essi e gli organi comunitari» inoltre a livello globale, con l'aumento dei rapporti commerciali-di scambio e politici, si assiste alla nascita di «una miriade di organizzazioni internazionali e sovranazionali con cui le amministrazioni pubbliche sono entrate in contatto in modo diretto o indiretto, creando una rete di pubblici poteri», tra le organizzazioni «in particolare la Banca Mondiale e l'Ocse, hanno accompagnato in modo continuo l'*institution building* dei singoli paesi, adottando raccomandazioni e indirizzi, nonché mettendo in circolo le buone pratiche del cambiamento amministrativo». Il processo di europeizzazione, anche dal punto di vista giuridico, introduce elementi di novità come l'armonizzazione delle legislazioni, il mutuo riconoscimento, la tecnica del c.d. *standard minimo*⁴⁹.

Chiara Taccola, d'altra parte, evidenzia che «Gli anni 90 sono tutti dedicati al procedimento amministrativo ed alle riforme strutturali dell'amministrazione.

Il “problema democrazia” cerca delle risposte in un assetto decentrato e policentrico della struttura amministrativa, in una nuova e neutrale allocazione del concetto di autorità che conduce inevitabilmente al riposizionamento dell'equilibrio nel binomio autorità-libertà.»⁵⁰. È questo probabilmente il nodo centrale della questione, fissare le regole del funzionamento della PA è una questione di democrazia, ossia di quanto effettivamente il

⁴⁸ Cfr. Nel giugno 1988, il Consiglio europeo di Hannover istituì un «comitato per lo studio dell'Unione economica e monetaria», guidato dall'allora presidente della Commissione Jacques Delors, a cui partecipavano tutti i governatori delle banche centrali nazionali. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6730_it.pdf consultato il 24 gennaio 2018

⁴⁹ Cfr. S. Saltelli, *op. cit.*, p. 4-6

⁵⁰ C. Taccola, *Semplificare, accelerare, tutelare – Un'analisi storica delle tendenze del procedimento e del processo amministrativo*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 98

potere spetti al popolo e non a una o più classi che lo compongono. Trasparenza, controllo e partecipazione al procedimento, certezza della sua conclusione, semplificazione dell'attività della PA sono necessari per garantire un maggiore benessere collettivo, declinato negli aspetti fisici-economici che relazionali-morali, in quanto alla stessa se non di fornire, almeno coordinare-regolare, i principali servizi alla collettività: giustizia, istruzione, trasporti, comunicazioni, difesa, ordine pubblico, e altri⁵¹.

I.2.2 Il parere del Consiglio di Stato del 19 febbraio 1987, n. 7

La questione democratica viene rilevata anche nel parere n. 7/1987 dell'Ad. Gen. del C.d.S. in quanto riportano «Lo schema (che si propone di contribuire alla “semplificazione” e “democratizzazione” del procedimento) risulta organizzato su sei titoli.» e «L'obiettivo di fondo [...] è, infatti, quello di realizzare un nuovo tipo di rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino assicurando [...] il coinvolgimento del cittadino nella procedura.». I primi tre titoli del DdL riguardano, in sintesi, l'esposizione di principi generali (semplicità, economicità, sollecitudine, pubblicità), indicazioni riguardanti le strutture organizzative della PA al fine di renderle adeguate alla LPA (come la nomina dei “responsabili” delle varie fasi del procedimento), disposizioni tese a garantire la più ampia partecipazione dei cittadini al procedimento. Il titolo IV contiene le norme sulla semplificazione dell'azione amministrativa, il cui l'obiettivo è, in via prioritaria, favorire la ricerca di soluzioni concordate tra PA, istituendo le conferenze di servizi o prevedendo la formulazione di accordi per la gestione di servizi comuni. Viene prevista, inoltre, la fissazione di termini per l'espressione di pareri e l'esecuzione di accertamenti tecnici quindi le ipotesi nelle quali attività, soggette a provvedimenti autorizzatori, possono essere svolte sulla base del c.d. silenzio-assenso o in virtù di una semplice denuncia dell'interessato decorso un certo termine dalla presentazione dell'istanza. Nel parere la denuncia di inizio attività è trattata al paragrafo 26 e si riferisce all'art. 20 del DdL, mentre nel testo di legge definitivo l'articolo è il 19, a dimostrare le numerose revisioni del testo normativo ancor prima della sua adozione,

⁵¹ Approfondimenti sul tema che lega la Costituzione al procedimento amministrativo e questi alla tutela del cittadino si possono trovare nelle opere di F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, ora raccolto in *Scritti giuridici*, I, pp. 869 ss. – *L'impatto del procedimento nell'organizzazione e nell'ordinamento (quasi una conclusione autobiografica)*, pubblicato per la prima volta nella raccolta *Le Ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, 1995, pp. 1723 ss. e ora in *Scritti giuridici*, V, pp. 4381 ss. – *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, CEDAM, 1996.

in altri termini la difficoltà di innovare l'ordinamento, di trovare soluzioni condivise e condivisibili. L'Ad. Gen. stessa, per inciso, propose di suddividere l'articolo in due «[...] Per quanto concerne l'art. 20 va, anzitutto, osservato che [...] occorrerebbe procedere al frazionamento dei commi di cui essa risulta costituita in due articoli separati e distinti.

Mentre, infatti, il 2° comma si preoccupa – raccordandosi ad altre norme già esaminate (15, 18, 19) – di offrire nuovi mezzi giuridici per superare l'inerzia amministrativa, il primo tende solo a «liberalizzare» – al di fuori di ogni riferimento a fatti inadempitivi – certe attività private la cui esplicazione risulta, nella normativa vigente, condizionata al previo conseguimento del titolo abilitativo.». Si scorge, all'origine, anche la questione sulla natura giuridica dell'istituto che sarà considerata *infra* al paragrafo II.2 – La natura giuridica dell'istituto.

Il C.d.S. riferisce che primo comma «affida – almeno in area statale: per le regioni v. art. 20 – alla potestà regolamentare governativa il compito di «liberalizzare» specifiche attività del privato in atto soggette al previo conseguimento di autorizzazioni, licenze, abilitazioni, nulla osta, permessi, o altri atti di consenso comunque denominati. Accollandosi, peraltro, al privato (secondo regole procedurali che, pure, in sede regolamentare dovrebbero venire stabilite) l'obbligo di denunciare all'amministrazione competente, prima del suo inizio, l'attività che si è sul punto di intraprendere.», ciò, secondo il C.d.S., sembra far presumere la convinzione del Legislatore a ritenere le abilitazioni previste orientate solo a verificare la conformità dell'attività alle prescrizioni normative, senza margini di discrezionalità. Detta presunzione porterebbe alla possibilità di sostituire, senza conseguenze per l'interesse pubblico, un assetto alternativo a quello allora vigente in cui viene meno il controllo preventivo delle amministrazioni e di instaurare un controllo successivo vincolato teso a verificare se il privato è effettivamente in possesso dei requisiti dichiarati e svolge l'attività in conformità alla normativa. Il C.d.S. ritiene opportuno, se questa è la volontà, di introdurre nel DdL, un regime alternativo, più moderato, per i casi in cui si ritenga ancora necessaria una disciplina impostata sulla verifica preventiva del titolo abilitativo a garanzia della comunità.

Il C.d.S. rilevava inoltre come «inevitabile una nuova delimitazione del regime sanzionatorio (al quale – nelle aree, almeno, di riserva di legge: si pensi a quelle penali – non potrà farsi fronte con la disciplina regolamentare)» perciò suggeriva di introdurre nello DdL una disposizione generale per convertire le precedenti fattispecie sanzionate.

Il secondo comma dell'art. 20, esaminato dal C.d.S., riguardava il c.d. silenzio-assenso, in altri termini prevedeva che lo Stato e/o le regioni identifichino le fattispecie nelle quali l'attività

del privato, normalmente soggetta a valutazioni discrezionali della PA per essere svolta, fosse concessa per *fiction iuris* qualora la seconda non si fosse pronunciata entro un fissato termine sull'istanza del primo. La promiscuità del testo dell'art. 20, le similitudini e in alcuni casi sovrapposizioni, dei due istituti (D.i.a. e silenzio-assenso) erano forieri di una questione che si rivelerà difficile da dirimere. Nel parere, la differenza tra i due istituti viene rilevata nel fatto che per il silenzio-assenso si potrebbe verificare il caso che l'istanza del privato provochi effetti giuridici pur in mancanza delle condizioni volute dalla norma. Altro aspetto critico rilevato era l'equiparazione dell'atto amministrativo, in questo caso tacito, all'istanza/progetto del privato, anche se illegittimo, con la possibilità, riconosciuta all'amministrazione, di annullare *ex-post* il titolo nel caso ne rilevasse appunto, l'illegittimità o, anche, un interesse pubblico alla rimozione. Erano evidenti i dubbi, sulla portata dell'innovazione proposta, da parte dell'Ad. Gen. che da un lato potevano riguardare, anche se non lo espresse, le modalità con cui l'amministrazione poteva venire a conoscenza di illegittimità, dall'altro, cui sembra accennare, della discrezionalità nella valutazione dell'interesse pubblico. La discrezionalità, sempre secondo il C.d.S., poteva essere l'elemento discriminante, da valutare nella stesura dei regolamenti attuativi, per la preferenza da accordare ai due istituti, quindi, il primo nel caso fosse assente e viceversa.

Il parere prosegue con il titolo V, relativo all'accesso ai documenti amministrativi in cui si evidenzia il riferimento alla legislazione scandinava, e il titolo VI, formato dal solo art. 28 che contiene l'affermazione che la LPA esprime principi fondamentali, richiamando l'art. 117 Cost., e rinvia a ulteriori disposizioni di dettaglio.

1.2.3 La legge sul procedimento amministrativo

Come anticipato, nel 1990, alla fine di un *iter* abbastanza travagliato si ha il testo della LPA approvato in via definitiva dal Senato il 31 luglio 1990, promulgato il 7 agosto al n. 241 e pubblicato in GUI del 18 agosto 1990 n. 192.

Come riportato *supra* si tratta di una norma che vuole modificare profondamente il rapporto tra Stato e cittadini, tra autorità e libertà, in chiave democratica, secondo i principi richiamati, di solidarietà e uguaglianza, indicati negli art. 2 e 3 della Costituzione. Si vuole dare concretezza e riconoscere il compito attribuito alla Repubblica di «[...] rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.» ma anche dare dignità

e riconoscere il ruolo attivo, proprio e insostituibile del cittadino nella comunità, motore di sviluppo sociale e economico.

Il procedimento assume un valore sostanziale, diviene l'arena, in cui sono collocate, garantite e coordinate, le interazioni-relazioni tra soggetti pubblici e privati, trovano tutela e adeguata ponderazione i contrapposti interessi delle parti⁵². Rilevano al riguardo la previsione del responsabile del procedimento, la facoltà, per i privati interessati, di presentare memorie e documenti e il diritto di accesso ai documenti in possesso dell'amministrazione, con il fine di adottare un provvedimento che effettivamente persegua l'interesse pubblico con il minor sacrificio di quello privato.

Si scorge, considerando l'art. 1, il duplice fine della nuova norma, da un lato semplificare l'azione amministrativa, dall'altro, in modo più velato, riconducibile a fattori psicologici, l'intento rivoluzionario di sovvertire l'ideologia sottesa al potere amministrativo, che si vuole passi da una logica autoritaria a una di servizio e funzione. Obbligando l'amministrazione a concludere il procedimento con un provvedimento espresso in tempi certi viene introdotto il "rispetto" per la dignità e il tempo del cittadino, non più considerato "suddito" come al tempo dello Stato Assoluto. Quest'ultimo, con l'introduzione degli istituti della d.i.a. e del

⁵² A riguardo è d'interesse la sintesi di F. PATRONI GRIFFI, *Valori e principi tra procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici (con un'attenzione in più per invalidità non invalidante del provvedimento, efficacia e trasparenza, danno da ritardo)*, Relazione al convegno "La disciplina dell'azione amministrativa a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990 – Roma, Palazzo Spada, 12 gennaio 2011, pubblicata in *Studi e Contributi sul sito istituzionale del Consiglio di Stato, Gennaio 2011*.

L'autore evidenzia che la storia del pensiero sul procedimento è legata cinque grandi giuristi: Aldo M. Sandulli, che prima rileva la determinazione dogmatica del fenomeno del procedimento quindi il valore delle relazioni che si instaurano fra i diversi soggetti, ne trae che le fasi del procedimento non sono elementi costitutivi del procedimento, ma solo momenti in cui si articolano le relazioni tra le varie attività ed i soggetti;

Feliciano Benvenuti e Massimo S. Giannini "introducono", nella struttura procedimentale delineata da Sandulli, la funzione amministrativa, per loro il procedimento diventa "forma" della funzione, luogo della ponderazione degli interessi, pubblici e privati. Con ciò vi è il superamento, sul piano dei principi, del "vincolo unilaterale tra la legge ed atto amministrativo", e l'origine dell'idea dell'esercizio del potere "partecipato" o addirittura "concordato";

Mario Nigro, che intuì il profilo statico (organizzazione) e dinamico (come attività del procedimento) dell'attività amministrativa;

Sabino Cassese portò a sistema l'intervento partecipativo del privato nel procedimento, sviluppando le tesi di Nigro e di Benvenuti.

silenzio-assenso, viene investito di maggiori responsabilità e obbligato a maggior consapevolezza e responsabilità.

Ne consegue il passaggio, come evidenziato nel parere del C.d.S. *supra* riportato, che il potere attribuito all'amministrazione da "attivo" (ordinante) diviene *latu sensu* "di controllo", ossia *in primis* regolatore quindi verificatore delle dichiarazioni dei cittadini, cui vengono ricollegati effetti amministrativi.

Volendo spingersi oltre si può affermare che l'azione della PA ritorna ad essere "politica", nel senso dato al tempo delle *polis* greche, ossia di un rapporto tra pari, lasciano una gestione "famigliare", in cui il rapporto è squilibrato in favore dell'amministrazione.

I.2.4 L'art. 19 della LPA – Denuncia di inizio attività

Nel capo IV della LPA, dedicato alla "Semplificazione della azione amministrativa", venivano e tuttora sono elencati gli strumenti, come l'autocertificazione (art. 18), la denuncia di inizio attività (art. 19) e il silenzio assenso (art. 20), che tendono alla realizzazione dell'obiettivo della semplificazione, con particolare riferimento alle modalità in cui si rapporta con il cittadino. In particolare la d.i.a. presenta le caratteristiche, già richiamate *supra* al paragrafo I.2.2., per essere considerata l'esempio paradigmatico del nuovo procedimento amministrativo, in quanto dà contenuto concreto ai principi della nuova norma, come quello di non aggravare il procedimento o di certezza dell'azione amministrativa. Esso prevede quanto segue:

«1. Con regolamento adottato ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono determinati i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente. In tali casi spetta all'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.

2. Con il regolamento di cui al comma 1 vengono indicati i casi in cui all'attività può darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della denuncia, ovvero dopo il decorso di un

termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti.

3. Ai fini dell'adozione del regolamento di cui al comma 1, il parere delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato deve essere reso entro sessanta giorni dalla richiesta.

Decorso tale termine, il Governo procede comunque all'adozione dell'atto.

4. Le disposizioni del presente articolo si applicano nei casi in cui il rilascio dell'atto di assenso dell'amministrazione dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti prescritti, senza l'esperimento di prove a ciò destinate, non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio dell'atto stesso e in ogni caso non possa derivare pregiudizio alla tutela dei valori storico-artistici e ambientali e siano rispettate le norme a tutela del lavoratore sul luogo di lavoro.

5. Restano ferme le norme attualmente vigenti che stabiliscono regole analoghe o equipollenti a quelle previste dal presente articolo.»

Esaminato il testo sorge la necessità di effettuare alcune considerazioni e di dare evidenza ad alcuni aspetti, in parte già anticipati.

Tra le prime, è da considerare che la volontà e l'idea di sostituire il regime autorizzatorio, per molti aspetti macchinoso, farraginoso, arretrato e lungo, con una denuncia di inizio attività, in tutti i casi in cui l'esercizio dell'attività stessa implicasse il semplice accertamento di presupposti di fatto e dei requisiti previsti dalla legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate, sempre che vi fossero limiti o contingentamenti di sorta, è da attribuire a Mario Nigro⁵³. Si avvertiva l'esigenza di liberalizzare l'attività economica privata, più che di riorganizzare e semplificare l'attività amministrativa, ma la prima non si sarebbe potuta raggiungere senza la seconda. Emergeva pure l'intenzione di modernizzare la tecnica normativa, in termini di chiarezza, organicità e sistematicità⁵⁴.

Istituti simili alla d.i.a., d'altra parte, non erano del tutto sconosciuti nell'ordinamento, si trattava di norme in specifici settori "sensibili" dove i ritardi della PA potevano comportare

⁵³ V. MONTANARI, La natura giuridica della D.I.A. alla luce delle modifiche introdotte dal Decreto Competitività, Giust. Amm. n. 10 - 2005; F. MARTINES, La segnalazione certificata di inizio attività, Nuove prospettive del rapporto pubblico – privato, Giuffrè, Milano, 2011, 2 ss

⁵⁴ Sui lavori della Commissione Nigro si rinvia alla bibliografia indicata da F. MARTINES, op, cit, (F. TRIMARCHI (a cura di), Il procedimento amministrativo tra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione, Milano, 1990; R. CHIEPPA, Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo, in Riv. trim. dir. pubbl. 2010, 3, 667 ss).

danni anche gravi, quindi era previsto che il cittadino, con propria dichiarazione circostanziata, qualora vi fossero tutte le necessarie condizioni, potesse procedere. Vale la pena di ricordare l'art. 216 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie)⁵⁵, l'art. 22 della legge provinciale di Trento 28 novembre 1988, n. 45 (Principi generali per la semplificazione e la democratizzazione dell'azione amministrativa provinciale)⁵⁶, l'art. 26 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico – edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizia)⁵⁷; e

⁵⁵ Che prevedeva «chiunque intende attivare una fabbrica o una manifattura compresa nel sopra indicato elenco, deve quindici giorni prima darne avviso per iscritto al podestà, il quale, quando lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica può vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate tutele». Si applicava a una serie di attività industriali o manifatturiere che producevano esalazioni insalubri o comunque costituivano un rischio per la collettività individuate in apposito regolamento; Cfr. CdS, sez. V, 7 aprile 2004, n. 1964.

⁵⁶ Che prevedeva «con apposito provvedimento legislativo sono individuati gli atti a carattere autorizzativo, derivanti dal semplice accertamento di presupposti di fatto e di diritto, che sono sostituiti con denuncia degli interessati, salvo il potere dell'amministrazione provinciale», norma molto simile a quella introdotta pochi anni dopo dall'art. 19 della LPA, non solo per quanto riguarda gli adempimenti procedurali richiesti alla parte privata ma anche per la portata applicativa generale fino a quel momento non conosciuta dall'ordinamento.

⁵⁷ Che prevedeva « Non sono soggette a concessione ne' ad autorizzazione le opere interne alle costruzioni che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti, non comportino modifiche della sagoma ne' aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, per quanto riguarda gli immobili compresi nelle zone indicate alla lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, rispettino le originarie caratteristiche costruttive. Nei casi di cui al comma precedente, contestualmente all'inizio dei lavori, il proprietario dell'unità immobiliare deve presentare al sindaco una relazione, a firma di un professionista abilitato alla progettazione, che asseveri le opere da compiersi e il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano nel caso di immobili vincolati ai sensi delle leggi 1 giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni ed integrazioni. Gli spazi di cui all'articolo 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765, costituiscono pertinenze delle costruzioni, ai sensi e per gli effetti degli articoli 817, 818 e 819 del codice civile». È da considerare che secondo CdS, sez. V, 24 febbraio 1995, n. 247, non possono considerarsi opere interne, realizzabili anche senza l'assenso comunale, quelle che comportano radicali interventi di adattamento delle strutture interne per creare vani accessori o nuovi volumi o maggiori superfici; così anche CdS, sez. V, 20 febbraio 1990, n. 163, secondo cui radicali interventi di adattamento delle strutture interne eseguiti per creare vani accessori indispensabili per sostenere la trasformazione in un supermercato di un capannone artigianale, debbono essere assentiti con concessione edilizia configurandosi una trasformazione d'uso di un fabbricato (con conseguente legittimità degli ordini sindacali di sospensione e demolizione delle opere eseguite senza concessione).

considerando la vicinanza al silenzio-assenso⁵⁸, in quanto appartenenti allo stesso *genus*, l'art. 48⁵⁹ della legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale) negli articoli 7, comma secondo, terzo, quarto e quinto⁶⁰, e 8, comma primo⁶¹, del decreto legge 23 gennaio 1982, n.

⁵⁸ In tema proprio di silenzio – assenso è assai significativo riportare un passo della tesi di Sandulli: «In una società democratica e legalitaria il silenzio – assenso non può non essere assunto con più largo respiro in quei settori nei quali si tratta di dare la materiale espansione a posizioni soggettive considerate e garantite dalla Costituzione. Ciò allo scopo di evitare che le posizioni stesse rimangano sacrificate dal ritardo della risposta dell'amministrazione, il quale troppo spesso produce, in materia, ferite non meno gravi delle risposte negative. L'importante è non gettar via con l'acqua anche il bambino, epperò non lungheggiare al di là del necessario e adoperare cautele idonee ad evitare che l'interesse pubblico risulti pregiudicato da accondiscendenze incontrollate» A.M. SANDULLI, *Il silenzio della Pubblica amministrazione, aspetti sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milano, 1985)

⁵⁹ Che prevedeva «Disciplina degli interventi di manutenzione straordinaria. Per gli interventi di manutenzione straordinaria la concessione prevista dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, è sostituita da una autorizzazione del sindaco ad eseguire i lavori. Per gli interventi di manutenzione straordinaria che non comportano il rilascio dell'immobile da parte del conduttore, l'istanza per l'autorizzazione di cui al comma precedente si intende accolta qualora il sindaco non si pronunci nel termine di novanta giorni. In tal caso il richiedente può dare corso ai lavori dando comunicazione al sindaco per il loro inizio. Per le istanze presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, il termine di cui al precedente comma decorre da tale data. La disposizione di cui al precedente secondo comma non si applica per gli interventi su edifici soggetti ai vincoli previsti dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497.».

⁶⁰ Che prevedeva "Sono altresì soggetti ad autorizzazione gratuita, purché conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti e non sottoposte ai vincoli previsti dalle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1498: a) le opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici al servizio di edifici esistenti; b) le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero; c) le opere di demolizione, i reinterri e gli scavi che non riguardino la coltivazione di cave o torbiere.

Per gli interventi di cui al comma precedente, la istanza per l'autorizzazione del sindaco ad eseguire i lavori si intende accolta qualora il sindaco non si pronunci nel termine di sessanta giorni. In tal caso il richiedente può dar corso ai lavori dando comunicazione al sindaco del loro inizio.

Non sono soggette a concessione né ad autorizzazione del sindaco le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

Alle istanze previste dal presente articolo si applicano le disposizioni del secondo, terzo e quarto comma dell'art. 8 del presente decreto.».

⁶¹ Che prevedeva «Fino al 31 dicembre 1984 la domanda di concessione ad edificare per interventi di edilizia residenziale diretti alla costruzione di abitazioni o al recupero del patrimonio edilizio esistente, si intende accolta qualora entro novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda non sia stato comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio» [termine prorogato da ultimo al 31 dicembre 1991 per effetto dell'art. 3 della legge 20 maggio 1991, n. 158, e poi soppresso dall'art. 23 della legge 17 febbraio 1992, n. 179].».

9, convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1982, n. 94 (Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti)⁶². Non si può scorgere in queste disposizioni la percezione della necessità di trasformare i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, sono al più una sorta di “concessione” di un’attenuazione del rapporto autorità-libertà in presenza di settori “sensibili” e di particolare rilievo.

La d.i.a., quindi, è, fin dalla sua formulazione originaria, il primo concreto tentativo di fissare regole e procedimenti per disinnescare il “rischio amministrativo” del “sistema Italia”, è un primo “esperimento” per nuove politiche pubbliche, tese alla delegificazione, deregolamentazione, semplificazione e deamministrativizzazione⁶³.

La portata innovativa e coraggiosa della procedura si scorge ben prima della sua approvazione, si legge infatti, nel 67⁰ RESOCONTO STENOGRAFICO del 25 luglio 1990 della 1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione) in sede deliberante o legislativa⁶⁴, il primo intervento, dell'On. MAFFIOLETTI (PCI)

⁶² Cfr. anche l'art. 4 della legge 6 agosto 1990, n. 223 Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato).

⁶³ S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga, Semplificazione amministrativa e competitività del “Sistema Italia”*, Giuffrè, Milano, 2006. L'autore osserva che la delegificazione implica che le norme amministrative indispensabili sono contenute in atti regolamentari, più agevolmente modificabili e aggiornabili; la deregolamentazione consente di eliminare le regole legislative o regolamentari non indispensabili a tutelare gli interessi pubblici in specifiche materie, lasciando in vigore solo le regole essenziali; la semplificazione dei procedimenti amministrativi può essere l'effetto sia della regolamentazione sia della riduzione dei procedimenti alle sole fasi essenziali; la deamministrativizzazione si configura nella sottrazione di intere attività alle regole amministrative; inoltre la delegificazione è «...una scelta di opportunità, in funzione della flessibilità della normazione, ma in se stessa comporta solamente la concentrazione delle norme in regolamenti e non la riduzione del numero e dell'incidenza delle regole», risultando così «...utile, ma non risolutiva, ai fini della semplificazione. Viceversa: la deamministrativizzazione è di grande rilevanza come strumento di semplificazione, ma è un fenomeno finora limitato, perché nel mondo contemporaneo non sono molte le attività umane che si possono sottrarre totalmente a qualche momento di controllo amministrativo, in quanto ad esse non inerisce alcun interesse pubblico.».

⁶⁴ Il comma 1 dell'art. 35 del Regolamento del Senato in proposito recita «Fatta eccezione per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi e per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per i quali sono sempre obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, il Presidente può assegnare, dandone comunicazione al Senato, singoli disegni di legge alla deliberazione delle stesse Commissioni permanenti che

«Questo è un articolo molto coraggioso, perché contiene norme che danno un potere immenso al regolamento, che disciplina i casi in cui l'esercizio di una attività privata possa essere intrapreso su semplice denuncia di inizio dell'attività stessa, così come viene stabilito nel secondo comma. Poi al comma 4 si stabilisce che il rilascio dell'atto di assenso dell'amministrazione dipende esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti prescritti. L'unico limite posto è che dal rilascio dell'atto non deve derivare pregiudizio alla tutela dei valori storico-artistici e ambientali. Secondo me qualche criterio direttiva in più non avrebbe guastato.»⁶⁵, gli altri interventi vengono richiamati *infra* in questo stesso paragrafo in base alla pertinenza.

Analizzando il testo si possono cogliere quattro aspetti, già in parte anticipati:

1. il primo, di carattere preliminare e generale, di delegificazione;
2. il secondo, riguardante i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, è centrato sull'idea di sostituire il provvedimento amministrativo espresso con la d.i.a. del privato;
3. terzo, collegato al secondo, la tendenziale trasformazione della funzione amministrativa da necessaria e preventiva a successiva, eventuale e di controllo.
4. quarto, limiti di applicazione della denuncia di inizio di attività

Quanto al primo punto la disposizione prevede il passaggio (delegificazione) regolamento, da adottare ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che individua i casi in cui «l'esercizio di un'attività privata, subordinato ad autorizzazione licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente»; il regolamento doveva anche indicare «i casi in cui all'attività può darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della denuncia, ovvero dopo il decorso di un termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti». Si evidenzia che oltre a demandare al regolamento, più duttile e

sarebbero competenti a riferire all'Assemblea, o di Commissioni speciali.», in altre parole l'approvazione del progetto di legge spetta alla commissione, senza l'ulteriore necessità di passare in Assemblea. Oltre che funzione deliberante le commissioni possono avere funzioni redigente (art. 36), referente (si tratta della funzione tipica) e consuntiva, quando il progetto di legge è affidato, in via prioritaria, a un'altra commissione ma per alcuni aspetti che la riguardano è chiamata a esprimersi.

⁶⁵ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/259579.pdf> consultato il 26 gennaio 2018.

facilmente modificabile, la norma incaricava questo di elencare tassativamente i casi eccezionali in cui la d.i.a. avrebbe sostituito il provvedimento. Ribaltando con ciò, l'impostazione del progetto elaborato dalla "Commissione Nigro", in qui era prevista una norma generale in cui la sostituzione degli atti di assenso dell'amministrazione fosse prassi diffusa mentre, il permanere del regime autorizzatorio, doveva avere carattere eccezionale e i casi dovevano essere indicati con apposito regolamento⁶⁶. Sul punto, rileva, e si richiama come anticipato, l'intervento, nella 1ª COMMISSIONE PERMANENTE:

PRESIDENTE (On. Leopoldo Elia - DC): «Hanno recepito il suggerimento del Consiglio di Stato di premunirsi per alcuni casi con la presentazione della domanda; solo se, dopo un certo periodo di tempo, non si darà luogo al procedimento, interverrà il meccanismo del silenzio-assenso. Dopo quanto abbiamo detto all'inizio del dibattito, tutti i silenzi-assensi toccano casi di vera e propria violazione di legge da parte dell'amministrazione. Queste ipotesi dovrebbero essere ulteriormente ridotte e sempre più marginali.»

dell'On. ACONE, *relatore alla Commissione* (PSI): «Questo parere del Consiglio di Stato ha annacquato la legge sui provvedimenti amministrativi. Si tratta della stessa questione sollevata in precedenza a proposito degli accordi. Se consideriamo la bozza originale della proposta Nigro, riscontriamo una maggiore apertura a queste ipotesi. Vorrei ricordare questo testo, che recita:

«In tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinata ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso od altro atto di consenso comunque denominato, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi, l'atto di consenso (l'autorizzazione) si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato all'amministrazione competente, atte stante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge.

Spetta all'amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge e disporre, se del caso, con atto motivato il divieto di prosecuzione

⁶⁶ F. Doro, Scia e Dia. Denuncia, dichiarazione e segnalazione certificata di inizio attività dopo i dd. ll. 78/2010, 70/2011, 138/2011e 83/2012, Exeo edizioni, 2012, p. 11 e ss. parzialmente consultabile on-line all'indirizzo

https://www.exeo.it/Data/Files/HtmlEditor_Files/file/PUBLISHING/EBOOKS/2012/DORO/SCIA_DIASECONDAEDIZIONE_SAMPLER.pdf consultato il 26 gennaio 2018

dell'attività e la rimozione degli effetti della stessa.

In caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, il denunciante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale salvo che il fatto non costituisca più grave reato. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possono essere specificamente individuati gli atti di consenso cui non si applicano le disposizioni del presente articolo per motivi di igiene, incolumità e sicurezza pubblica. In ogni caso queste disposizioni non si applicano al rilascio delle concessioni edilizie».

Era una norma chiara, limpida e anche coraggiosa. Ora invece, con il testo della Camera, siamo di fronte ad una ragnatela di ipotesi e sotto ipotesi che non so quanto abbiano migliorato la bozza originaria.

Ritengo sia in parte la stessa questione che era sorta per l'articolo 11. Sembrerebbe che il Consiglio di Stato ci tenga a rendere amministrativo ogni aspetto e a non dare possibilità di sorta ad una privatizzazione. In effetti questo sarebbe anche un elemento di privatizzazione o di delegificazione. La possibilità per un privato di iniziare un'attività prima ancora che sia intervenuto un provvedimento amministrativo corrisponde ad una sorta di privatizzazione dell'attività amministrativa stessa.

Questa possibilità viene meno a seguito delle cautele introdotte sulla scorta delle osservazioni del Consiglio di Stato. Anche qui ci troviamo di fronte ad una scelta di fondo tra un sistema ed un altro. Personalmente avrei preferito la vecchia bozza. Però si dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di riscrivere l'intera norma, altrimenti modificandone solo qualche parte si altererebbero equilibri faticosamente raggiunti nell'altro ramo del Parlamento.». Si respira l'aria dell'incontro della commissione, meno che pacata e si può scorgere una malcelata contrapposizione anche tra poteri dello Stato⁶⁷. Il dibattito prosegue come segue: «PRESIDENTE. Nutro alcune preoccupazioni circa le prime applicazioni della legge n. 400. Effettivamente, bisogna considerare le valutazioni di coloro che hanno temuto che questo secondo comma diventasse una via troppo facile alla regolamentazione senza freni e senza limiti. Il criterio di distinzione tra l'articolo 19 e l'articolo 20 è rimesso del tutto a una certa discrezionalità.

ACONE, relatore alla Commissione. Sarà un bel lavoro per il Ministro!
PRESIDENTE. Vorrei ricordare le osservazioni del Consiglio di Stato, che tra l'altro

⁶⁷ Per una comprensione dei comportamenti e delle strategie attuate dai decisori di *policy* rilevano gli studi di Bruno Dente. Cfr. B. Dente, *Le decisioni di policy*, Il Mulino, 2011.

suggerisce l'idea che l'esonero dal titolo può venire disposta dal regolamento solo in ordine a fattispecie che nell'attuale regime risultano sottoposte a previ controlli di carattere rigorosamente vincolato. Tutto ciò andrebbe specificato o caratterizzato da una discrezionalità particolarmente limitata. Forse si doveva far emergere meglio il criterio di distinzione tra i due articoli. Si sarebbe dovuta introdurre qualche precisazione, altrimenti sembra di essere di fronte ad un brutto precedente dell'applicazione di queste norme della legge n. 400.

MAFFIOLETTI. Sarebbe il caso di compiere un'ulteriore riflessione.

TOSSI BRUTTI (PCI). Ed insieme andrebbe esaminato l'articolo 20 che è strettamente collegato.

PRESIDENTE. Nel caso sopra menzionato degli accordi la ratio del Consiglio di Stato poteva anche essere la stessa, come ricordato dal relatore, ma qui si aggiunge il problema dell'applicazione della legge n. 400. Rischiamo così di avallare una interpretazione troppo lassista di tale legge. Che poi questo accada nella pratica è un altro conto, ma esplicitare per *tabulas* che un regolamento è così libero sarebbe un rischio eccessivo.

MAFFIOLETTI. Il comma 4 risponde in parte alle mie preoccupazioni, ma non è completo e queste previsioni si potrebbero integrare.

PRESIDENTE. Allo stato attuale della discussione credo allora sia meglio riflettere su questi punti. Se non vi sono osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato.» la commissione si riunì, ancora due giorni per esaminare il pdl, il 25 e il 31, quando l'approvò. *Infra* ulteriori richiami.

Per quanto riguarda la trasformazione della natura della funzione amministrativa, secondo e terzo punto, si può osservare che nei casi, indicati dal regolamento, l'amministrazione non ha più una funzione attiva (preventiva), ma di controllo (successiva), che si compie nella verifica d'ufficio della sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti per l'esercizio dell'attività e, al mancare di questi, nel potere di inibire la prosecuzione dell'attività e di disporre la rimozione dei suoi effetti, in concreto esercitando il potere di autotutela, fatta salva la possibilità dell'interessato di provvedere a conformare alla normativa vigente l'attività (non correttamente) avviata ed i suoi effetti, entro un termine indicato dall'amministrazione stessa. Alcuni autori hanno rilevato che questo procedimento, semplificato ed accelerato, rappresentava un istituto atipico, in quanto non richiedeva l'emanazione di un provvedimento amministrativo, tuttavia vi era una sorta di autorizzazione postuma, in quanto la dia poteva essere considerata una particolare fattispecie di silenzio-assenso. Non vi era

l'inizio del procedimento ma solo la sua conclusione, che si sostanziava nell'atto di inibizione o interruzione dell'attività da parte della PA⁶⁸.

Per quanto riguarda la responsabilità del cittadino, la possibilità dell'amministrazione di procedere in autotutela, dei punti precedenti e i limiti dell'applicazione del nuovo istituto, rileva, quasi raccorda, l'intervento dell'allora ministro della funzione pubblica Remo Gaspari, convocato, probabilmente per comprendere la posizione del Governo, all'incontro del 25 luglio 1990. In precedenza, gli interventi avevano evidenziato alcuni contatti informali con le commissioni competenti della Camera dei deputati da parte del Presidente della commissione, in riferimento sia alla d.i.a. che al silenzio-assenso, la questione riguardava la necessità di dettagliare o meno i criteri di discrezionalità, quindi se riformulare o meno il testo con le conseguenti ripercussioni sull'iter di approvazione.

Gaspari disse: «Debbo precisare che le norme contenute negli articoli 19 e 20 debbono essere valutate in considerazione della realtà in cui opereranno. Si tratta infatti di provvedimenti amministrativi dovuti in conseguenza degli adempimenti posti in essere dal cittadino. In sostanza, la I Commissione della Camera dei deputati ha inteso evitare che l'atto amministrativo subisse ritardi voluti.

Certo possiamo chiederci se una simile fattispecie sia o meno ipotizzabile. Dico subito che, in base ai dati ricavati da numerose inchieste parlamentari, la fattispecie è ipotizzabile. Quindi l'obiettivo giuridico (che si identifica anche con un obiettivo politico) perseguito dalla I Commissione della Camera consiste nell'evitare che si verificano nuovamente situazioni del genere sopra indicato. Uno strumento utile, allo scopo, è stato identificato con l'offrire al cittadino la possibilità di iniziare comunque l'attività.

Naturalmente questa previsione può anche dare luogo ad abusi. Se però si intraprende l'attività senza possedere i requisiti richiesti, si subiscono le relative conseguenze. Si suppone che il soggetto che intraprende un'attività (e che quindi rischia in proprio) usi tutte le cautele necessarie. In sintesi, si ipotizza che il buon cittadino, prima di rischiare l'intrapresa di un'attività, osservi scrupolosamente tutta la normativa che regola il settore, e si è quindi tentato di tutelare questa ipotesi.

Ritengo che non si debba dimenticare che i requisiti indispensabili per ottenere determinati

⁶⁸ Cfr. V. De Gioia, I nuovi titoli abilitativi edilizi, Utet Scienze Tecniche, Torino, 2010, p. 56 e ss.

provvedimenti amministrativi non possono venir meno al momento dell'emissione dell'atto, ma devono permanere nel tempo; infatti quando questi requisiti non permangono, l'amministrazione può procedere alla revoca dell'atto.

Comunque, va sempre tenuto presente l'obiettivo che si è posto l'altro ramo del Parlamento. Ponendosi in una visione locale, debbo precisare che, ad esempio a differenza di quanto pare avvenga in altre regioni nella mia regione non credo sussistano ipotesi simili a quelle previste negli articoli 19 e 20 del provvedimento, anche se di registrano comunque lamentele causate dalla lentezza della burocrazia. Occorre tener conto della intervenuta riforma delle autonomie locali, che sottrae alla sfera politica e trasferisce a quella burocratico-amministrativa gran parte dei poteri connessi al provvedimento, con il risultato che la situazione diventa più complessa. Ecco perché la valutazione da fare è soprattutto politica. C'è da chiedersi se il taglio dato dall'altro ramo del Parlamento alla normativa è giusto oppure no. Se è giusto, è inutile essere sofisti. Si è lavorato per perseguire una linea; se essa è condivisa, tanto meglio, ma in questo caso è inutile sottilizzare. La formulazione può anche essere migliorata, ma l'indirizzo deve rimanere quello. Se però tale indirizzo non è condiviso, la norma va «rovesciata». È a questi concetti che deve ispirarsi la Commissione.».

Sono note ai più quindi le criticità della nuova norma, come la possibilità di abusi, contro i quali si propone l'autotutela (applicabilità della quale costituirà ulteriore elemento di discussione successivamente all'entrata in vigore), tuttavia si confida che venga applicata correttamente dai cittadini, che sono chiamati a risponderne, e quindi si vuole comunque procedere⁶⁹. Così infatti avvenne, si riporta brevemente l'intervento del Presidente del giorno successivo «Abbiamo discusso sulla possibilità di introdurre eventuali miglioramenti, peraltro collegati agli altri problemi. Quindi, dobbiamo valutare la possibilità di apportare modifiche, anche se si tratterebbe di modifiche che non stravolgono l'impianto del disegno di legge, mantenendo fermi alcuni emendamenti come quello sugli atti a contenuto generale e in particolare sull'articolo 29, sul quale ci è pervenuto anche il parere della Commissione per le questioni regionali. Allora si potrebbe anche aggiungere una precisazione per quanto riguarda gli articoli 19 e 20, che dato il riferimento all'articolo 17, secondo comma, della legge n. 400, potrebbe essere più in armonia con il contenuto di questa norma sulle fonti. [...]».

⁶⁹ Cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/255876.pdf> consultato il 27 gennaio 2018

Comunque, data anche la situazione dei tempi per lo svolgimento dei lavori parlamentari e le eventuali difficoltà politiche che potrebbero intervenire, la decisione di fondo da prendere è quella che abbiamo già avuto modo di rilevare all'inizio, cioè, dobbiamo vedere se siamo orientati, sia pure senza stravolgere l'impianto del provvedimento, ad introdurre alcune modifiche che riteniamo utili, e in tal caso possiamo anche proporre quattro o cinque emendamenti, in particolare per quanto riguarda la norma sui rapporti con le Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale; oppure, ritenendo che per un complesso di motivi sia opportuno non esporre ad alcun pericolo il risultato finora raggiunto, intendiamo approvarlo nel testo trasmesso, sia pure con qualche riserva. Questo è il punto che bisogna affrontare rapidamente in modo da accelerare l'esame delle singole parti del provvedimento.». I rimanenti interventi considerarono preminenti l'interesse ad approvare in tempi brevi⁷⁰ la nuova legge, la senatrice TOSSI BRUTTI, evidenziò la necessità di una sperimentazione e la relativa garanzia della sottoposizione dei regolamenti attuativi degli art. 19 e 20 alla Commissioni parlamentari competenti⁷¹.

La riforma trovò una limitata applicabilità in concreto, quarto punto, in quanto erano significativi i casi di esclusione della d.i.a.:

1. nel caso in cui il provvedimento autorizzativo/abilitativo richiedesse l'esperimento di prove (cioè accertamenti circa la sussistenza dei presupposti e dei requisiti prescritti dalla legge e perciò volti a verificare l'idoneità del soggetto all'esercizio dell'attività in parola ovvero gli esperimenti tesi ad accertare la qualità delle cose);
2. quando fosse previsto un limite o un contingente complessivo al rilascio dell'atto (in considerazione del margine di discrezionalità presupposto alla fissazione dei limiti quantitativi);
3. laddove dallo svolgimento dell'attività potesse derivare un pregiudizio alla tutela dei valori storici artistico ed ambientali, nonché alla tutela dei lavoratori sui luoghi di lavoro. Venivano sottratti all'ambito di applicazione della d.i.a. i provvedimenti di abilitazione che presupponevano una valutazione *in personam* dei requisiti di idoneità del richiedente (come la patente di guida, il porto d'armi, etc.), ossia necessitavano dell'esperimento di prove,

⁷⁰ Dente rileva che nella creazione di *policy* il *timing* è un fattore fondamentale. Cfr. B. Dente, *op. cit.*, p. 182-183

⁷¹ Cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/258101.pdf> consultato il 27 gennaio 2018

solitamente rimesse ad un giudizio che non poteva prescindere ad una valutazione-discrezionalità tecnica.

4. esclusi erano gli atti di assenso rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi superindividuali: l'ambiente, il patrimonio storico – artistico, il paesaggio, la salute od operanti nei settori della difesa nazionale e della sicurezza pubblica, in quanto, probabilmente, un loro danno non ne avrebbe permesso un successivo ripristino - *restituito in integrum*.

I.2.5 Prime valutazioni d'attuazione – la commissione di studio di S. Cassese

Il 17 marzo 1992, il ministro per la funzione pubblica, Gaspari, invia a Camera e Senato una relazione conclusiva⁷² dei lavori della commissione di studio, presieduta dal pro. Sabino Cassese, incaricata di seguire l'attuazione della LPA, anche fornendo indicazioni al fine di garantire l'uniformità e razionalità dell'attività attuativa delle PA⁷³.

Di rilievo la composizione della commissione che vedeva sia rappresentanti delle PA che esperti del settore Gregorio Arena, Giuseppe Caia, Enzo Cardi, Vincenzo Cerulli Irelli, Mario Chiti, Marcello Clarich, Michele Coppola, Guido Corso, Marco D'Alberti, Gaetano D'Auria, Carlo Marzuoki, Francesco Merloni, Francesco Patroni Grifi, Giorgio Recchia, Alberto Romano, Giuseppe Sanviti, Carlo Talice, Luisa Torchia, Aldo Travi. La commissione fu coadiuvata, nello svolgimento della sua attività, da un Comitato istruttorio incaricato di raccogliere e elaborare la documentazione necessaria, che era composto dal dott. Andrea Baldanm, dott. Arturo Baldanz, dott. Marco Bombardelli, dott. Loredana Cici, dott. Maria Rosaria Cocca, dott. Carlo Conte, dott. Alfredo Fioritto, dott. Angelo Mari, dott. Eugenio Mele, dott. Claudio Meoli, dott. Vittorio Pazienza, dott. Sebastiano Piana, dott. Aldo Sandulli, dott. Ascanio Spagnoletti, dott. Giulio Vesperini.

È Sandulli il materiale estensore della relazione, che la suddivide in tre sezioni:

1. La prima individua le norme della legge 241 che hanno formato oggetto di studio da parte della Commissione e definisce la natura e l'ambito di applicazione delle stesse.

⁷² Una prima relazione era stata trasmessa il 29 novembre 1991 ed è reperibile al seguente indirizzo http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/027_007001_F002.pdf consultato il 27 gennaio 2018

⁷³ http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/027_007002_F002.pdf consultata il 27 gennaio 2018

2. La seconda illustra i lavori della Commissione; è a sua volta suddivisa in due capitoli: nel primo ci si sofferma brevemente sullo svolgimento dei lavori; nel secondo si analizzano nei dettagli i profili giuridici emersi nel corso dell'attività di attuazione.
3. La terza sezione contiene una panoramica dello stato di attuazione della legge.

La lettura della relazione è, a dir poco, coinvolgente, nella prima sezione Sandulli riassume il percorso, le idee, gli studi che hanno portato all'adozione della nuova legge sul procedimento, tuttavia per quanto riguarda il presente lavoro gli spetti rilevanti sono la distinzione che la commissione ha fatto tra norme ad applicazione diretta, come il termine del procedimento di cui all'art. 2, e norme ad applicazione differita, tra cui l'art. 19. Altra distinzione saliente è tra l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione. Nel primo rientrerebbero tutte le PA ad esclusione degli enti pubblici economici, nel secondo, oltre a tutti i provvedimenti amministrativi unilaterali, si prospetta la possibilità di applicazione, in quanto compatibili, anche alle attività contrattuali della PA, tra gli altri, l'art. 2 sull'obbligo di provvedere e sul termine del procedimento, l'art. 3 sull'obbligo di motivazione, gli art. 4-6 sul responsabile del procedimento, gli art. 7-10 sulla partecipazione.

Per quanto riguarda il lavoro della Commissione, trattati nella seconda sezione primo capitolo, emergono l'elaborazione degli schemi di regolamento per gli articoli 19, 20 e in materia di diritto d'accesso, quindi, presupposto per l'attuazione della LPA, il "Censimento dei procedimenti amministrativi". Quest'ultimo, completato in soli 3 mesi, risulta di particolare rilievo per modalità e soggetti coinvolti «è stata effettuata sulla base della raccolta normativa delle "Leggi d'Italia" e della ricerca sull'attività delle amministrazioni centrali, coordinata dal Formez e promossa dal Dipartimento per la Funzione Pubblica nel 1980. Sono stati censiti circa 4.000 procedimenti "finali" delle amministrazioni centrali. I dati concernenti i procedimenti individuati sono stati riportati in apposite schede di rilevazione. Ogni scheda contiene le informazioni relative a ciascun procedimento, ed in particolare l'indicazione del tipo di procedimento, delle norme che lo regolano, delle singole fasi e degli uffici ad esse preposti, degli eventuali interventi dei privati, degli effetti e del tipo di provvedimento, dell'autorità competente ad emanarlo.

Sulla base degli elementi così raccolti, è stato "costruito", per ciascun ministero, un volume contenente le schede di rilevazione dei singoli procedimenti e l'elaborazione di tipologie procedurali. Queste ultime sono state formulate in relazione agli effetti del procedimento, ai termini, al responsabile ed alle ipotesi di cui agli artt. 19 e 20.

Il materiale e le connesse elaborazioni sono stati inviati alle singole amministrazioni affinché

queste, previa la verifica delle informazioni raccolte ed il completamento con i procedimenti strumentali, se ne potessero avvalere per l'adozione degli atti di propria competenza. In una fase successiva, i procedimenti censiti dalla Commissione, opportunamente verificati ed integrati dalle singole amministrazioni, sono stati immessi nei Centri di elaborazione elettronica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento per la Funzione Pubblica.». Importante è stato anche il lavoro della commissione di raccordo “dialogo” con le PA.

Il secondo capitolo della seconda sezione è suddiviso in cinque parti. Le prime quattro sono relative alle questioni giuridiche riguardanti l'art. 2, secondo e terzo comma; l'art. 4; gli artt. 19 e 20; gli artt. 22 e 24. L'ultima parte ha per oggetto l'analisi delle soluzioni fornite dalla Commissione in ordine ai dubbi interpretativi prospettati dalle pubbliche amministrazioni. Qui si considera, per brevità, solo la parte della relazione relativa agli artt. 19 e 20, con una maggiore attenzione al primo, in quanto si cerca di chiarire alcuni aspetti relativi alla disciplina dei procedimenti autorizzatori, inoltre rileva il fatto che costituiscono esplicitazione del principio di economicità, sancito dall'art. 1 della legge 241.

Sandulli rileva che i caratteri delle attività sottoposte alla disciplina dell'art. 19 sono essenzialmente tre:

1. tali attività vanno selezionate tra quelle soggette ad un potere autorizzatorio connotato da vincolatività o da un ridotto tasso di discrezionalità.
2. il disposto dell'art. 19 comporta profonde modifiche circa le modalità di "gestione" del potere di riscontro sulla legittimità del comportamento del privato. L'intervento dell'amministrazione, infatti, da preventivo diviene successivo. Peraltro, il ricorso a quest'ultimo, in osservanza dei principi di economicità e semplificazione dell'azione amministrativa, è soltanto eventuale e dipende dalla accertata carenza di presupposti e requisiti prescritti per l'esercizio dell'attività che il privato intende intraprendere.
3. l'art. 19 introduce due diversi regimi di *deregulation*:
 - Il primo rappresenta una vera e propria liberalizzazione dell'attività del privato. Il principio autoritario (secondo cui il cittadino può agire soltanto quando l'amministrazione abbia rimosso l'ostacolo all'esercizio del diritto) è sostituito dal principio di autoresponsabilità (per cui il cittadino valuterà in proprio la sussistenza di presupposti e requisiti richiesti, esponendosi al rischio di un divieto successivo, qualora tale valutazione risultasse errata).

- Il secondo regime è più moderato, in quanto si è ritenuto opportuno non rinunciare del tutto ad un accertamento preventivo della pubblica amministrazione. In questi casi, sarà il mancato ricorso ai poteri di accertamento da parte dell'amministrazione entro un dato termine a condizionare il libero esercizio dell'attività del privato.

Riferisce inoltre che «Nella Commissione, in sede di dibattito, sono emersi due orientamenti in merito ai poteri esercitabili dall'amministrazione sulle attività incluse nel regolamento. Secondo il primo orientamento, l'amministrazione mantiene sempre un potere di controllo sulle attività cui può darsi inizio a seguito del decorso di un termine determinato. Ciò comporterebbe la possibilità di rilevare, in qualsiasi momento, l'insussistenza di presupposti e requisiti di legge. Il secondo orientamento, preferito dalla Commissione, sostiene, invece, che la verifica di ufficio della sussistenza di presupposti e requisiti può intervenire soltanto entro un limitato lasso di tempo, successivo alla denuncia, trascorso il quale l'attività si intende non più sottoponibile a controllo (dopo che questa relazione era stata predisposta è intervenuto il divergente parere del Consiglio di Stato del 6 febbraio 1992)».

Per il silenzio-assenso (art. 20), la commissione rilevava la differenza rispetto alla d.i.a. (art. 19) sotto due profili: la natura del potere attribuito all'amministrazione e la conformazione giuridica dell'attività del privato:

- In ordine al primo profilo, l'amministrazione non si limita a verificare la sussistenza dei presupposti e requisiti previsti, essa compie una valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti e dell'interesse del privato. Tale valutazione discrezionale sta alla base del potere dell'amministrazione di annullare d'ufficio l'atto di assenso illegittimamente formato.
- In relazione al secondo profilo, l'art. 20 non integra una forma di *deregulation* delle attività sottoposte a tale disciplina, in quanto l'ambito di influenza dell'azione amministrativa rimane immutato. La ratio della norma non sta nella modificazione della natura preventiva del controllo, ma sul procedimento di formazione ed esternazione dell'atto di consenso.

Sandulli inserisce il seguente inciso: «In relazione alle attività assoggettate al regime dell'art. 19, i poteri di accertamento dell'amministrazione possono essere esercitati solo entro il termine previsto dal regolamento di cui al primo comma del medesimo articolo. Decorso tale termine, le attività private sono sottoposte esclusivamente a controlli e sanzioni di diritto comune. Per quanto concerne, invece, le attività assoggettate al regime dell'art. 20, rimanendo

tali attività sottoposte all'accertamento preventivo dell'amministrazione, l'amministrazione stessa potrà, in ogni tempo, annullare d'ufficio l'atto di consenso.».

Con riferimento ai possibili criteri da adottare per l'individuazione delle attività da sottoporre ai nuovi regimi degli artt. 19 e 20, Sandulli scrive che «La Commissione, [...] ha tenuto conto delle indicazioni fornite dall'adunanza generale del Consiglio di Stato nel parere 19 febbraio 1987, n. 7, sul disegno di legge predisposto dalla Commissione Nigro.».

Come più volte ribadito in questa trattazione per la d.i.a. sta nella vincolatezza o nel bassissimo tasso di discrezionalità amministrativa degli atti di consenso necessari per lo svolgimento dell'attività, mentre per il silenzio-assenso nel permanere di un qualche grado di discrezionalità. In aggiunta, riferisce Sandulli, la Commissione, per poter distinguere le due ipotesi fatte all'art. 19, deregulation immediata o deregulation successiva, «ha valutato la natura degli interessi incisi dalle singole attività e l'intensità del pregiudizio ad essi derivabile in ragione del carattere preventivo o successivo dell'accertamento dell'amministrazione.».

Sandulli rileva ancora che sembrano esclusi dai nuovi regimi, tre gruppi di procedimenti autorizzatori, in ragione:

- delle possibili difficoltà per l'esercizio di diritti spettanti al soggetto privato interessato
- del corretto adempimento di obblighi internazionali contratti dal nostro paese
- della tutela di interessi pubblici fondamentali.

La terza sezione è quella che più riguarda lo stato di attuazione della legge, in essa sono richiamati lo stato di avanzamento dei regolamenti governativi, per inciso quello relativo agli artt. 19 e 20 alla data della relazione era già stato trasmesso al Governo, alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, che avevano già rilasciato i loro pareri favorevoli, e era alla valutazione del C.d.S., dei regolamenti di competenza delle singole amministrazioni (cui era fornito un modello di riferimento), dalle attività realizzate dai ministeri (come la banca dati informativa dei procedimenti), degli enti pubblici nazionali (con l'I.N.P.S. tra i più solerti e a seguire ISTAT, ENEA, UIC), delle regioni che paiono più in difficoltà (alcune hanno con leggi apposite: Liguria, Marche, Sardegna, Sicilia e Umbria; altre con atti amministrativi: Lombardia e Veneto; la maggior parte non aveva preso iniziative), quindi gli enti locali. Vengono richiamati anche i primi interventi del giudice amministrativo in materia di diritto d'accesso e sull'art. 16 – resa obbligatoria del parere su richiesta.

Le ultime considerazioni riportate nella relazione riguardano l'attuazione a regime della LPA, che potrà avvenire su due binari, il primo sostanzialmente di completamento delle attività di regolamentazione, il secondo di verifica e correzione delle decisioni prese nella prima fase, alla luce dei risultati effettivamente ottenuti da effettuarsi entro due anni.

Di rilievo le ultime righe «L'attuazione della legge n. 241 potrebbe portare, in prospettiva, non solo a mutamenti profondi nei rapporti fra pubblica amministrazione e cittadino, ma anche, in una sorta di processo di *feed-back*, alla individuazione di nuove soluzioni organizzative e procedurali utili a migliorare la "resa" (oggi, in verità, assai insoddisfacente) dell'amministrazione italiana.».

Il "Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241" venne adottato con D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300⁷⁴. Si componeva di sette articoli e tre allegati:

- A – le attività che potevano essere intraprese direttamente ed immediatamente con la sola presentazione della denuncia di inizio di attività,
- B – quelle che potevano esse intraprese decorso un certo periodo di tempo, pure puntualmente indicato
- C – quelle in relazione alle quale la presentazione della domanda determinava col decorso di un certo periodo di tempo, indicato, la formazione del silenzio – assenso.

1.2.6 Evoluzioni

L'articolo 19 ha subito numerose riscritture, ma è rimato il riferimento per la denuncia di inizio attività e per le finalità di liberalizzazione delle attività economiche, la presenza di questi elementi comuni è indice dell'aspetto evolutivo dell'istituto. In seguito sono riportati gli interventi avvenuti con alcuni brevi commenti, in quanto una trattazione più estesa risulterebbe dispersiva e fuorviante rispetto all'analisi delle attuali caratteristiche dell'istituto, a cui viene dato maggior risalto e a quanto finora esposto, necessario per individuare alcuni caratteri di fondo della riforma.

⁷⁴http://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/vediListaRettifica?dataPubblicazione=1994-07-27&codiceRedazionale=094A4839&tipoSerie=serie_generale&tipovigenza=originario&tiporetifica=rettificante consultato il 28 gennaio 2018

l.2.6.1 Il comma 10 dell'art. 2 della l. 24 dicembre 1993, n. 537 – la seconda d.i.a.

Una prima riscrittura è avvenuta ad opera del comma 10 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante “Interventi correttivi di finanza pubblica”, assumendo il seguente contenuto:

«Art. 19. – 1. In tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla – osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, ad esclusione delle concessioni edilizie e delle autorizzazioni rilasciate ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto – legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi, l'atto di consenso si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione competente, attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall'autocertificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste. In tali casi, spetta all'amministrazione competente, entro e non oltre sessanta giorni dalla denuncia, verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge e disporre, se del caso, con provvedimento motivato da notificare all'interessato entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività e i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.».

Il comma 11 dello stesso art. 2 prevedeva inoltre che: «Con regolamento governativo, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della L. 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle competenti

Commissioni parlamentari, sono determinati i casi in cui la disposizione del comma 10 non si applica, in quanto il rilascio dell'autorizzazione licenza, abilitazione, nulla – osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, dipenda dall'esperimento di prove che comportino valutazioni tecniche discrezionali».

Il nuovo testo si avvicina maggiormente agli intenti originari della commissione Nigro, dato che viene ampliato notevolmente il numero di casi a cui si può applicare il nuovo regime e il mantenimento del regime autorizzatorio, quando risulti necessario, viene demandato all'apposito regolamento governativo.

Si osserva, tuttavia, il fatto che la modifica sia introdotta con una norma che ha finalità eminentemente economico-finanziarie porta a supporre che la finalità della riscrittura sia, appunto, la ricerca di soluzioni a difficoltà economiche, il tentativo di liberare le imprese da «lacci e laccioli» dando attuazione all'art. 41 Cost., considerando pure le spinte comunitarie alla competitività del mercato, più che un adeguamento successivo alle criticità rilevate in fase di prima approvazione. Da rilevare che la tempistica, in ogni modo, si confà con quanto indicato dalla commissione Cassese.

I regolamenti attuativi vennero adottati con il D.P.R. del 9 maggio 1994, n. 411 successivamente integrato dal D.P.R. del 31 luglio 1996, n. 468.

1.2.6.2 L'art. 3, comma 1, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80: la dichiarazione di inizio di attività.

L'art. 21, comma 1, lett. aa), della l. 11 febbraio 2015, n. 15, ha provveduto a rubricare gli articoli, per il 19 il titolo assegnato è “Denuncia di inizio attività”, la modifica non ha nessun effetto giuridico, semplicemente permette una maggior leggibilità del testo. La successiva modifica è quindi da rinvenire nell'art. 3, comma 1, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito

con modifiche, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, assumendo il seguente contenuto⁷⁵:

«Art. 19. Dichiarazione di inizio attivita'.

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attivita' imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumita', del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonche' degli atti imposti dalla normativa comunitaria, e' sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente puo' richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualita' soltanto qualora non siano attestati in documenti gia' in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

2. L'attivita' oggetto della dichiarazione puo' essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attivita', l'interessato ne da' comunicazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalita' e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attivita' e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove cio' sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attivita' ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il

⁷⁵ http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-03-16&atto.codiceRedazionale=005G0059&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D35%26testo%3D%26annoProvvedimento%3D2005%26giornoProvvedimento%3D¤tPage=1 consultato il 28 gennaio 2018

potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione e' data comunicazione all'interessato.

4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.

5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 e' devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

Il mutamento di denominazione – *nomen juris* – dell'istituto da “denuncia” a “dichiarazione” di inizio di attività non può considerarsi una semplice modificazione formale, essa sottende un determinato (e diverso) atteggiarsi dei rapporti tra pubblica amministrazione e privati. Carringella, in tal senso, rileva come «la denuncia sia connotata da un significato quasi confessorio, ossia di dichiarazione di cose a sé sfavorevoli e probanti per la contro-parte (articolo 2730 del codice civile). Tale profilo confessorio non appartiene, invece, alla dichiarazione di fatti e condizioni giuridiche legittimanti»⁷⁶. Inoltre Cesare Lamberti ricorda che «“denuncia” è più che “dichiarazione”, nel senso che indica la volontà del soggetto di conseguire un risultato, più che portare a conoscenza dell'organo competente un determinato fatto evento o vicenda»⁷⁷.

⁷⁶ Cfr. F. Carringella, M. Teresa Sempreviva, Il procedimento Amministrativo, Commento organico alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, VI Edizione aggiornata alla L. 11-2-2005, n. 15 ed alla Legge 14-5-2005, n. 80, Ed. Simone, Napoli 2005.

⁷⁷ C. Lamberti, Consigliere di Stato, Autotutela dell'amministrazione e tutela del privato nella nuova d.i.a., in https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nzey/~edisp/intra_190678.htm consultato il 28 gennaio 2018.

Ciò premesso, il nuovo istituto differisce rispetto al precedente sotto quattro profili⁷⁸:

- a) dell'ambito di applicazione, che risulta ampliato e reso obbligatorio, ma con l'eliminazione dell'esclusione della concessione edilizia si creano alcune sovrapposizioni e criticità con il t.u. 6 giugno 2001, n. 380;
- b) sul piano procedimentale, con le disposizioni contenute nel secondo e terzo comma, che individuano per l'efficacia della dichiarazione tre momenti necessari:
 - a. la presentazione della dichiarazione;
 - b. la decorrenza di un periodo di trenta giorni;
 - c. la comunicazione di inizio effettivo dell'attività;
- c) dei poteri dell'amministrazione:
 - a. sostanzialmente da un lato vengono confermati quelli di verifica e controllo finalizzati all'esercizio da parte dell'amministrazione del potere inibitorio, ma che risultano meglio dettagliati, nei limiti e contenuti, anche grazie all'introduzione di un termine perentorio per essere esercitati;
 - b. dall'altro vengono introdotti il potere "di vigilanza, prevenzione e controllo" sulle attività oggetto della dichiarazione di inizio di attività e soprattutto quello di autotutela;
- d) della tutela giurisdizionale: al comma 5 c'è espressa attribuzione al giudice amministrativo di ogni controversia "relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3".

1.2.6.3 La legge 18 giugno 2009, n. 69 e Il D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59

I commi 3, 4 e 5 dell'art. 9 della l. 18 giugno 2009, n. 69, stabiliscono quanto segue:

«3. Al comma I dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al primo periodo, dopo le parole: "all'immigrazione," sono inserite le seguenti: "all'asilo, alla cittadinanza,". Al comma 4 dell'articolo 20 della citata legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni, le parole: "e l'immigrazione" sono sostituite dalle seguenti: ", l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza".

4. Al comma 2 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività"

⁷⁸ Cfr. N. Noviello, *La D.I.A. e la tutela del terzo controinteressato*, http://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/1225.pdf consultato il 28 gennaio 2018 e S.Saltelli, *op. cit.*, p. 50-83

abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente".

5. Al comma 3 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, al primo periodo, dopo le parole: "dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2," sono inserite le seguenti: "o, nei casi di cui all'ultimo periodo del medesimo comma 2, nel termine di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione,".»

L'art. 19 risulta modificato quindi con:

- l'aggiunta, tra i settori esclusi dall'ambito di applicazione della d.i.a., dell'asilo e della cittadinanza, corrispondente alla volontà di dare una risposta effettiva all'esigenza emersa di controllo del flusso degli immigrati extracomunitari.
- l'introduzione sostanzialmente di una nuova specie di d.i.a. c.d. "snella", oltre a quella generale e a quelle speciali in materia di edilizia, di commercio⁷⁹ e nel settore delle telecomunicazioni⁸⁰, consistente, per le attività ricomprese nella direttiva, nella previsione della possibilità di inizio immediato, fin dal momento di presentazione di presentazione della dichiarazione. Il comma 2, contenente la nuova disposizione, viene successivamente riscritto e sostituito dal comma 1 dell'art. 85 del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59 come segue: «L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente; contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente. Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di cui al decreto legislativo di attuazione della direttiva 2006/123/CE, l'attività, ove non

⁷⁹ D.L. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito nella legge 2 aprile 2007, n. 40 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese).

⁸⁰ Art. 2 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).

- diversamente previsto, può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente», la riscrittura non ha particolare rilievo;
- la specifica dei termini d'intervento della PA dovuti all'introduzione della d.i.a. snella.

Da rilevare, oltre alle modifiche dirette all'articolo 19 della LPA, che con l'art. 10, comma 1 let. b), n. 2, l. 18 giugno 2009, n. 69, si è introdotto anche il comma 2 ter all'art. 29:

«Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano. ».

La disposizione chiarisce l'ambiguità originaria presente nel rapporto tra legislazione statale e regionale in materia di d.i.a., la potestà legislativa esclusiva spetta allo stato, mentre regioni e enti locali, nel regolamentare i procedimenti amministrativi di propria competenza, non possono prevedere, per i privati, garanzie inferiori a quelle statali. Viene fatta salva, in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni la possibilità di prevedere ulteriori casi di inapplicabilità dell'art. 19.

I.3 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività – il D.L. 31 maggio 2010, n. 78

La Segnalazione Certificata di Inizio Attività, come anticipato in breve SCIA, è stata introdotta con l'articolo 49, comma 4 *bis*, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”), convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122. Il nuovo istituto mantiene quindi in comune con i suoi predecessori il riferimento normativo, oltre che, come anticipato, la finalità di “liberalizzazione” delle attività economiche tramite la semplificazione dell'attività amministrativa, tuttavia, come avvenuto nei passaggi precedenti, se ne diversifica nelle modalità attuative. Il testo risultante dalla sostituzione effettuata dal D.L. 78/2010 è il seguente:

«Art. 19. - (Segnalazione certificata di inizio attività - Scia)

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente

complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, e' sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonche' di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione e' corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorieta' per quanto riguarda tutti gli stati, le qualita' personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonche' dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformita' da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle auto-certificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

2. L'attivita' oggetto della segnalazione puo' essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attivita' e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove cio' sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attivita' ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorieta' false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonche' di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000,

n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.

4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

5. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20.

6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 e' punito con la reclusione da uno a tre anni.».

Inoltre rileva che il comma 4-ter dell'articolo 49 del D.L. 78/2010, aggiunto dalla legge di conversione, ha precisato che la disciplina della s.c.i.a. attiene alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Esso dichiara esplicitamente «Le espressioni "segnalazione certificata di inizio attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale». Questo passaggio, sancendo la sostituzione tra i due istituti, ne evidenzia il carattere evolutivo, in quanto pur essendovi caratteristiche proprie dei due istituti, essi sono accumulati dagli stessi intenti del Legislatore.

Nel nuovo testo, pur molto vicino al precedente per quanto riguarda l'ambito applicativo, si notano alcune elementi distintivi, come la possibilità generalizzata di iniziare immediatamente l'attività, per effetto della sola presentazione della segnalazione, possibilità in precedenza

ammessa solo nell'ambito di attività indicate dalla direttiva europea 12 dicembre 2006, n. 123, recepita col ricordato decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. La nuova tempistica per l'inizio attività trascina con sé la questione, mai del tutto risolta, dell'impugnabilità da parte del terzo e della natura giuridica della s.c.i.a.: se l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della dichiarazione, se ne può trarre che sia meno probabile la fattispecie di provvedimento tacito, e si tratti, semmai, di iniziativa del privato, quindi di attività liberalizzata. D'altra parte c'è chi rileva si tratti di una ulteriore semplificazione (o addirittura super-semplificazione) in quanto vi sarebbe un arretramento nell'utilizzo del potere amministrativo che passerebbe dall'esercizio attivo a uno di controllo, successivo, sia sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti lo svolgimento delle attività da parte del privato, ma anche sull'attività "istruttoria" a questo delegata (in quanto può e deve fornire all'amministrazione tutti i documenti probanti)⁸¹. E, in merito ai poteri amministrativi, quali sono quelli effettivamente esercitabili dalla PA nei confronti dell'iniziativa del privato, qualora l'attività posta in essere risulti *contra legem*? Essi sono riconducibili a tre fattispecie:

- inibitorio, da esercitare nei 60 giorni successive alla presentazione della comunicazione, ossia di divieto di prosecuzione dell'attività e rimozione dei suoi effetti, quando non sia possibile conformarla alla normativa vigente entro un determinato termine (con un minimo di 30 giorni);
- repressivo, degli abusi previsto dall'art. 21 della LPA;
- di autotutela, previsti dagli artt. 21 *quinques* e 21 *nonies*.

Se queste e altre questioni sono rilevanti, e vengono riprese nel prossimo capitolo, è da aggiungere che il testo dell'articolo 19 della LPA è stato ulteriormente modificato, ad opera del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106, in particolare all'art. 5, comma 2, lett. b), n. 2) è previsto, prima l'aggiustamento del comma 1: «dopo le parole: "nonche' di quelli", sono aggiunte le seguenti: "previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli", alla fine del comma e' aggiunto il seguente periodo: "La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonche'

⁸¹ G. BOTTINO, *Introduzione alla "segnalazione certificata di inizio attività"*, in Foro Amm. TAR 2011, 03, p. 1053; L.M. CARUSO, *La s.c.i.a.: natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in Giur. di merito, 2012, n. 03, p. 526.

dei relativi elaborati tecnici, puo' essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui e' previsto l'utilizzo esclusivo della modalita' telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione."» quindi l'inserimento del comma 6-*bis*: «Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 e' ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, e dalle leggi regionali.». Queste disposizioni sono state successivamente modificate dall'art. 6, comma 1, lett. b) del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148. La lett. c) dello stesso articolo inseriva inoltre il comma 6 *ter*: «La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.».

Con questi ultimi interventi, il testo si avvicina a quello attuale, le ulteriori variazioni, sono dovute, alle disposizioni brevemente riportate di seguito:

- per il comma 1 dell'art. 19: dall'art. 2, comma 1, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 aprile 2012, n. 35, dall'art. 13, comma 1, D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134;
- per il comma 2: dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 1), D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 126;
- per il comma 3: dall'art. 25, comma 1, lett. b-*bis*), D.L. 12 settembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, sostituito dall'art. 6, comma 1, lett. a), L. 7 agosto 2015, n. 124, e, successivamente, così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 2), D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126;
- per il comma 4: modificato dall'art. 19-*bis*, comma 3, D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, quindi sostituito dall'art. 6, comma 1, lett. a), L. 7 agosto 2015, n. 124;
- il comma 4 bis: è stato inserito dall'art. 2, comma 1-*quinqies*, D.L. 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla L. 1° ottobre 2010, n. 163;

- il comma 5: è stato abrogato dall'art. 4, comma 1, n. 14) dell'Allegato 4 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

II. Le caratteristiche attuali dell'istituto

Il testo vigente dell'articolo 19, necessaria base di analisi, è il seguente⁸²:

«Art. 19 (Segnalazione certificata di inizio attività - Scia)

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, e' sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione e' corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché , ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e

⁸²http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-18&atto.codiceRedazionale=090G0294&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D241%26testo%3D%26giornoProvvedimento%3D%26annoProvvedimento%3D1990¤tPage=1
consultato il 4 febbraio 2018

asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata, anche nei casi di cui all'articolo 19-bis, comma 2, dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere (...) prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure ((da parte del privato)), decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. ((Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.))

4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies.

4-bis. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

5. COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 2 LUGLIO 2010, N. 104.

6. Ove il fatto non costituisca piu' grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attivita', dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 e' punito con la reclusione da uno a tre anni.

6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 e' ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attivita' urbanistico-edilizia, alle responsabilita' e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, e dalle leggi regionali. (19)

6-ter. La segnalazione certificata di inizio attivita', la denuncia e la dichiarazione di inizio attivita' non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.»

Nel successivo paragrafo si procede all'analisi del testo, evidenziando la definizione dell'istituto, quindi si approfondiscono alcuni aspetti in parte già anticipati e, si dà evidenza, delle modalità applicative dell'istituto. È da rilevare fin d'ora che, l'art. 3, comma 1, lett. c) del D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 126, c.d. “decreto scia 1”, ha introdotto l'art. 19-*bis* relativamente alla “Concentrazione dei regimi amministrativi”, ossia si è prevista, al comma 2, la possibilità per l'interessato di presentare un'unica s.c.i.a. nel caso l'attività che si vuole svolgere richieda la presentazione di più comunicazioni a diversi enti. L'articolo non introduce un istituto diverso ma, piuttosto di un diverso modello organizzativo procedurale⁸³. Mentre, al comma 3, viene introdotta la s.c.i.a. “condizionata”, istituto che rimanda alla conferenza di servizi, pertanto presenta caratteri diversi rispetto a quanto previsto dall'art. 19, e molti autori, al di là del termine, ritengono si tratti di un nuovo istituto. Le questioni sono rimandate *infra* al paragrafo II.1.2.

⁸³ S. Liguanti, *op. cit.*, p. 18

II.1 Definizione e caratteristiche

II.1.1.1 Definizione, ambito di applicazione, vincoli e documenti a corredo

Leggendo il testo della norma si comprende⁸⁴ come l'istituto della s.c.i.a. consista nell'atto comunicativo – segnalazione – del cittadino interessato⁸⁵, che sostituisce un atto di assenso preventivo, *ex ante*⁸⁶, come viene considerato dal diritto europeo o, come riportato, di autorizzazione, licenza, o altro atto comunque denominato, alla cui descrizione e classificazione è stato *supra* in parte dedicato il paragrafo I.1 e verrà *infra* ripreso al paragrafo II.1.2 in quanto il D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 è stato dedicato all'individuazione dei procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, comunicazione, nonché di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti. Il vincolo stringente per l'applicabilità della sostituzione è da ricondurre alla non discrezionalità degli atti sostituiti, ossia «il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a carattere generale» inoltre non vi deve essere una soggezione delle attività a una specifica programmazione settoriale o altre previsioni che ne limitino o stabiliscano un contingente complessivo allo svolgimento e quindi alla richiesta di atti di valutazione. Ritorna

⁸⁴ L'attività d'interpretazione, comprensione, delle norme giuridiche, viene considerata alla base dello studio del diritto, in quanto è l'attività che ne determina il significato al fine della sua applicazione. Quindi, pur avendo dichiarato che la finalità del presente lavoro è di mettere in luce i profili sostanziali dell'istituto della s.c.i.a., non si può prescindere dalla c.d. "interpretazione letterale", come riportato nel comma 1 dell'art. 12 delle disp. prel. «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del Legislatore.», alla ricerca della *voluntas legis*. Ciò premesso, è da considerare il diverso valore dell'interpretazione in relazione al soggetto che la compie, così quella "autentica" proviene dallo stesso Legislatore per chiarire il significato di leggi pre-esistenti ha efficacia retroattiva e è vincolante *erga omnes*; "giudiziale", quando è compiuta dai giudici nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ed è vincolante per le parti in giudizio; "dottrinale", quando proviene dagli studiosi del diritto e pur non essendo direttamente vincolante, influisce sulle precedenti. Cfr. <http://www.sapere.it/sapere/strumenti/studifacile/diritto/Principi-generalidel-diritto/L-ordinamento-giuridico/Interpretazione-della-legge.html> consultato il 10 febbraio 2018

⁸⁵ Donato Vese, adottando l'ottica dell'analisi economica del diritto (Economic Analysis of Law – EAL), utilizza il termine "attore economico principale" per indicare il cittadino che entra in un rapporto diretto con l'autorità amministrativa instaurando una relazione principale, distinguendolo dal c.d. terzo, che entra in relazione con la PA in via mediata e indiretta. Cfr. D. Vese, *Semplificazione procedimentale, analisi economica e tutela del terzo*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2016, 2, p.545

⁸⁶ Cfr. M. Clarich, *op. cit.*, p. 188

quindi l'indicazione discriminante data fin dall'esame del DdL della LPA dal C.d.S. con proprio parere del 7 febbraio 1987, n. 7, commentato *supra* al paragrafo I.2.2 (e *ex multis* TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, sentenza n. 1557/2005, che richiama TAR Lazio, sez. I-ter, sentenza 8587/2003, C.d.S., sez. IV, sentenza n. 200/1997, TAR Puglia, Bari, sez. III, sentenza n. 136/2007).

La s.c.i.a. si configura quindi come un atto unico del privato che diviene operativo in quanto legittimato dagli atti presentati a corredo, come le dichiarazioni sostitutive di dichiarazioni e gli atti di notorietà relativi agli stati, alle qualità personali e quant'altro previsto negli articoli 46 e 47 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa – d.P.R. 445/2000, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese⁸⁷, con i relativi elaborati tecnici se necessari alle verifiche dell'amministrazione⁸⁸.

La specifica che esplicita la sostituzione, da parte degli atti dichiarativi-certificativi allegati alla s.c.i.a., di altri atti, pareri o verifiche preventive previste dalla normativa vigente chiarisce da una parte la volontà di semplificazione del Legislatore, dall'altro il comportamento prescritto alla PA. Sono fatte salve le verifiche successive alla presentazione di organi e amministrazioni competenti.

II.1.1.2 Limiti e esclusioni

Nell'ambito di applicazione dell'utilizzo della segnalazione sostitutiva non rientrano le attività soggette a vincoli di carattere ambientale, paesaggistico o culturale, o quando siano necessari atti di assenso delle amministrazioni preposte alla difesa, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, e a seguire come riportato al comma 1 dell'art. 19. La segnalazione sostitutiva non si applica inoltre, per quanto riporta il comma 4 *bis*, alle attività economiche

⁸⁷ L'“Agenzia per le imprese” è il soggetto privato che svolge funzioni di natura istruttoria e di asseverazione nei procedimenti amministrativi concernenti l'accertamento dei requisiti e dei presupposti di legge per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione delle attività di produzione di beni e servizi da esercitare in forma di impresa. Per l'esercizio delle attività, l'Agenzia deve ottenere l'accreditamento del Ministero dello Sviluppo Economico, mediante presentazione di relativa istanza, nel rispetto delle modalità previste dal d.P.R. 9 luglio 2010 n. 159. Cfr. https://www.tuttocamere.it/files/studi/Agenzia_Per_Le_Imprese.pdf e <https://www.caf.cna.it/agenzia-per-le-impresе> consultati il 10 febbraio 2018

⁸⁸ S. Liguanti, *op. cit.*, p. 9

a prevalente carattere finanziario, incluse quelle indicate ai testi unici in materia bancaria, creditizia e di intermediazione finanziaria.

Dall'elenco delle esclusioni, rispetto all'istituto della d.i.a., non risultano gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla "tutela della salute e della pubblica incolumità", quindi anche in queste materie è possibile l'utilizzo della s.c.i.a. in sostituzione di ogni forma di parere o intervento preventivo dei soggetti preposti⁸⁹.

Quindi, per la tutela della salute, non sono più necessari gli atti di assenso dell'Azienda sanitaria locale, come il parere igienico-sanitario per le attività di acconciatore ed estetista o per le attività alberghiere e ricettive in genere. In tal senso esiste un precedente, infatti già nel 2004, il regolamento CE 852/2004 prevedeva la sostituzione dell'autorizzazione sanitaria con la notifica sanitaria.

Per la tutela della salute, non è più necessario acquisire gli atti che si riferiscono alla verifica di incolumità dell'art. 80 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (in breve TULPS) – r.d. n. 773/1931 – in quanto, secondo l'art. 19 LPA, l'attività della commissione di vigilanza può essere sostituita dalla relazione di un tecnico abilitato, come, in precedenza, già affermato dall'articolo 141 del r.d. n. 635/1940, pur con il limite di 200 persone.

Da quanto riportato si evince il sostanziale ampliamento delle ipotesi di utilizzo dell'istituto della s.c.i.a. in sostituzione di autorizzazioni, licenze, nulla osta o altri atti comunque denominati.

11.1.1.3 Modalità di presentazione e relative criticità

Nell'ultimo periodo del primo comma è riportato che la segnalazione, con i relativi allegati, «può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione», introdotto, come anticipato dal D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106, in particolare all'art. 5, comma 2, lett. b), n. 2). La formulazione può trarre in inganno, dato che configura l'utilizzo della modalità telematica come eccezione alla presentazione mediante posta raccomandata con

⁸⁹ S. Liguanti, *op. cit.*, p. 11-12

avviso di ricevimento, infatti considerando il combinato disposto dal D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, recante il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, e in particolare l'art. 2, comma 2⁹⁰, con le previsioni normative del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, con particolare riferimento agli articoli 3-*bis*, comma 4⁹¹ relativo all'identità e domicilio digitali, al 9⁹² relativo alla partecipazione democratica elettronica, al 41 relativo al procedimento e fascicolo informatico⁹³, al 65 relativo

⁹⁰ Che dispone «Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività di cui al comma 1 ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica, secondo quanto disciplinato nei successivi articoli e con le modalità di cui all'articolo 12, commi 5 e 6, al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto.», mentre al comma 4 «Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163»

⁹¹ Che dispone «A decorrere dal 1° gennaio 2013, salvo i casi in cui è prevista dalla normativa vigente una diversa modalità di comunicazione o di pubblicazione in via telematica, le amministrazioni pubbliche e i gestori o esercenti di pubblici servizi comunicano con il cittadino esclusivamente tramite il domicilio digitale dallo stesso dichiarato, anche ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, senza oneri di spedizione a suo carico. Ogni altra forma di comunicazione non può produrre effetti pregiudizievoli per il destinatario. L'utilizzo di differenti modalità di comunicazione rientra tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale ai sensi dell'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.»

⁹² Che recita «I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare.»

⁹³ L'articolo, in particolare, al comma 1 recita «Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro competenza, esse forniscono gli opportuni servizi di interoperabilità o integrazione, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 12 e 64-bis.» e al comma 2 «[...] all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241.», quindi al 2-quater «Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti. Il fascicolo informatico è inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990 «e dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nonché l'immediata conoscibilità anche attraverso i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis, sempre per via telematica, dello stato di avanzamento

alla validità delle istanze e dichiarazioni trasmesse, e altri⁹⁴, si evince l'obbligo generalizzato dell'invio telematico allo Sportello Unico per le Attività Produttive (in breve SUAP) della s.c.i.a. e di ogni altro adempimento o atto amministrativo⁹⁵, fatte salve alcune specifiche eccezioni⁹⁶.

Chiarito quindi che l'utilizzo della "modalità telematica" ha valenza generale, rimane da rendere evidente quali siano in concreto le modalità per l'invio telematico e, in particolare, con riferimento a alcune risoluzioni del Ministero dello Sviluppo Economico, da un lato quali siano le soluzioni informatiche utilizzabili e in che rapporto siano tra loro, dall'altro chi siano i soggetti che effettivamente utilizzano gli strumenti e le relative responsabilità.

La prima questione, relativa agli strumenti utilizzabili, richiama l'art. 48 del CAD, che prevede, come mezzi di trasmissione la Posta Elettronica Certificata (in breve PEC)⁹⁷ o altre soluzioni tecnologiche, tra cui rientrano i portali dedicati al SUAP gestiti direttamente dai comuni o, in alternativa, gestiti in delega dal altri soggetti, come le camere di commercio. L'aspetto critico si è manifestato quando alcuni cittadini hanno utilizzato la PEC al posto del portale appositamente predisposto.

La risoluzione è venuta dal MISE con propria nota del 24 dicembre 2013 n. 212434 in cui è riportato, da una parte, l'evidenza segnalata dal comune interpellante:

«i Comuni della provincia del Trevigiano, ai sensi dell'art. 4, comma 11, del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, hanno affidato l'esercizio delle relative funzioni in delega alla Camera di commercio territorialmente competente, la quale, per la provincia in discorso, ha previsto la trasmissione delle pratiche attraverso il portale nazionale www.impresainungiorno.gov.it,

del procedimento, del nominativo e del recapito elettronico del responsabile del procedimento. AgID detta, ai sensi dell'articolo 71, Linee guida idonee a garantire l'interoperabilità tra i sistemi di gestione dei fascicoli dei procedimenti e i servizi di cui agli articoli 40-ter e 64-bis.».

⁹⁴ Tra gli altri, il 45 relativo al valore giuridico della trasmissione, al 48 relativo alle modalità di trasmissione con posta elettronica certificata o altre soluzioni individuate da apposite linee guida, il 49 sulla segretezza della corrispondenza trasmessa per via telematica, il 66 sull'utilizzo delle carte d'identità elettronica e nazionale dei servizi come mezzi di autenticazione telematica per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle PA.

⁹⁵ Cfr. S. Liguanti, *op. cit.*, p. 146

⁹⁶ Ad esempio quelle previste dall'art. 2, comma 4 del D.P.R. 160/2010, già richiamato.

⁹⁷ Pur senza ulteriori approfondimenti si può affermare che si tratta di uno strumento informatico evoluto rispetto alla normale posta elettronica in quanto garantisce l'invio e la ricezione di messaggi tra due o più soggetti in modo sicuro, ossia protetto da accessi di altri soggetti terzi.

che mette a disposizione delle imprese sia il link per la generazione di un percorso telematico auto-compilativo di front office, che, a seguire, nella pagina web di ogni singolo SUAP, anche l'indirizzo PEC istituzionale del Comune in delega camerale. Evidenzia, invece, che con sempre maggiore frequenza, le imprese inviano le pratiche mediante posta elettronica certificata direttamente all'indirizzo istituzionale del Comune nel cui territorio l'impresa intende esercitare la propria attività, anche pratiche che spesso dovrebbero essere dirette per competenza ad enti terzi.»;

quindi la sua richiesta-proposta di soluzione:

«chiede pertanto se possa ritenersi corretto e condivisibile il fatto che l'Amministrazione comunale in regime di delega camerale delle funzioni del SUAP, alla quale pervenga una pratica spedita tramite PEC da un'impresa, rivolta per competenza ad un qualsiasi ufficio comunale o a qualsivoglia ente terzo, adotti la seguente procedura:

- 1) il Comune cura tempestivamente la trasmissione - tramite PEC, specificando il codice dello Sportello del Comune inviante - all'indirizzo del SUAP camerale competente alla ricezione (nel caso in questione suap.tv@cert.camcom.it) nonché la protocollazione e il caricamento nel front office del portale www.impresainungioimo.gov.it;
- 2) il Comune, contestualmente, invia notizia all'impresa in merito all'avvenuto inoltro della PEC al SUAP camerale; in questi termini la ricevuta di posta elettronica certificata che attesta l'avvenuto deposito della pratica trasmessa tramite PEC al Comune (in luogo del SUAP camerale in delega) si intenderà comunque valida per gli effetti dell' articolo 5, comma 1, del decreto ministeriale 10 novembre 2011 , ovvero per l'inizio immediato dell'attività nel caso di SCIA o per l'avvio dei termini per lo svolgimento e conclusione di un provvedimento ordinario.

Chiede, altresì, nel caso non dovesse essere ritenuto percorribile quanto sopra esposto, se il Comune debba dichiarare l'inammissibilità delle pratiche pervenute direttamente al proprio indirizzo PEC istituzionale, evidenziando al riguardo che un'eventuale dichiarazione di inammissibilità formulata dal Comune potrebbe esporre il funzionario interessato ad evidenti rischi di ricorsi nonché a possibili richieste di risarcimento danni.» risulta evidente che la soluzione proposta dall'amministrazione comunale da un lato è tesa alla massima collaborazione con l'attore economico principale⁹⁸, dall'altro vuole evitare eventuali

⁹⁸ Per utilizzare il termine proposto da Donato Vese.

responsabilità per danni e i relativi risarcimenti.

La risposta ministeriale è bivalente in quanto se, per il passato, praticamente avvalsa la soluzione adottata dall'ente locale affermando che «con riferimento alla procedura finora seguita da codesto Comune nel caso di istanze presentate alla PEC, la Scrivente ritiene che non rientri nell'ottica di agevolare la realizzazione e l'esercizio delle attività produttive, nonché la semplificazione del rapporto con l'impresa, non considerare valide le pratiche presentate in passato, peraltro formalmente corrette, soltanto per il fatto che l'impresa si sia avvalsa di un'altra modalità di trasmissione.» e «si ritiene, per il passato ma non per il futuro, ammissibile la procedura seguita da codesto Comune nei casi indicati, che ha consentito la trasmissione tempestiva delle istanze al SUAP camerale in delega nonché l'attestazione dell'avvenuto deposito delle pratiche e l'invio contestuale all'impresa della notizia dell'avvenuto inoltro della PEC al SUAP, ai fini degli effetti per l'inizio immediato dell'attività.»; per il futuro, ricostruendo il quadro normativo, fornisce delle indicazioni di principio lontane dal comportamento tenuto dal comune.

In primo luogo richiama quanto previsto dall'articolo 4, comma 1 dell'Allegato tecnico al D.P.R. n. 160/2010, ossia il fatto che la modulistica dovrebbe essere normalmente resa disponibile in formato XML sul portale SUAP e, solo nel caso non lo fosse, vi è la possibilità di utilizzare in via transitoria modelli in altri formati individuati dall'apposito gruppo tecnico, tra cui il PDF/A⁹⁹. Ne consegue che «Nel caso quindi in cui la gestione delle pratiche SUAP tramite il Portale avvenga utilizzando modulistica in formato xml è esclusa la possibilità di un invio tramite PEC [...]».

In seguito viene richiamato l'articolo 7, comma 4 del D.P.R. n. 160/2010: «Tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici richiesti sono comunicati in modalità telematica dagli organismi competenti al responsabile del SUAP»; e, l'articolo 3 del D.P.C.M. 2 luglio 2011:

«1. A decorrere dal 1° luglio 2013 le pubbliche Amministrazioni non possono accettare o effettuare in forma cartacea le comunicazioni di cui all'articolo 5-bis, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale.

2. A decorrere dalla stessa data, in tutti i casi in cui non è prevista una diversa modalità di

⁹⁹ La preferenza per il formato XML è da ricondurre al fatto che esso permetta, come riportato nella risoluzione ministeriale, dei controlli semantici minimi e, in sostanza, automatici, nonché la disponibilità in open source, mentre gli altri formati, come il citato PDF/A sono di tipo proprietario o più difficilmente elaborabili.

comunicazione telematica, le comunicazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata, secondo le disposizioni di cui agli articoli 48 e 65, comma 1, lettera c-bis), del Codice dell'amministrazione digitale».

Per quanto riportato, il ministero esclude la possibilità di comunicare tramite PEC quando vi siano altre forme di comunicazione telematica disponibili e gli operatori economici non hanno facoltà di optare liberamente per le soluzioni disponibili, ma devono conformarsi alle scelte dell'Amministrazione, così da assicurare una corretta gestione telematica del procedimento.

Altro aspetto di rilievo della risoluzione riguarda il rilascio della ricevuta – alcune questioni giuridicamente rilevanti di quest'ultima sono ripresi *infra* al paragrafo II.1.2. – in quanto si richiama l'articolo 5, commi 1 e 2 del decreto ministeriale 10 novembre 2011, recante misure per l'attuazione dello Sportello Unico:

«1. In attesa dell'adozione, da parte del SUAP, di strumenti che consentano la verifica in modalità informatica della completezza formale della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati, nonché di una ricevuta rilasciata automaticamente ai sensi delle regole tecniche stabilite dal decreto, è valida la ricevuta di posta elettronica certificata che attesta l'avvenuta consegna al SUAP della segnalazione o dell'istanza, ai sensi dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, oppure la ricevuta emessa in modalità automatica dal portale www.impresainungiorno.it.gov.it o dal sito del SUAP tramite web browser, previa identificazione informatica secondo le modalità previste [...].

2. [...] l'attività o l'intervento possono essere iniziati dalla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività con le modalità di cui al comma 1. Dalla data di emissione della ricevuta ai sensi del comma 1 decorrono altresì i termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.»; il MISE evidenzia la correlazione tra modalità di rilascio della ricevuta e le modalità di consegna della segnalazione e dell'istanza, e che le prime sono considerate valide fino all'adozione, da parte del SUAP, degli strumenti di controllo informatico, nel senso preminente di automatico, delle stesse e dei relativi allegati. In ultimo, con specifico riferimento a quanto evidenziato dal comune, al fine di garantire la corretta applicazione del dettato normativo, il MISE, ha provveduto all'adeguamento del portale www.impresainungiorno.gov.it eliminando, per i comuni che hanno delegato la gestione SUAP alle camere di commercio, il loro indirizzo PEC e specificando l'obbligo di utilizzo del canale di trasmissione telematico presente nel sito, per evitare che le imprese continuassero a utilizzare l'invio tramite PEC. Per i comuni che non

hanno delegato la gestione e non sia disponibile un percorso telematico auto-compilativo non sia ancora disponibile, l'indirizzo PEC è stato mantenuto ed è ancora ammissibile.

La seconda questione è legata alla diffusione dell'uso della delega, da parte dell'attore economico principale, ad un terzo soggetto che funge da intermediario non solo alla presentazione della segnalazione, ma anche alla sua compilazione e sottoscrizione, con la non indifferente difficoltà di individuare su chi ricadano le responsabilità penali e amministrative qualora si accertasse che i requisiti dichiarati non sono posseduti dal dichiarante. Il MISE con risoluzione del 20 gennaio 2014, n. 8753 conferma che «ad un altro soggetto può essere conferita la delega sia all'invio (potere di rappresentanza per la presentazione di istanze del segnalante di cui all' articolo 38, comma 3-bis) che alla sottoscrizione e compilazione delle dichiarazioni (potere di rappresentanza per la formazione di istanze del segnalante di cui all' articolo 38, comma 3-bis).» sempre che « qualora un soggetto intenda conferire ambedue le deleghe suddette, sulla SCIA possa essere apposta la sola firma digitale o la firma elettronica qualificata del delegato ma nell'atto di delega sottoscritto dal delegante il medesimo deve specificare il possesso dei requisiti soggettivi richiesti dalla disciplina normativa di settore. Solo in tal modo, infatti, in caso di dichiarazione mendace può essere rilevata la responsabilità penale che ai sensi del Codice Penale è personale. Nel caso della responsabilità amministrativa, invece, il coinvolgimento del soggetto delegato non può essere messa in discussione.».

Le criticità rilevate permettono di svolgere alcune considerazioni sulle modalità di presentazione¹⁰⁰, infatti queste influiscono sia sugli strumenti informatici da predisporre e da utilizzare per la digitalizzazione del processo, che a sua volta comportano una riorganizzazione della struttura dell'amministrazione non solo prevedendo nuovi centri di responsabilità come il SUAP ma anche nuove competenze professionali al personale coinvolto. Inoltre, più in generale, l'utilizzo di strumenti informatici-telematici comporta una ri-definizione della relazione tra cittadino e pubblica amministrazione, con il primo che viene vuole/è chiamato ad assumersi maggiori responsabilità ma anche deve, necessariamente, disporre maggiori conoscenze riguardo al funzionamento della seconda. Quest'ultima, d'altra

¹⁰⁰ Le modalità di presentazione possono apparire marginali, in quanto riguardanti aspetti più operativi, se rapportate all'istituto della s.c.i.a. ma in realtà sono state inserite tra i livelli essenziali di prestazione (in breve l.e.p.) con la modifica effettuata dall'art. 3, co. 1, lett. f) D.Lgs. 126/2016 all'art. 29, co. 2-ter LPA)

parte, deve sia predisporre gli strumenti che renderli accessibili, pena la creazione di un *digital divide* che non si confà con gli obiettivi di partecipazione democratica dei cittadini, come indicato all'art. 9 del CAD, sia cercare le soluzioni più idonee per ridurre i costi connessi ai nuovi accertamenti sulle dichiarazioni ricevute, e più in generale alla tutela di tutti gli interessi presenti nei singoli casi concreti.

II.1.1.4 Efficacia della dichiarazione

Come prevede il comma 2 dell'art. 19 l'attività segnalata nella comunicazione può essere avviata, anche nel caso di s.c.i.a. unica prevista al comma 2 dell'art. 19-*bis*, immediatamente, ossia dal giorno della presentazione all'amministrazione competente. È evidente la differenza rispetto alla d.i.a. in cui era necessario attendere 30 giorni prima di avviare l'attività e, contestualmente all'inizio, procedere con una seconda contestuale comunicazione. Essendo, come anticipato, la variazione introdotta dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 1), D.Lgs. 126/2016, alcuni aspetti vengono trattati *infra* al paragrafo II.1.2, qui si anticipa che il termine di 60 giorni previsto per i controlli e di eventuali reazioni della PA risulta abbastanza compreso, specie nel caso siano coinvolti più enti, per questo è richiesta, per poterlo rispettare, un'organizzazione efficiente e l'utilizzo di strumenti informatici.

II.1.1.5 Obbligo di accertamento e atti conseguenti

I commi 3 e 4 dell'art. 19 LPA sono stati modificati dalla riforma Madia e per questo alcuni aspetti sono trattati *infra* al paragrafo II.1.2, qui si evidenziano alcuni caratteri riguardanti i controlli e i possibili interventi.

In primo luogo, stante l'art. 71 del D.P.R. 445/2000, si rileva che la PA è obbligata ad effettuare il controllo della s.c.i.a., quindi non si tratta di una facoltà, ma di un dovere di verificare, anche a campione delle dichiarazioni, autocertificazioni o asseverazioni rilasciate dal segnalante. Il riferimento al "campione" va inteso come compito assegnato all'amministrazione di scegliere uno o più criteri per procedere al controllo, ossia seguendo delle regole procedurali che vengano opportunamente codificate in un apposito regolamento¹⁰¹.

¹⁰¹ L'attività di controllo non può essere definita "procedimento di controllo" in quanto il controllo amministrativo indica l'attività di riesame degli atti o dell'attività degli organi amministrativi, sia esso preventivo, successivo o sostitutivo, e riguardante la legittimità o il merito. Per "procedimento amministrativo di controllo" si intende infatti il procedimento

Nel caso le verifiche abbiano esito negativo, il comma 3, prevede l'intervento inibitorio dell'amministrazione procedente nei confronti dell'attività segnalata attraverso l'adozione di provvedimenti motivati finalizzati a far cessare l'attività illegittimamente svolta e tesi al ripristino lo *status quo ante*, sempre che «non sia possibile» conformare l'attività alla normativa vigente. In quest'ultimo caso sempre con atto espresso e motivato invita l'interessato a provvedere entro un termine minimo di 30 giorni. Allo scadere del termine, se il privato non ha provveduto ad adottare le misure richieste, deve cessare l'attività. È questa una novità re-introdotta dal D.Lgs. 126/2016, in quanto dopo un breve periodo in cui il D.Lgs. 124/2015, aveva previsto la sospensione dell'attività durante la richiesta di conformazione, è possibile la “conformazione senza sospensione dell'attività”, salvo siano state presentate attestazioni non veritiere, quindi imputabili alla responsabilità del segnalante, o per la tutela d'interessi pubblici, quindi superiori, relativi all'ambiente, al paesaggio, ai beni culturali, alla salute, alla sicurezza pubblica o tutela nazionale.

È necessario chiarire il significato da attribuire al termine “conformare” l'attività in rapporto alla presentazione della s.c.i.a. al fine di evitare disparità di trattamento tra chi effettua una comunicazione regolare e chi, pur non avendolo fatto, può continuare l'attività in attesa di conformarsi. Salvo il fatto che la valutazione sulla possibilità e sulle misure di conformazione rimane in capo all'ufficio o ente competente per materia. Dubbi sono sorti, ad esempio, sulla possibilità di richiedere, da parte dell'amministrazione, ulteriori documenti al segnalante, in quanto, stante il comma 4 dell'art. 5 del D.P.R 160/2010¹⁰² la presenza della documentazione dovrebbe essere verificata dagli strumenti informatici al momento della presentazione, per inciso, la tecnologia oggi disponibile non sembra riuscire ancora nel compito assegnato. Quindi, a seguito del controllo possono emergere carenze dei presupposti sia di tipo oggettivo, all'esercizio dell'attività, sia di tipo soggettivo e, tra questi, anche di documenti per

amministrativo di secondo grado (il primo grado è dato dal procedimento finalizzato al provvedimento finale) inserito come sub-procedimento nella fase integrativa di efficacia del procedimento in cui viene emanato l'atto controllato. Ciò premesso è da ritenere che il controllo previsto a seguito della presentazione della s.c.i.a. assuma la natura di potere-attività amministrativa dell'ente o dell'ufficio competente, che verifica la sussistenza dei requisiti di legge per lo svolgimento dell'attività segnalata, ma non la natura di procedimento.

Cfr. S. Liguanti, *op. cit.*, p. 44-54

¹⁰² Che recita «il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatiche, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta [...]»

cui non è agevole stabilire la “conformità” dell’attività alla norma. La mancanza di un documento infatti non implica, di per sé, la mancanza del requisito, quindi l’amministrazione può chiedere la presentazione dello stesso per “conformare” l’attività. Se ne ricava che “conformare” può significare sia intervenire per ripristinare un requisito strutturale che non costituisca un pericolo per i soggetti coinvolti e le materie indicate al comma 3, sia integrare le dichiarazioni rese per dimostrare il possesso dei requisiti previsti. La conformazione invece dovrebbe essere esclusa quando siano effettivamente assenti i requisiti e i presupposti previsti dalle norme speciali di settore come indispensabili per iniziare l’attività, ad esempio la mancanza dell’agibilità di un locale che il D.P.R. 380/2001 pone come condizione indispensabile per l’utilizzo dello stesso.

Il comma 4, oltre a ribadire i termini per l’intervento della PA di 60 giorni se riferiti al comma 3 e di 30 se riferiti al comma 6-*bis* per la s.c.i.a. in edilizia, fa emergere la possibilità di ulteriori interventi secondo quanto previsto dall’art. 21 *nomies*, in particolare il riferimento è all’“annullamento d’ufficio” per ragioni d’interesse pubblico entro il termine di diciotto mesi. La questione non è chiara e alcune riflessioni vengono proposte, come anticipato, *infra* al paragrafo II.1.2.

II.1.1.6 Sanzioni

Il comma 6 introduce il tema delle sanzioni previste in caso di dichiarazioni mendaci prevedendo la reclusione da uno a tre anni, tuttavia il sistema sanzionatorio è rinvenibile considerando altri articoli, come il 21, il 21 – *quater* o il 21 – *nomies*, che sono anche stati oggetto di modifica da parte del D.Lgs. 124/2015

II.1.2 La legge Madia e i decreti attuativi

Come finora premesso gli interventi più recenti riguardanti l’istituto della s.c.i.a. sono da ricondurre alla legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. “Madia” in riferimento al ministro senza portafoglio per la semplificazione e pubblica amministrazione Maria Anna Madia, e dei successivi decreti attuativi, ossia gli attuali D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126 e 25 novembre 2016, n. 222.

II.1.2.1 La legge 7 agosto 2015, n. 124

La legge è concepita, per molti aspetti, come una vera e propria riforma della PA, tanto che al titolo riporta «Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» e inizia a maggio 2014 con una consultazione pubblica: è una lettera aperta ai dipendenti pubblici e ai cittadini, con cui il Ministro Madia, annuncia l’adozione da parte del Governo di due provvedimenti di

riforma della pubblica amministrazione: un decreto-legge per l'adozione delle misure più urgenti (D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 114/2014) e un disegno legge recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il secondo provvedimento, approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 luglio 2014, viene quindi presentato al Senato e collegato alla manovra finanziaria, e da questo approvato il 30 aprile 2015, con numerose modifiche al testo iniziale. Il disegno di legge, di diciotto articoli, contiene prevalentemente deleghe legislative da esercitare in massima parte nei dodici mesi successivi all'approvazione della legge¹⁰³.

Per quanto d'interesse del presente lavoro rilevano gli art. 4 e 5 del DdL¹⁰⁴, che nel testo definitivo divengono 5 e 6. Il primo propone una delega al Governo – da esercitarsi entro un anno - per la precisa individuazione dei procedimenti volti all'emanazione di atti di autorizzazione, concessione o permesso comunque denominati, distinguendoli sulla base degli atti necessari per la formazione o sostituzione del provvedimento (segnalazione certificata di inizio attività-SCIA del privato, silenzio assenso dell'amministrazione, autorizzazione espressa dell'amministrazione, comunicazione preventiva del privato) e per l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa.

Il secondo, propone l'introduzione di alcune modifiche alla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), definendo con più precisione i poteri dell'amministrazione nei confronti dei privati in seguito all'avvio dell'attività:

- viene specificato l'obbligo dell'amministrazione di motivare l'invito a regolarizzare l'attività e di indicare al privato le misure da adottare;
- vengono tipizzate e limitate le determinazioni che la PA può adottare in via di autotutela;
- si interviene sulla disciplina generale del potere di annullamento d'ufficio, specificando che l'amministrazione può agire entro un termine di diciotto mesi (invece di un "termine ragionevole") dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, salvo che si tratti di provvedimenti conseguiti sulla base di false

¹⁰³ Cfr. Dossier n. 303 dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati all'indirizzo <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/ID0017.Pdf>

¹⁰⁴ Il testo del DdL, raffrontato con alcune proposte di modifica della 1ª Commissione permanente (affari costituzionali, affari della presidenza del consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) è consultabile all'indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLCOMM/910742/index.html>

rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato. In questo caso, infatti, l'annullamento può essere disposto anche una volta decorso il termine.

I testi e le disposizioni riportate negli articoli sono state soggette a numerose modifiche durante l'*iter* di approvazione parlamentare, come d'altra parte già anticipato per l'intero testo di legge, tuttavia, anche nella versione definitiva, presentano criticità che vengono rilevate anche nei pareri del C.d.S. relativi ai successivi decreti attuativi.

II.1.2.1.1 Le modifiche in materia di autotutela amministrativa

Riprendendo dall'art. 6¹⁰⁵ della l. 124/2016, in quanto dà disposizioni immediatamente precettive, mentre l'art. 5 rimanda a atti differiti. Esso si compone di due commi, il primo

¹⁰⁵ Il testo dell'art. 6 rubricato «Autotutela Amministrativa» è il seguente:

«1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 19, i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

«3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata.

4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies»;

b) all'articolo 21:

1) al comma 1, la parola: «denuncia» e' sostituita dalla seguente: «segnalazione»;

2) il comma 2 e' abrogato;

c) all'articolo 21-quater, comma 2, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies.»;

d) all'articolo 21-nonies:

1) al comma 1, dopo le parole: «entro un termine ragionevole» sono inserite le seguenti: «, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20,»;

2) dopo il comma 2 e' aggiunto il seguente:

«2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto

comma interviene¹⁰⁶, su più articoli della LPA: l'art. 19, commi 3 e 4, l'art. 21 e 21-*nonies*¹⁰⁷.

Come riportato *supra* al paragrafo II.1, alla lett. a) del 1° comma, sostituendo il comma 3 dell'art. 19, non solo “procedimentalizza” la fase della conformazione, ma prevede la sospensione automatica dell'attività; successivamente il D.Lgs. 126/2016 – s.c.i.a. 1 – stabilisce, in modo più specifico, che la sospensione dell'attività avviene solo in caso di dichiarazioni mendaci, altrimenti, per tutelare l'operatore economico, questo potrà continuare a svolgerla anche nella fase di conformazione.

Il nuovo testo del comma 3 non riporta alcun riferimento al potere di adottare «determinazioni in autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies*¹⁰⁸ e 21-*nonies*¹⁰⁹» in quanto evidentemente poco coerenti con la natura privata della s.c.i.a., affermata prima dal C.d.S., ad. pl., 29 luglio 2011, n. 15¹¹⁰, quindi confermata espressamente dal comma 6-*ter*, dell'art. 19, LPA. Inoltre è stabilito, nel nuovo comma 4, che al decorso del termine, la PA deve intervenire con i poteri inibitori o repressivi nel rispetto di quanto prevede l'articolo 21-*nonies*.

Al secondo punto della lett. b) si abroga il regime sanzionatorio previsto dall'art. 21, comma 2, in quanto prevedeva che «Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente». L'intervento abrogativo è teso a evitare la soggezione di coloro che per errore o senza colpa ritengono di poter validamente utilizzare la s.c.i.a., o fanno affidamento nel silenzio-assenso,

di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonche' delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445». 2. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, il comma 136 e' abrogato.»

¹⁰⁶ Cfr. G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della “riforma Madia”*, M. A. Sandulli (a cura di), *L'Amministrativista*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 74-76

¹⁰⁷ Sulle disposizioni della legge Madia immediatamente precettive in tema di s.c.i.a. si veda F. Freni, M. Nunziata (a cura di), *Il nuovo procedimento amministrativo dopo la riforma della PA*, Giuffrè Editore, Milano, 2016

¹⁰⁸ Rubricato «Revoca del provvedimento»

¹⁰⁹ Rubricato «Annullamento d'ufficio»

¹¹⁰ Cfr. M.A. Sandulli, *Brevi considerazioni a prima lettura di Adunanza plenaria n. 15 del 2011*, in *www.giustamm.it*, 2011; A. Travi, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della S.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *IL Foro Italiano*, 3, 2011, p. 517 ss.

alle medesime sanzioni previste per chi agisce in totale assenza del titolo, a causa dell'inerzia dell'amministrazione che non esercita il proprio potere/dovere di controllo¹¹¹.

La riscrittura dei commi 3 e 4 e l'abrogazione dell'art. 21, co. 2, LPA, ha fatto sì che il regime sanzionatorio e il potere inibitorio e repressivo esercitabili per l'illegittimo utilizzo della s.c.i.a. abbia gli stessi limiti del potere di annullamento (caducatorio) e di sospensione-rinvio (soprassessorio) dei provvedimenti di assenso espressi.

Al decorso del termine, dalla presentazione della s.c.i.a., la PA, che non sia intervenuta, inibendo o chiedendo la conformazione dell'attività al segnalante, può ancora intervenire appellandosi a vizi originari del titolo. Il Legislatore tuttavia, prevede in modo tassativo, al n. 1, lettera d) del comma 1, che il potere di annullamento d'ufficio deve essere esercitato entro 18 mesi dall'adozione di provvedimenti (espressi o taciti) di autorizzazione o concessione di vantaggi economici, si tratta probabilmente della novella più rilevante introdotta dalla legge Madia. Per coerenza, quindi, al secondo comma dell'articolo in esame, si occupa di abrogare il comma 136¹¹² della legge 30 dicembre 2004, n. 311 – finanziaria 2015 che prevedeva la possibilità per le PP.AA. di annullare d'ufficio i provvedimenti amministrativi illegittimi.

Al numero due della let. d), quasi a voler punire il comportamento non responsabile del segnalante che falsi la rappresentazione dei fatti o rilasci volutamente dichiarazioni mendaci,

¹¹¹ Al riguardo la dottrina ha più volte evidenziato come la perentorietà dell'esercizio dei poteri inibitori da parte della PA risultasse apparente. Cfr. M.A. Sandulli, *Le novità in tema di silenzio*, in *Libro dell'anno del Diritto 2014*, Roma consultabile all'indirizzo [http://www.treccani.it/enciclopedia/le-novita-in-tema-di-silenzio_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/le-novita-in-tema-di-silenzio_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/); dello stesso autore, *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, in www.federalismi.it. G. Strazza, *La S.c.i.a. e il controllo successivo esercitato dalla pubblica amministrazione: problematiche non solo definitorie*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2014, 376

¹¹² Che prevedeva «Al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso. L'annullamento di cui al primo periodo di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante.»

al fine di conseguire illeciti vantaggi¹¹³, il Legislatore prevede la deroga al termine stabilito nel nuovo comma 1, art. 21-*nonies*.

II.1.2.1.2 Le deleghe al Governo in materia di s.c.i.a.

L'art. 5¹¹⁴ della l. 124/2015 contiene la delega, incarico, al governo ad adottare uno o più decreti legislativi per «la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione

¹¹³ Tradendo così la fiducia che dovrebbe soggiacere al rapporto con la PA, aspetto che risulta centrale e più volte ripreso nella LPA.

¹¹⁴ Il testo dell'art. 5 rubricato «Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva» è il seguente:

«1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva, sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, introducendo anche la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti, e prevedendo altresì l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato 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, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, previa intesa, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 281 del 1997 e previo parere del Consiglio di Stato, che è reso nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. 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 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. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura

certificata di inizio attività o silenzio assenso» e di «quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva», attenendosi a principi e criteri desumibili negli art. 19 e 20 LPA, del diritto europeo, di ragionevolezza e proporzionalità. Al Governo viene affidato il compito di:

- introdurre la disciplina generale delle attività non assoggettate a autorizzazione preventiva espressa;
- la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati
- la disciplina delle modalità di svolgimento della procedura, prevedendo anche l'uso di soluzioni telematiche
- la previsione degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti e garantire i diritti dei cittadini interessati, con particolare riferimento alla conoscenza dei termini di risposta o accoglimento della domanda.

Gli obiettivi della delega sono sicuramente “sfidanti”, in quanto si propongono di porre rimedio a aspetti che risultano critiche da tempo come la semplificazione, la liberalizzazione, la certezza e la trasparenza. La prima delega, ossia la «precisa individuazione» di tutti i procedimenti richiamati si presta agli obiettivi evidenziati ma, come visto *supra* al paragrafo I.1.4.¹¹⁵, già nella prima versione degli art. 19 e 20 era previsto il rinvio a regolamenti del Governo per l'individuazione delle attività che potevano rientrare nei regimi allora introdotti. È da dire che, nel 1990, il campo di applicazione era probabilmente meno esteso di quello attuale, dato che i testi iniziali circoscrivevano in modo più preciso le attività da cernire, e quindi il compito più agevole. Ulteriore differenza, rispetto ad allora, è da riscontrare nello strumento scelto, il regolamento governativo risulta più semplice da adottare e modificare rispetto al decreto legislativo previsto al comma 1 dell'art. 5, che presenta un *iter* più vincolato, anche se è prevista la possibilità di revisione annuale, indicata al comma 3. Vesperini, in tal senso, evidenzia che detta disposizione «al tempo stesso, è poco e troppo.

di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.».

¹¹⁵ A riguardo G. Acquarone, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Giuffrè Editore, Milano, 2000; V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amministrativo*, 2000, p. 617 ss.; N. Paolantonio, W. Giuliotti, *Commento all'art. 19*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, p. 748 ss.

Poco, perché la piena realizzazione delle esigenze di razionalizzazione e liberalizzazione che informano questa norma chiede un impegno temporale molto più esteso di un anno.

Troppo, perché attribuire alla fonte primaria il compito di correggere e integrare potrebbe irrigidire la disciplina.¹¹⁶». La criticità sembra trovare soluzione con quanto stabilito al comma 7 dell'art. 2 del D.Lgs. 222/2016 – c.d. s.c.i.a. 2 – in cui il Governo di provvedere all'aggiornamento della tabella, che forma parte integrante dello stesso e assolve al compito delegato individuando le attività soggette ai diversi regimi, mediante «decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza Unificata [...]» alle «modifiche strettamente conseguenti alle disposizioni legislative successivamente intervenute». A complicare ulteriormente il compito del Governo, rispetto ai a quello dei primi attuatori, è che oltre ai due regimi “storici” di s.c.i.a. e silenzio-assenso, se ne sono aggiunti altri due, quello della “comunicazione preventiva”¹¹⁷ e dell'autorizzazione espressa.

Per quanto riguarda il richiamo nella delega ai principi guida nella predisposizione dei successivi decreti legislativi, e in particolare il riferimento al diritto europeo, emerge la direttiva 2006/123/CE riguardante i servizi nel mercato interno, già precedentemente richiamata e successivamente recepita nel diritto nazionale con D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59. Il riferimento ha dato alito, da parte della dottrina, di una lettura ampia della delega, non limitata alla mera ricognizione e razionalizzazione ma volta al «compito ambizioso di sfolire e “deamministrativizzare”»: e, quindi, per esempio, eliminare autorizzazioni che non corrispondano ai requisiti previsti dalla disciplina europea; sostituirle con un regime amministrativo attenuato, quale quello della SCIA o con un semplice obbligo di

¹¹⁶ G. Vesperini, *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2016, p. 154

consultabile all'indirizzo <http://irpa-c02.kxcdn.com/wp-content/uploads/2016/04/Vesperini-da-GDA-2-2016.pdf>

¹¹⁷ Saverio Liguanti, argomenta la difficoltà di distinguere la s.c.i.a. dal nuovo regime della comunicazione in quanto, per molti aspetti sovrapponibili e, richiamando da una prima la circolare del Ministero dello sviluppo economico, prot. n. 178981 del 30 novembre 2010, quindi la sentenza del CdS del 19 aprile 2013 n. 02207, conclude che «i supremi giudici amministrativi dimostrano di non qualificare in modo diverso la comunicazione dalla segnalazione, come del resto più volte chi scrive ha cercato di affermare in vari approfondimenti, dimostrando che l'utilizzo di un termine rispetto ad un altro è del tutto ininfluenza ai fini della qualificazione giuridica afferendo alla diversità del lessico ma non alla sostanza.». Cfr. S. Liguanti, *op. cit.*, p. 76-80

comunicazione preventiva¹¹⁸», compiendo una «riconfigurazione del complesso delle norme regolatrici dei rapporti tra poteri delle pubbliche amministrazioni e attività private¹¹⁹». Una lettura ampia della delega è data dalla possibilità d'intervenire sui procedimenti di competenza di regioni e enti locali, in base a quanto prevede l'art. 29, co. 2-ter, LPA¹²⁰, come la definizione degli obblighi di pubblicazione dei moduli unificati e standardizzati e dello sportello unico, come accennato *infra* al paragrafo I.1.1. Inoltre, ulteriore supporto ad un intervento ampio, non solo di semplificazione amministrativa ma anche normativa, è la considerazione che si sono intervenuti in materia di liberalizzazione, concorrenza e sviluppo, numerosi interventi normativi spesso poco coordinati e mal congeniati¹²¹. Se ne ricava il collegamento dell'art. 5 all'art. 21 della legge Madia, che prevede la delega al Governo a «individuare, fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, quelle che devono essere modificate al solo fine di favorire l'adozione dei medesimi provvedimenti e apportarvi le modificazioni necessarie» e «quelle per le quali non sussistono più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti medesimi e disporre l'abrogazione espressa e specifica». Purtroppo il D.Lgs. 22 gennaio 2016, n. 10 effettivamente adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 21, non rispettando i limiti temporali indicati nello stesso articolo, ha abrogato anche disposizioni che fanno emergere il contrasto con i criteri e i principi indicati nello stesso articolo¹²².

Da quanto riportato si ricavano alcuni degli aspetti critici che hanno influito sulla stesura dei successivi decreti delegati.

¹¹⁸ G. Vesperini, *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, cit., p. 155

¹¹⁹ *Ibidem*

¹²⁰ Fatta salva la possibilità di individuare, in sede di Conferenza unificata, i casi in cui l'intervento non avviene.

¹²¹ Cfr. M. Ramajoli, *Liberalizzazioni. Una lettura giuridica*, in *Il Diritto dell'economia*, 3, 2012, p. 521-522; M.A. Sandulli, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, in *Foro Amministrativo – CdS*, 2008, p. 405 ss.

¹²² Cfr. N. Longobardi, *La legge n. 124 del 2015: i procedimenti amministrativi e il problema della semplificazione*, in *Giustamm*, 4, 2016, consultabile all'indirizzo <https://www.giustamm.it/ga/id/2016/4/5225/d>

II.1.2.2 Il parere del Consiglio di Stato del 30 marzo 2016, n. 839

Il Consiglio di Stato, chiamato a esprimersi in relazione Schema di decreto legislativo¹²³ recante attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124¹²⁴, in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ha nominato una Commissione Speciale con decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 26 del 1° marzo 2016 che ha reso il parere 839 in data 30 marzo 2016. Il documento si compone di due parti, il premesso, in cui vi sono i richiami normativi e fattuali propedeutici alla valutazione, e il considerato dove sono appunto riportate le considerazioni effettuate. Quest'ultimo, in questo caso, è suddiviso in 13 punti principali riportati di seguito (quando necessario gli estensori li hanno ripartiti in sottopunti):

1. Le raccomandazioni generali sulla riforma di cui alla legge n. 124 del 2015
2. L'evoluzione normativa dell'istituto della SCIA
3. Le attuali caratteristiche della SCIA
4. I rilievi esterni all'articolato
5. Segue: l'esercizio della delega sulla individuazione dei procedimenti (l. n. 124, art. 5, comma 1, prima parte)
6. Segue: l'esercizio della delega sulla disciplina generale del silenzio assenso e dei termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere (l. n. 124, art. 5, comma 1, ultima parte)
7. Segue: la tecnica della novella dell'art. 19 della l. n. 241
8. Segue: la necessità sostanziale di raccordare la "disciplina generale" in esame con quella della l. n. 241 del 1990
9. L'articolo 1 e l'ambito di applicazione
10. L'articolo 2, i principi di 'concentrazione' e di 'esaustività' della modulistica, i poteri sostitutivi
11. L'articolo 3 e la questione della 'SCIA unica'
12. L'articolo 4 e i margini per ulteriori semplificazioni

¹²³ Il testo presentato è consultabile al seguente indirizzo

<http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0291.pdf&leg=XVII#pagemode=none>

¹²⁴ Consultabile all'indirizzo <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mtky/~edisp/xmibpmb6zqwjojx74igrllkvsyu.html>

13. I seguiti operativi

Dei punti riportati otto trattano argomenti maggiormente significativi e sono riportati in una nota di sintesi pubblicata sul sito web istituzionale del C.d.S.¹²⁵: le raccomandazioni generali sulla riforma di cui alla legge n. 124 del 2015; la SCIA si riferisce ad attività ‘libere’ e non richiede alcun intervento preventivo della p.a.; le parti della delega non esercitate; l’opportunità di novellare direttamente l’art. 19 della legge n. 241 del 1990; il ‘nuovo paradigma’ nei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni: i rapporti si consolidano dopo 18 mesi; le applicazioni di tale ‘nuovo paradigma’ in materia di SCIA; le perduranti esigenze di coordinamento per il Legislatore delegato; il ‘principio di concentrazione e di esaustività della modulistica’; l’importanza di una ‘SCIA unica’.

Introdotta in modo schematico il documento così da averne una visione sommaria, considerato che alcuni punti sono trattati, per alcuni aspetti più operativi, *supra* nel paragrafo II.1 e altri lo sono *infra* al prossimo punto riguardante il D.Lgs. 126/2016, qui si pongono alcuni brevi richiami della commissione su alcuni argomenti che sembrano aver focalizzato anche l’attenzione di giurisprudenza e dottrina¹²⁶, come l’autotutela e l’intervento postumo sulla s.c.i.a., alcune questioni relative alle esigenze di coordinamento con la legge Madia che segnala come non risolte, la questione dell’applicabilità della legge generale posteriore a leggi speciali anteriori.

La commissione evidenzia, in relazione all’autotutela e l’intervento postumo sulla s.c.i.a., che «con la novella dell’art. 21-nonies della L. n. 241» la legge Madia ha «introdotta una nuova ‘regola generale’ che sottende al rapporto tra il potere pubblico e i privati: una regola di certezza dei rapporti, che rende imm modificabile l’assetto (provvedimentale-documentale-fattuale) che si è consolidato nel tempo, che fa prevalere l’affidamento». Per non falsare l’applicazione della novella essa non deve «prestarsi a prassi elusive quale sarebbe, ad esempio, quella di ritenere che per il rispetto del termine di diciotto mesi sia sufficiente un mero avvio dell’*iter* dell’autotutela, magari privo di motivazioni e destinato a protrarsi per

¹²⁵ https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Notiziasingola/index.html?p=nsiga_4070648

¹²⁶ Cfr. G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della “riforma Madia”*, M. A. Sandulli (a cura di), *L’Amministrativista*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 80-86

anni, mentre invece il termine va riferito alla compiuta adozione degli atti di autoannullamento o, nel caso della SCIA, degli atti inibitori, repressivi o conformativi.».

Il parere ha evidenziato che il decreto non è intervenuto su alcune questioni di raccordo emerse con il resto della disciplina in materia di s.c.i.a.:

- come il *dies a quo* per la decorrenza dei diciotto mesi per l'intervento "postumo" sulla s.c.i.a., se debba essere riferito alla data di segnalazione o dal decorso dei sessanta o trenta giorni previsti;
- se il limite temporale massimo di cui all'art. 21-*nonies* debba applicarsi anche all'intervento in caso di sanzioni per dichiarazioni mendaci ex art. 21, comma 1 o se l'art. 21 debba considerarsi come un'ulteriore deroga a tale limite;
- se in fase di prima applicazione della riforma, il termine generale dell'art. 21-*nonies* debba valere per tutti i provvedimenti o meno; ha evidenziato la necessità di specificare che «la regola generale dell'art. 21-*nonies* si applichi anche a provvedimenti che non sono formalmente definiti "di annullamento": alcune disposizioni utilizzano infatti, impropriamente, i termini "revoca", "risoluzione", "decadenza" (dai benefici) o simili per indicare, oltre all'abusivo utilizzo del titolo, la reazione dell'ordinamento all'illegittimo conseguimento del titolo, utilizzando forme che sono state definite di "annullamento travestito.»;
- quale sia la esatta delimitazione della (unica) fattispecie di deroga ai 18 mesi prevista dall'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*.

Ulteriore considerazione posta dalla commissione speciale riguarda la possibilità di affrontare la «la questione dell'applicabilità della presente *lex posterior*, ritenuta di natura 'generale', anche ai casi disciplinati da leggi 'speciali' anteriori» o di rimandala a successivi decreti, ritenendo che «tale questione risulta particolarmente rilevante, come attesta la giurisprudenza amministrativa anche più recente, in tema di SCIA e silenzio assenso nella materia dell'edilizia, e sicuramente incidente in un'ottica di chiarezza e comprensibilità del quadro normativo.». Rilevando che «la stessa Conferenza Unificata si sia diffusa in varie proposte di coordinamento con le norme contenute nel Testo Unico in materia di edilizia, di cui al d.P.R. n. 380 del 2001.», e onde evitare «il rischio che la portata innovativa e semplificatoria della riforma in questione possa essere ridotta nella successiva prassi applicativa» suggerisce considerare seriamente la questione e di affrontarla con chiarezza e rapidità.

In sintesi, lo schema di decreto presentato alla commissione non era privo di criticità che non sono state del tutto superate nemmeno nella versione definitiva.

1.1.2.3 Il D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126

Il D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126 si compone di quattro articoli, rubricati:

1. Libertà di iniziativa privata¹²⁷
2. Informazione di cittadini e imprese¹²⁸

¹²⁷ Il testo dell'art. 1 è il seguente:

«1. Il presente decreto, in attuazione dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, reca la disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a segnalazione certificata di inizio di attività, ivi incluse le modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze alle pubbliche amministrazioni. Resta ferma la disciplina delle altre attività private non soggette ad autorizzazione espressa.

2. Con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, sono individuate le attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito «SCIA») od oggetto di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso. Allo scopo di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, 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.».

¹²⁸ Il testo dell'art. 2 è il seguente:

«1. Le amministrazioni statali, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli prevedono, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione. Per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali, con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive, i suddetti moduli sono adottati, in attuazione del principio di leale collaborazione, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, con accordi ai sensi dell'articolo 9 dello stesso decreto legislativo o con intese ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131, tenendo conto delle specifiche normative regionali.

2. Fermi restando gli obblighi di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, le pubbliche amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale i moduli di cui al comma 1. In relazione alla tipologia del procedimento, nei casi in cui la documentazione debba essere individuata dall'amministrazione precedente ovvero fino all'adozione dei moduli di cui al comma 1, le medesime pubbliche amministrazioni pubblicano sul proprio sito istituzionale 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

3. Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241¹²⁹

della segnalazione, indicando le norme che ne prevedono la produzione.

3. Fermi restando i rimedi previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, qualora gli enti locali non provvedano alla pubblicazione dei documenti di cui al presente articolo, le regioni, anche su segnalazione del cittadino, assegnano agli enti interessati un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale adottano le misure sostitutive, nel rispetto della disciplina statale e regionale applicabile nella relativa materia. In caso di inadempienza della regione si provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003.

4. L'amministrazione può chiedere all'interessato informazioni o documenti solo in caso di mancata corrispondenza del contenuto dell'istanza, segnalazione o comunicazione e dei relativi allegati a quanto indicato nel comma 2. È vietata ogni richiesta di informazioni o documenti ulteriori rispetto a quelli indicati ai sensi del comma 2, nonché di documenti in possesso di una pubblica amministrazione.

5. Ferme restando le sanzioni previste dal decreto legislativo n. 33 del 2013, la mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti di cui al presente articolo e la richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati costituiscono illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi.

¹²⁹ Il testo dell'art. 3 è il seguente:

« 1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 18 è inserito il seguente:

«Art. 18-bis (Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni). - 1. Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all'articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7. La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.

2. Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini di cui agli articoli 19, comma 3, e 20, comma 1, decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o della comunicazione da parte dell'ufficio competente.»;

b) all'articolo 19,

1) al comma 2, dopo le parole «può essere iniziata» sono inserite le seguenti: «, anche nei casi di cui all'articolo 19-bis, comma 2,»;

2) al comma 3,

a) le parole «, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e» sono soppresse;

b) la parola «stesse» è sostituita dalle seguenti: «da parte del privato»;

c) è aggiunto in fine il seguente periodo: «Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli

4. Disposizioni transitorie e di attuazione¹³⁰

Gli obiettivi del decreto, riportati nell'Analisi di Impatto di Regolamentazione¹³¹ – A.I.R. – stante il contesto in cui il regime della s.c.i.a. allora vigente, previsto dall'art. 19 LPA, presentava diverse criticità, come costi eccessivi, incertezze applicative, scarsa trasparenza,

effetti della sospensione eventualmente adottata.»;

c) dopo l'articolo 19 e' inserito il seguente:

«Art. 19-bis (Concentrazione dei regimi amministrativi).

1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione e' indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite piu' sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralita' dei punti di accesso sul territorio.

2. Se per lo svolgimento di un'attivita' soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attivita' e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti.

3. Nel caso in cui l'attivita' oggetto di SCIA e' condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale e' rilasciata ricevuta ai sensi dell'articolo 18-bis. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attivita' resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello da comunicazione all'interessato.»;

d) all'articolo 20, comma 1, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato.»;

e) all'articolo 21, dopo il comma 2-bis e' aggiunto il seguente: «2-ter. La decorrenza del termine previsto dall'articolo 19, comma 3, e la formazione del silenzio assenso ai sensi dell'articolo 20 non escludono la responsabilita' del dipendente che non abbia agito tempestivamente nel caso in cui la segnalazione certificata o l'istanza del privato non fosse conforme alle norme vigenti.»;

f) all'articolo 29, comma 2-ter, dopo la parola «concernenti» sono inserite le seguenti: «la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni,».

¹³⁰ Il testo dell'art. 4 è il seguente:

«1. Ai sensi dell'articolo 29 della legge n. 241 del 1990, le regioni e gli enti locali si adeguano alle disposizioni di cui agli articoli 18-bis, 19 e 19-bis della stessa legge n. 241 del 1990, come introdotti o modificati dall'articolo 3, entro il 1° gennaio 2017.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sara' inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.».

¹³¹ Consultabile all'indirizzo

http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0291_F001.pdf&leg=XVII#pagemode=none

comportamenti arbitrari da parte delle amministrazioni, ambiti di rischio corruttivo nell'esercizio di potestà pubbliche, erano declinati a breve, medio e lungo termine:

- breve: pubblicazione sui siti web delle pubbliche amministrazioni dei moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, 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 segnalazione; indicazione sui siti web delle pubbliche amministrazioni dello sportello unico al quale presentare le istanze, segnalazioni e comunicazioni, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni o di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente;
- medio: semplificazione degli adempimenti procedurali per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni a una pubblica amministrazione, grazie a una modulistica unificata e standardizzata preventivamente conoscibile e alla possibilità di proporre un'unica s.c.i.a. anche quando per lo svolgimento di un'attività siano necessarie altre s.c.i.a., comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche;
- lungo: maggiore celerità nell'espletamento degli adempimenti per presentare una s.c.i.a.; aumento del numero di s.c.i.a.; maggior livello di trasparenza e fiducia nel rapporto tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese;

Di seguito, in considerazione della rilevanza delle novelle introdotte, vengono approfondite le disposizioni contenute negli articoli e effettuati alcuni commenti tenendo presente quanto emerso durante l'adozione del decreto, quindi in giurisprudenza e dottrina così da raffrontarli con gli obiettivi che il Governo si è posto¹³².

L'art. 1 si compone di due commi che, come peraltro rilevato dal C.d.S. nel parere 839 di marzo 2016¹³³, sembrano contraddirsi data la presenza, nel primo, dell'affermazione che il decreto in attuazione della delega di cui all'art. 5 l. 124/2015 «reca la disciplina generale

¹³² Cfr. G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, cit, p. 86-97

¹³³ La commissione speciale del CdS in particolare aveva rilevato che nel testo dello schema di decreto veniva riportato al comma 1 l'enunciazione «e ambiti dei relativi regimi amministrati», poi eliminata dal Governo nel testo definitivo in quanto stridente con il successivo comma.

applicabile ai procedimenti [...]», mentre al secondo comma è presente il rinvio a successivi decreti¹³⁴ per l'individuazione dei regimi applicabili alle diverse attività che risultano d'interesse sostanzialmente all'economia, alla sicurezza e all'edilizia, adempiendo così solo in parte alla delega e, a ben vedere, viene data applicazione solo (art. 2, co. 1.) alla predisposizione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle istanze, segnalazioni, comunicazioni e sulla documentazione da allegare alle stesse, disposizione non facilmente assimilabile a una disciplina generale.

La mappatura dei diversi regimi amministrativi applicabili d'altra parte, come visto più volte anche nel presente lavoro, presenta notevoli difficoltà. Il C.d.S. in riferimento a ciò, nel parere reso, aveva evidenziato che «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.» ma d'altra parte rilevava «Ciò nondimeno – anche a seguito delle convincenti ragioni esposte nel corso dell'audizione dai rappresentanti delle Amministrazioni proponenti – la Commissione Speciale conviene che il decreto in oggetto possieda caratteristiche di autonoma utilità e di indipendente operatività anche in mancanza della catalogazione dei regimi dei singoli procedimenti (e quindi dell'indicazione di quelli che devono essere oggetto della modulistica prevista dallo stesso schema in argomento). Difatti, le sue previsioni sono immediatamente applicabili ai procedimenti già riconosciuti come soggetti a SCIA.»

È da rilevare che, al comma 2 dell'art. 1, viene utilizzare l'espressione “titolo espresso”, così come suggerito dal C.d.S., a ricomprendere non solo le autorizzazioni ma anche le attività soggette a licenze, nulla-osta, o gli altri atti di assenso comunque denominati ma non rientranti negli altri regimi ivi indicati, in sostituzione della locuzione “autorizzazione espressa” indicata nella legge delega. Ciò anche al fine di evitare, stante l'ultimo periodo del comma 2, che le attività soggette a titolo espresso diverso dall'autorizzazione potessero automaticamente considerate “libere”.

¹³⁴ Si rileva che nel DdL presentato dal Governo per la legge Madia era previsto un solo decreto di attuazione, la possibilità di emanare più decreti attuativi è frutto dell'iter parlamentare, come rinvenibile al seguente indirizzo che paragona i primi testi
<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLCOMM/910742/index.html>

L'inciso, riportato all'ultimo periodo del comma 2, ossia che le attività private, non espressamente individuate da successivi decreti, e che non sono oggetto di disciplina europea, statale o regionale, sono libere, risponde al rischio, sollevato anche dalla dottrina¹³⁵, di liberalizzare automaticamente tutte le attività che, anche per errore materiale, non fossero state inserite nell'elenco. È da dire che sul punto il C.d.S., in occasione del parere relativo al D.Lgs. 222/2016, ha smorzato l'inciso constatando che il riferimento alle attività che non sono oggetto di disciplina europea, statale o regionale, sarebbero comunque limitate ai settori oggetto di riordino.

L'art. 2 si compone di cinque commi, il primo comma riguarda la predisposizione di moduli unificati e standardizzati al fine di definire i contenuti di istanze, segnalazioni, comunicazioni, per ogni tipologia di procedimento.

Al riguardo è interessante rilevare che, in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto, l'Anci aveva proposto di affiancare al concetto di “modulo”, inteso come sequenza di campi da compilare non sempre logicamente collegati, quello di “struttura dati”, inteso come modo sistematico di rappresentare e organizzare dati, così da fornire con chiarezza, regole tecniche sui dati da trasmettere telematicamente alle amministrazioni. Il rilievo si può ricondurre all'esperienza degli enti locali di implementazione dei portali SUAP e all'utilizzo di tecnologie XML, come *supra* riportato al paragrafo II.1.

Occorre inoltre ricordare che il comma 2 dell'art. 24 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modifiche dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 riguardante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”, già prevedeva l'adozione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle istanze, dichiarazioni e segnalazioni, da parte di cittadini e imprese, e l'atto individuato a tale scopo era il decreto del Ministro competente. Il comma 3, dello stesso articolo, prevedeva, per le istanze, dichiarazioni e segnalazioni riferite all'edilizia e all'avvio di attività produttive, l'accordo o l'intesa in sede di Conferenza unificata. Ora, il D.Lgs. 126/2016, anche non richiamando la norma premessa, la ricomprende nel primo comma dell'art. 2 aggiungendo la «possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione».

¹³⁵ M.A. Sandulli, *Semplificazione e certezza delle regole*, nel rapporto tra Amministrazione e amministrati, Corso monografico Spisa, 5 marzo 2016

Il secondo comma dell'art. 2, del decreto s.c.i.a. 1, prevede l'obbligo di pubblicazione, da parte delle amministrazioni destinatarie delle "comunicazioni" dei cittadini, sul proprio sito istituzionale dei moduli previsti al primo comma, nonché l'elenco dei documenti da allegare necessariamente agli stessi. La mancata pubblicazione o la richiesta d'integrazione ai modelli presentati di documenti non corrispondenti a quanto pubblicato, ai sensi del successivo comma 5, costituisce illecito disciplinare del personale, punibile con la sospensione e privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino al sei mesi.

Il terzo comma dell'art. 2, a garanzia degli obblighi di pubblicità riportati al secondo comma, disciplina un doppio potere sostitutivo¹³⁶, delle Regioni nei confronti degli enti locali, anche su segnalazione del cittadino e comunque nel rispetto della disciplina statale e regionale applicabile alla materia, e dello Stato nei riguardi delle Regioni secondo quanto previsto dall'art. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, relativo all'attuazione dell'art. 120 cost. sul potere sostitutivo. Si osserva che il testo si riferisce a un «congruo termine» decorso il quale si può attivare il potere di sostituzione, senza prevederlo espressamente. In merito la Corte Costituzionale ha ribadito costantemente che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge¹³⁷.

L'attuale quarto comma dell'art. 2 non era presente nello schema di decreto sottoposto al C.d.S., tuttavia esplicitando la possibilità per l'amministrazione di chiedere informazioni e documenti, pur solo nel caso di mancata corrispondenza del contenuto all'istanza, da leggersi probabilmente nel senso del comma 2, di allegati previsti nell'elenco per il modulo e non effettivamente inseriti. Il dispositivo sembra voler sortire l'effetto di mitigare il combinato disposto dei commi 2 e 5 dato che anche nel testo definitivo si è voluto mantenere le parole «costituiscono illecito disciplinare», nel caso di richieste eccedenti quanto riportato

¹³⁶ Caratteristi che sembra costante nella riforma Madia, come dimostra anche il DPR 12 settembre 2016, n. 194. Cfr. A.G. Pietrosanti, *Sul potere sostitutivo previsto dal D.P.R. 12 settembre 2016, n. 194*, M. A. Sandulli (a cura di), *L'Amministrativista*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 29-38

¹³⁷ Corte Cost., 19 luglio 2004, n. 240, in *www.cortecostituzionale.it*; Id., 14 ottobre 2005, n. 383, *ivi*; Id., 14 gennaio 2010, n. 2, *ivi*; per un approfondimento si veda, tra gli altri, M.G. Putaturo Donati, *Note in tema di esercizio del potere sostitutivo della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2014; G. Scaccia, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, in *Le Regioni*, 2004, 890 ss.; C. Mainardis, *Il potere sostitutivo (commento all'articolo 8)*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 157 ss.

nell'elenco, e non si è voluto cogliere il suggerimento di dottrina¹³⁸ e C.d.S. di sostituirle con «sono valutabili ai fini dell'illecito disciplinare». D'altro canto sembra si sia colto quanto affermato sempre dal C.d.S. in relazione al comma 5 art. 2 dello schema di decreto: «se il divieto di chiedere documentazione ultronea è un punto qualificante dell'intervento (anzi, esso va ulteriormente chiarito, come si è specificato retro, al punto 10.1), è altresì opportuno evitare automatismi e prevenire il rischio che, per evitare un rilevante procedimento disciplinare, si omettano richieste di documenti necessari nella specifica fattispecie.».

Il quinto comma dell'art. 2 è legato ai commi precedenti, in particolare 2 e 4, appena considerati.

L'art. 3 è formato da un unico comma che presenta tuttavia una struttura ramificata in quanto si suddivide in sei lettere, da a) a f), che, e nel caso della lettera b) prevede l'ulteriore suddivisione due numeri, di cui il secondo contempla ulteriori 3 lettere. Di seguito quindi si fa riferimento alle lettere.

L'art. 3, comma 1, lett. a) del decreto s.c.i.a. 1 quindi introduce il nuovo art. 18-*bis* relativa alla presentazione delle istanze, segnalazioni o comunicazioni. La disposizione non era prevista nello schema di decreto, nel testo definitivo si è quindi recepito le indicazioni fornite dal C.d.S. al punto 10.3:

«Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione deve essere inoltre indicato – opportunamente, in base al comma 3 – lo sportello unico al quale presentare istanze, segnalazioni e comunicazioni, a seconda della diversa tipologia procedimentale, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente.

Va precisato, anche per conformità all'evoluzione ordinamentale in corso, che lo sportello unico deve essere, almeno “di regola”, “telematico”.

È auspicabile, inoltre, la precisazione che, in ogni caso, la data di protocollazione non possa essere diversa dalla data di effettiva presentazione della segnalazione o comunicazione da parte del privato, ai fini della decorrenza dei termini per l'intervento successivo dell'amministrazione.

Quanto alla ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione,

¹³⁸ Si veda M.A. Sandulli, *Semplificazione e certezza delle regole*, cit.

essa deve essere “rilasciata immediatamente”.

Appare, infine, incongruo l'inciso che tale ricevuta possa costituire “comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990”, vista la natura dei procedimenti in questione (a istanza di parte) e la mancata precisazione di un contenuto minimo obbligatorio. Come precisato alla fine del comma 3, il rilascio di ricevuta non può costituire condizione di efficacia della SCIA.».

Si rileva, nel parere, la preoccupazione affinché le informazioni fornite al cittadino siano chiare e tempestive, così da essere in grado di presentare correttamente, non solo nelle modalità ma anche al corretto destinatario, precisando che lo sportello unico dovrebbe essere telematico, le istanze, segnalazioni e comunicazioni, e averne immediatamente ricevuta, coincidente con l'effettiva presentazione, in quanto riferimento, tra l'altro, per l'esercizio dei poteri di verifica, conformazione, inibizione, repressione, per la formazione dell'eventuale silenzio-assenso. Anche la dottrina conferma la criticità rilevata dalla commissione speciale sulla previsione che la ricevuta costituisca avvio del procedimento solo se presenta il contenuto previsto dall'art. 8 LPA, rilevando, da una parte il possibile comportamento discrezionale della PA, dall'altro la mancata esplicitazione, e quindi poca chiarezza, se la ricevuta debba essere resa al solo istante o anche trasmessa ai controinteressati¹³⁹.

La lettera b), modifica l'art. 19 LPA e come anticipato si suddivide in due numeri, il primo, riferito al comma 2 dell'art. 19, è posto a coordinare il testo con le disposizioni introdotte alla successiva lett. c) dell'art. 3; il secondo, novella il comma 3 dell'art. 19, ridefinendo la questione della sospensione dell'attività, più volte richiamata, stabilendo all'ultima lettera che questa avvenga solo «in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela

¹³⁹ Si veda, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 3 febbraio 2015, n. 554, in www.iusexplorer.it; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 gennaio 2015, n. 10, *ivi*; contra, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 27 febbraio 2015, n. 433, *ivi*; come evidenziato da R. PROIETTI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in M.A. SANDUI.LI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa (Estratto a uso degli studenti)*, Milano, 2010, 85 ss., la tesi della facoltatività della comunicazione in caso di procedimento avviato su istanza di parte «è stata criticata rilevando che l'avviso di avvio del procedimento è indispensabile non solo al fine di portare l'interessato a conoscenza dell'esistenza del procedimento, anche soprattutto, allo scopo di consentirgli di partecipare, mettendolo a conoscenza dell'oggetto del procedimento, dell'unità organizzativa e del responsabile del procedimento; esigenza, quest'ultima che non sempre risulta nei casi di procedimenti avviati su istanza di parte»; Cfr. G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, *cit*, p. 89-90

dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale»¹⁴⁰.

La lettera c) introduce nella LPA il nuovo art. 19-*bis*, rubricato "Concentrazione dei regimi amministrativi", che a sua volta si compone di 3 commi, il primo dà disposizioni in merito allo sportello unico, il secondo contempla le ipotesi di attività soggette a s.c.i.a., che per il loro svolgimento necessitano di altre s.c.i.a., comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (C.d. "s.c.i.a. unica") e, al terzo, quelle che sono condizionate all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati, a pareri di altri uffici e amministrazioni, o all'esecuzione di verifiche preventive (C.d. "s.c.i.a. impura").

Il primo comma del nuovo art. 19-*bis* non offre particolari spunti aggiuntivi rispetto a quanto già riportato relativamente alla preferenza accordata a modalità telematiche, già in parte implementate a seguito del D.P.R. n. 160/2010 recante il "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive", con la possibilità di delegare la gestione dello stesso ad altri enti, come le camere di commercio.

Il secondo comma dell'art. 19-*bis*, se da un lato, secondo la dottrina¹⁴¹, non è chiarissimo nel distinguere i casi in cui sono necessarie più s.c.i.a. da quelli in cui sono necessarie asseverazioni, attestazioni, notifiche "a corredo" della s.c.i.a., quindi l'utilizzo del termine "unica SCIA" pare fuorviante¹⁴², dall'altro, pur essendo prevista l'immediata trasmissione, dall'amministrazione ricevente alle altre amministrazioni per l'effettuazione dei necessari

¹⁴⁰ La dottrina a riguardo rileva che «sembra però incongruo impedire la sospensione dell'attività abusivamente intrapresa mediante semplice S.c.i.a. se mancano i presupposti o i requisiti (e magari il segnalante, astutamente o per ignoranza, non ha fatto "attestazioni" al riguardo), così come non sembra giusto limitare il potere di sospensione in sede di prima verifica dell'abuso (id est, nei primi sessanta o trenta giorni dalla segnalazione) alla sussistenza di un "Pericolo per l'interesse pubblico" legato a materie circoscritte (ad es.: se il segnalante non ha presentato alcuna "attestazione" sulla conformità urbanistica e l'opera è contraria alle norme di piano — magari addirittura incide su area inedificabile, per esaurimento della volumetria o perché destinato a strada, scuola, ecc. — ma non contrasta con gli interessi sensibili annoverati dalla disposizione, l'intervento non potrebbe essere "bloccato». Cfr. G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, cit, p. 93

¹⁴¹ Si veda M.A. Sandulli, *Semplificazione e certezza delle regole*, cit.

¹⁴² Sul punto, in occasione del parere sullo schema di decreto s.c.i.a. 2, il C.d.S. ha osservato che il comma 2 dell'art. 19-*bis* va interpretato nel senso che le "comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche" sono da considerarsi comunque connesse a una s.c.i.a. a monte, diversamente si ricade nel regime dell'art. 19 LPA.

controlli, è stato osservato che queste dispongono comunque di un tempo ridotto sia in quanto è verosimile che nonostante la previsione l'amministrazione impieghi del tempo per la trasmissione in quanto deve almeno individuare le altre PP.AA. competenti (il segnalante non è tenuto a indicarle e comunque vi dovrebbe essere una verifica autonoma della PA), sia in quanto devono dare riscontro almeno cinque giorni prima della scadenza di quelli assegnati dall'art. 19, commi 3 e 6-*bis* all'amministrazione destinataria della s.c.i.a.. In ultimo, il Legislatore non indica un termine che quantifichi l'immediatezza della trasmissione né le conseguenze della mancata immediatezza.

Il terzo comma del nuovo articolo in oggetto si riferisce alla c.d. s.c.i.a. impura, che nello schema di decreto iniziale era assimilata alla s.c.i.a. unica, ma il C.d.S. ha rilevato che «Il primo periodo del comma 2, con il quale si prevede l'uso del modulo procedimentale della conferenza di servizi per l'ipotesi in cui l'efficacia della SCIA sia subordinata all'acquisizione di atti autorizzatori, pareri o verifiche preventivi, pone quello che è forse il vero problema della cd. "SCIA unica": come affrontare il caso in cui la SCIA abbia come presupposto non soltanto 'requisiti di fatto', autocertificabili, bensì uno o più provvedimenti di autorizzazione (si prenda il caso tipico di una SCIA edilizia con presupposta autorizzazione paesaggistica)». Il testo presentava effettivamente più criticità: non era ben identificata l'amministrazione procedente, non erano comprensibili gli effetti delle decisioni adottate in conferenza dei servizi, non era chiaro quando la segnalazione avrebbe prodotto effetti, mancava l'indicazione della disciplina applicabile nel caso l'attività soggetta a s.c.i.a. richiedesse anche pareri o atti di assenso comunque denominati, la disposizione non era coordinata con quanto previsto per la conferenza di servizi contenuta nella LPA, era assente il raccordo con l'art. 23-*bis* t.u. edilizia. La commissione speciale formulava quindi, per risolvere almeno in parte i rilievi effettuati, tre proposte:

- escludere espressamente tali fattispecie dalla SCIA;
- 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 'richiesta di inizio di attività', che potrebbe essere un modello complementare rispetto a quello della 'SCIA pura'.

Le preferenze del Legislatore, stante il testo definitivo, è andata all'ultima ipotesi. A riguardo il C.d.S., in occasione del parere sul "decreto s.c.i.a. 2" ha rilevato che «nel secondo caso (comma 3), non si è di fronte a una SCIA vera e propria (e nemmeno a una "SCIA unica"), ma a un meccanismo procedimentale del tutto diverso, tant'è che si avvia il percorso della conferenza di servizi (non a caso, nel citato parere n. 839 del 2016 si era parlato, più che di una 'segnalazione', di una 'richiesta di inizio di attività').»

La lettera d) dell'art. 3, co. 1. si limita a aggiungere un nuovo periodo all'art. 20, co. 1, LPA, in cui si ribadisce che i termini per la formazione del silenzio-assenso «decorrono dalla data di ricevimento della domanda»

La lettera e) introduce il nuovo comma 2-ter dell'art. 21 LPA. Come rileva la dottrina la «disposizione è funzionale a incrementare il livello di attenzione dell'Amministrazione riguardo alla doverosità e alla tempestività dell'esercizio dei poteri di controllo (per conformare, inibire o sospendere l'attività segnalata o per impedire la formazione del silenzio-assenso), ma, in totale contrasto con il principio di necessaria tipizzazione delle previsioni sanzionatorie, non fornisce alcuna chiara indicazione sulla responsabilità in cui incorre il "dipendente" pubblico. »¹⁴³.

La lettera f) modifica il comma 2-ter dell'art. 29 LPA stabilendo che le disposizioni che riguardano la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, rientrano nei livelli essenziali di prestazione di cui all' art. 117, comma 2, lett. m) Cost.

L'art. 4 del decreto s.c.i.a. 1, infine dispone, ai sensi dell'art. 29 LPA, l'applicabilità delle modifiche introdotte dall'art. 3 del stesso a tutte le PP.AA., fatta salva la possibilità per Regioni e enti locali di disciplinare i procedimenti di loro competenza introducendo ulteriori misure di semplificazione e più elevati livelli di trasparenza. L'art. 29, comma 2-ter, del resto riconduce le disposizioni riguardanti la s.c.i.a., il silenzio-assenso, la conferenza di servizi e, come ora richiamato la presentazione di istanze-segnalazioni-comunicazioni, ai livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost. Rimane possibile individuare in sede di

¹⁴³ G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, cit, p. 96

Conferenza unificata i casi in cui le disposizioni richiamate non si applicano.

Da ultimo, concede a Regioni e enti locali, il 1° gennaio 2017.

Il decreto dimostra ancora una volta le difficoltà attuative della riforma avviata con la legge Madia, raggiungendo solo in parte gli obiettivi prefissi, come garantire gli operatori, in particolare investitori, dell'affidabilità delle nuove soluzioni di semplificazione e liberalizzazione delle attività, con particolare riferimento a quelle con riflessi economici¹⁴⁴. La prova inconfutabile è la necessità dell'ulteriore decreto s.c.i.a. 2 già citato, obbligatoriamente soggetto al parere del C.d.s..

11.1.2.4 Il parere del Consiglio di Stato del 4 agosto 2016, n. 1784

Il Consiglio di Stato chiamato a esprimersi sullo “Schema di decreto legislativo recante 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 (322)” ha reso il parere n. 1784 in data 4 agosto 2016¹⁴⁵. Il documento è composto di due parti, il premesso (che riporta la norma di delega – l'articolo 5 della legge n. 124 del 2015 – la relazione datata 12 luglio 2016 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione trasmessa in pari data con richiesta di parere, il riferimento al decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 e lo schema di decreto legislativo in esame), e il considerato, suddiviso a sua volta in tre parti: i rilievi generali, gli ulteriori rilievi sui singoli articoli e i rilievi sulla tabella A. Quest'ultima si differenzia in ragione delle tre materie considerate, il commercio, l'edilizia e l'ambiente, mentre la seconda parte è dedicata ai sei articoli dello schema di decreto. La prima parte appare come la più complessa, sia per l'ampiezza che per i punti considerati:

1. La semplificazione normativa. Il rapporto con la delega e le residue esigenze di raccordo con la l. n. 241. Il rapporto con la codificazione e con l'AIR
2. Attuazione, monitoraggio, lavoro in progress

¹⁴⁴ Sui rischi e sulle incertezze connesse a tali strumenti, si rinvia, in particolare, a M.A. SANDULLI, *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto (note a margine della legge di conversione del d.l. n. 35 del 2005)*, in *www.giustamm.it*, 2005; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a.-s.c.i.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, 1223 ss.

¹⁴⁵ Consultabile all'indirizzo <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mjux/~edisp/vzfhjn3towyarzg7bocre5bbye.pdf>

3. La concentrazione dei regimi amministrativi
4. La semplificazione amministrativa: rilievi generali
5. L'edilizia
6. L'ambiente
7. Il commercio
8. La pubblica sicurezza
9. Le altre materie; la possibilità di decreti integrativi e correttivi; il riferimento alle "attività libere" di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 126 del 2016; la questione delle "attività nuove"

Il C.d.S., anche in questo caso, ha reso disponibile una sintesi del parere sul proprio sito istituzionale in cinque temi: la delega; l'oggetto del decreto legislativo; le questioni generali (a sua volta suddiviso in: semplificazione amministrativa; fase attuativa della riforma: centralità di monitoraggio e VIR; concentrazione dei regimi amministrativi; semplificazioni in materia di edilizia, ambiente, commercio); le materie non contemplate nel decreto: l'invito a proseguire con i decreti correttivi e integrativi. Le attività libere; le questioni particolari.

Introdotta così anche questo parere in modo schematico, si riportano alcune considerazioni su argomenti che paiono più rilevanti nel testo anche secondo la dottrina¹⁴⁶, rinviando i commenti ai singoli articoli al prossimo punto II.1.2.5 e una trattazione delle tipologie di s.c.i.a per materia *infra* al paragrafo II.2.

In primo luogo è da evidenziare che la commissione speciale ritiene che il Governo, tramite lo schema di decreto presentato, stia effettivamente dando compimento alla delega dell'art. 5, l. 124/2015 completando il percorso avviato con il D. Lgs. 126/2016 di definizione di una disciplina generale e di metodo anche se attualmente sono coinvolti solo i settori del commercio, dell'edilizia e dell'ambiente. Il Governo, secondo il C.d.S., ha interpretato in modo attivo l'individuazione e codificazione delle attività e dei regimi esistenti e non in modo meramente ricognitivo «proprio per adeguare la (più onerosa) disciplina esistente ai (più semplici) standard europei sull'accesso alle attività di servizi, nonché ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (che 'spingono' anch'essi verso una riduzione degli oneri esistenti)».

¹⁴⁶ G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, cit, p. 98-99

La commissione ha valutato positivamente «la tecnica seguita dal Legislatore delegato» in quanto ritiene possa essere «configurata come uno strumento innovativo di qualità della regolazione, che unisce esigenze formali di codificazione a esigenze sostanziali di semplificazione burocratica» e si sostanzia nel fatto che il censimento viene effettuato «attraverso la tabella e il rapporto tabella/testo, in cui le norme si adattano al contenuto della tabella e ne garantiscono l'inserimento nel sistema, non ha solo l'innegabile merito di contribuire a dare certezza del diritto, ma anche quello di semplificare/liberalizzare, laddove possibile.» e risponde all'esigenza di «garantire un elevato livello qualitativo del rapporto tra i soggetti dell'ordinamento, mediante scrittura formale e contenuti certi, chiari, razionali, coerenti. A tale riguardo la legge deve essere non soltanto necessaria, comprensibile, completa e sistematica, ma deve anche porre regole il più possibile condivise e, soprattutto, prevedere per i suoi destinatari solo quegli adempimenti che siano strettamente necessari al suo funzionamento.». Non manca di rilevare tuttavia di rilevare in modo critico che «La positiva connessione tra misure di semplificazione e processi di riordino/codificazione dimostra, anche nel caso di specie, un principio importante nel perseguimento della qualità della regolazione: il ricorso agli strumenti tipici di *better regulation* (semplificazione, codificazione, consultazione e AIR/VIR) deve avvenire in una logica 'olistica', di integrazione tra essi nell'ambito di una *policy* unitaria. Nella pratica, invece, tende purtroppo a prevalere un utilizzo parziale dell'ampio *toolbox* dei vari strumenti, non coordinato, spesso ancora formale o burocratico, per 'compartimenti stagni' e senza integrare fra loro i vari strumenti.

Anche nel caso di specie, che pure si distingue positivamente per quanto osservato sopra, questo è ciò che avviene con riferimento all'AIR (art. 14 l. n. 246 del 2005 e d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170).

Per evitare che la qualità sostanziale resti solo 'sulla carta' è fondamentale misurare la 'onerosità' della situazione esistente e prevedere la sua riduzione ad opera dell'intervento normativo proposto.» in altri termini la commissione auspica un maggiore utilizzo di un approccio "quantitativo", ossia sostenuto da dati concreti e rilevabili, più che "qualitativo", che spesso si traduce in affermazioni d'intento non riscontrabili con dati analitici e numerici.

Rimanendo in tema di rilievi d'interesse anche per la dottrina, è interessante come il parere evidenzi ancora alcune esigenze di raccordo con la l. n. 241 e di completamento della delega sulla disciplina generale riguardanti:

- quale sia la decorrenza del termine di diciotto mesi previsto dall'art. 21-nonies, comma 1;
- se il limite temporale massimo di cui all'art. 21-nonies debba applicarsi anche all'intervento in caso di sanzioni per dichiarazioni mendaci ex art. 21, comma 1;
- quale sia la esatta delimitazione della fattispecie di deroga ai 18 mesi prevista dall'art. 21-nonies, comma 2-bis

La commissione esprime preoccupazione in quanto i punti riportati potrebbero essere fonte di incertezza e contezioso in fase applicativa della riforma e, specie quest'ultimo è particolarmente significativo in ambito di applicazione del potere inibitorio.

Viene sollevata anche la questione che, nello schema di decreto, non si provvede a definire la disciplina generale del silenzio-assenso e della comunicazione preventiva.

Nel parere non mancano alcune conferme, come l'applicabilità dei nuovi limiti previsti dall'art. 21-*nonies* l. 241/90 anche alle ipotesi di «annullamento travestito» e ai provvedimenti «anche precedenti all'entrata in vigore della legge n. 124» e l'approfondimento del tema relativo alla concentrazione dei regimi amministrativi di cui all'art. 19-*bis*.

II.1.2.5 Il D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222

Il D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 si compone di sei articoli e dell'allegata tabella A, rubricati:

1. Oggetto¹⁴⁷

¹⁴⁷ Il testo dell'art. 1 è il seguente:

« 1. Il presente decreto, in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e anche sulla base dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, provvede alla precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento, anche telematico, di comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito «Scia») o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento.

2. Con riferimento alla materia edilizia, al fine di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è adottato un glossario unico, che contiene l'elenco delle principali opere edilizie, con l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente

2. Regimi amministrativi delle attività private¹⁴⁸

regime giuridico a cui sono sottoposte, ai sensi della tabella A di cui all'articolo 2 del presente decreto.

3. Le amministrazioni precedenti forniscono gratuitamente la necessaria attività di consulenza funzionale all'istruttoria agli interessati in relazione alle attività elencate nella tabella A, fatto salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria previsti dalla legge.

4. Per le finalità indicate dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, l'esercizio di una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. I Comuni trasmettono copia delle deliberazioni di cui al periodo precedente alla competente soprintendenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministero dello sviluppo economico, per il tramite della Regione. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero dello sviluppo economico assicurano congiuntamente il monitoraggio sugli effetti applicativi delle presenti disposizioni.».

¹⁴⁸ Il testo dell'art. 2 è il seguente:

1. A ciascuna delle attività elencate nell'allegata tabella A, che forma parte integrante del presente decreto, si applica il regime amministrativo ivi indicato.

2. Per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica la comunicazione, quest'ultima produce effetto con la presentazione all'amministrazione competente o allo Sportello unico. Ove 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 di cui all'articolo 19-bis della legge n. 241 del 1990. Alla comunicazione sono allegati asseverazioni o certificazioni ove espressamente previste da disposizioni legislative o regolamentari.

3. Per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica la Scia, si applica il regime di cui all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990. Nei casi in cui la tabella indica il regime amministrativo della Scia unica, si applica quanto previsto dall'articolo 19-bis, comma 2, della stessa legge n. 241 del 1990. Nei casi in cui la tabella indica il regime amministrativo della Scia condizionata ad atti di assenso comunque denominati, si applica quanto previsto dall'articolo 19-bis, comma 3, della stessa legge n. 241 del 1990.

4. Nei casi del regime amministrativo della Scia, il termine di diciotto mesi di cui all'articolo 21-nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

5. Per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A indica l'autorizzazione, è necessario un provvedimento espresso, salva l'applicazione del silenzio-assenso, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, ove indicato. Ove per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso comunque denominati, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14 e seguenti della stessa legge n. 241 del 1990.

6. 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.

7. Con i successivi decreti recanti disposizioni integrative e correttive, adottati ai sensi

3. Semplificazione di regimi amministrativi in materia edilizia¹⁴⁹

dell'articolo 5, comma 3, della legge n. 124 del 2015, la tabella A può essere integrata e completata. Successivamente, con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997, si procede periodicamente all'aggiornamento e alla pubblicazione della tabella A, con le modifiche strettamente conseguenti alle disposizioni legislative successivamente intervenute.

¹⁴⁹ Il testo dell'art. 3 è il seguente:

«1. Al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 5:

1) al comma 2, lettera d), le parole «dei certificati di agibilità» sono soppresse;

2) al comma 3, le parole «Ai fini del rilascio del permesso di costruire,» sono soppresse;

3) al comma 3, la lettera a) è soppressa;

4) dopo il comma 3, è aggiunto il seguente: «3-bis. Restano ferme le disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.»;

b) all'articolo 6:

1) al comma 1, lettera a), le parole «, ivi compresi gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 kW» sono soppresse;

2) al comma 1, dopo la lettera a), è aggiunta la seguente: «a-bis) gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw;»;

3) al comma 1, lettera b) le parole «di rampe o» sono soppresse e, dopo la lettera e), sono aggiunte le seguenti:

«e-bis) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale; e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

e-quater) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.»;

4) i commi 2, 4, 5 e 7 sono abrogati;

5) al comma 6, lettera a), le parole: «dai commi 1 e 2» sono sostituite con le seguenti: «dal comma 1, esclusi gli interventi di cui all'articolo 10, comma 1, soggetti a permesso di costruire e gli interventi di cui all'articolo 23, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire;»;

c) dopo l'articolo 6 è inserito il seguente: «Art. 6-bis. (Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata). - 1. Gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22, sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni

contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

2. L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilita', che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonche' che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi e' interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

3. Per gli interventi soggetti a CILA, ove la comunicazione di fine lavori sia accompagnata dalla prescritta documentazione per la variazione catastale, quest'ultima e' tempestivamente inoltrata da parte dell'amministrazione comunale ai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate.

4. Le regioni a statuto ordinario:

a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1;

b) disciplinano le modalita' di effettuazione dei controlli, anche a campione e prevedendo sopralluoghi in loco.

5. La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione e' ridotta di due terzi se la comunicazione e' effettuata spontaneamente quando l'intervento e' in corso di esecuzione.»

d) all'articolo 20:

1) al comma 1, le parole «nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformita' non comporti valutazioni tecnico-discrezionali» sono soppresse;

2) dopo il comma 1 e' inserito il seguente: «1-bis. Con decreto del Ministro della salute, da adottarsi, previa intesa in Conferenza unificata, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, sono definiti i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici.».

e) il Capo III e' cosi' ridenominato: «Segnalazione certificata di inizio di attivita'»;

f) all'articolo 22:

1) la rubrica e' sostituita dalla seguente: «Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attivita'»;

2) il comma 1 e' sostituito dal seguente: «1. Sono realizzabili mediante la segnalazione certificata di inizio di attivita' di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonche' in conformita' alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente:

a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;

b) gli interventi di restauro e di risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), diversi da quelli indicati nell'articolo 10, comma 1, lettera c.»;

3) al comma 2, secondo periodo, le parole «del rilascio del certificato di agibilita'» sono sostituite dalle seguenti: «dell'agibilita'»;

4) i commi 3 e 5 sono abrogati;

5) al comma 6, le parole «di cui ai commi 1, 2 e 3» sono sostituite dalle seguenti: «di cui al presente Capo»;

6) al comma 7, le parole «di cui ai commi 1 e 2» sono sostituite dalle seguenti: «di cui al presente

Capo» e le parole «dal secondo periodo del comma 5» sono sostituite dalle seguenti: «dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 23»;

g) all'articolo 23:

1) la rubrica e' sostituita dalla seguente: «Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attivita' in alternativa al permesso di costruire»;

2) prima del comma 1 e' inserito il seguente:

«01. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante segnalazione certificata di inizio di attivita':

a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);

b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Gli interventi di cui alle lettere precedenti sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16. Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attivita', diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.»

3) ai commi 1, 2, 4, 5 e 7 le parole: «denuncia di inizio attivita'» e «denuncia» sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: «segnalazione certificata di inizio attivita'» e «segnalazione»;

h) all'articolo 23-bis, le parole: «articolo 6, comma 2» sono sostituite dalle seguenti: «articolo 6-bis»;

i) l'articolo 24 e' sostituito dal seguente: «Art. 24 (L) (Agibilita'). - 1. La sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrita', risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformita' dell'opera al progetto presentato e la sua agibilita' sono attestati mediante segnalazione certificata.

2. Ai fini dell'agibilita', entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento, il soggetto titolare del permesso di costruire, o il soggetto che ha presentato la segnalazione certificata di inizio di attivita', o i loro successori o aventi causa, presenta allo sportello unico per l'edilizia la segnalazione certificata, per i seguenti interventi:

a) nuove costruzioni;

b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;

c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di cui al comma 1. 3.

La mancata presentazione della segnalazione, nei casi indicati al comma 2, comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 77 a euro 464. 4. Ai fini dell'agibilita', la segnalazione certificata puo' riguardare anche:

a) singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero

intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni;

b) singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

5. La segnalazione certificata di cui ai commi da 1 a 4 è corredata dalla seguente documentazione:

a) attestazione del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista abilitato che assevera la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1;

b) certificato di collaudo statico di cui all'articolo 67 ovvero, per gli interventi di cui al comma 8-bis del medesimo articolo, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori;

c) dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche di cui all'articolo 77, nonché all'articolo 82;

d) gli estremi dell'avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale;

e) dichiarazione dell'impresa installatrice, che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente ovvero, ove previsto, certificato di collaudo degli stessi.

6. L'utilizzo delle costruzioni di cui ai commi 2 e 4 può essere iniziato dalla data di presentazione allo sportello unico della segnalazione corredata della documentazione di cui al comma 5. Si applica l'articolo 19, commi 3 e 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

7. Le Regioni, le Province autonome, i Comuni e le Città metropolitane, nell'ambito delle proprie competenze, disciplinano le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e comprensivi dell'ispezione delle opere realizzate.»;

j) l'articolo 25 è abrogato;

k) all'articolo 26, le parole: «Il rilascio del certificato» sono sostituite dalle seguenti: «La presentazione della segnalazione certificata»;

l) all'articolo 31, comma 9-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

m) all'articolo 33, comma 6-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

n) all'articolo 34, comma 2-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

o) all'articolo 35, comma 3-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

p) all'articolo 36, comma 1, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

q) all'articolo 38, comma 2-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

r) all'articolo 39, comma 5-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

s) all'articolo 40, comma 4-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

t) all'articolo 44, comma 2-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

u) all'articolo 46, comma 5-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;

4. Semplificazione di regimi amministrativi in materia di pubblica sicurezza¹⁵⁰
5. Livelli ulteriori di semplificazione¹⁵¹

-
- v) all'articolo 48, comma 3-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»;
 - w) all'articolo 49, comma 2, le parole «dalla richiesta del certificato di agibilità» sono sostituite dalle seguenti: «dalla segnalazione certificata di cui all'articolo 24»;
 - x) all'articolo 62, comma 1, le parole «e dei certificati di agibilità da parte dei comuni e' condizionato» sono sostituite dalle seguenti: «da parte dei comuni e l'attestazione di cui all'articolo 24, comma 1, sono condizionati»;
 - y) all'articolo 67 sono apportate le seguenti modificazioni:
 - 1) al comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole «, fatto salvo quanto previsto dal comma 8-bis»;
 - 2) al comma 7, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il deposito del certificato di collaudo statico equivale al certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall'articolo 62.»;
 - 3) al comma 8, le parole da «Per il rilascio» a «comunale» sono sostituite dalle seguenti: «La segnalazione certificata e' corredata da»;
 - 4) dopo il comma 8, e' inserito il seguente: «8-bis. Per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica, il certificato di collaudo e' sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori.»;
 - z) all'articolo 82 sono apportate le seguenti modificazioni:
 - 1) al comma 4, le parole «Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, nel rilasciare il certificato di agibilità» sono sostituite dalle seguenti: «Il comune, nell'ambito dei controlli della segnalazione certificata di cui all'articolo 24,»;
 - 2) al comma 4, l'ultimo periodo e' soppresso;
 - 3) al comma 5, le parole «Il rilascio del certificato di agibilità e' condizionato alla verifica tecnica della conformita'» sono sostituite dalle seguenti: «I controlli della segnalazione certificata di cui all'articolo 24 prevedono la verifica.».

¹⁵⁰ Il testo dell'art. 4 è il seguente:

«1. Al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante «Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il primo comma dell'articolo 110 e' sostituito dal seguente: «L'installazione di impianti provvisori elettrici per straordinarie illuminazioni pubbliche in occasione di festività civili o religiose o in qualsiasi altra contingenza e' soggetta a comunicazione da trasmettere al Comune corredata dalla certificazione di conformita' degli impianti di cui all'articolo 7 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37.»;
- b) il secondo comma dell'articolo 110 e' abrogato;
- c) al secondo comma dell'articolo 141, dopo le parole «inferiore a 200 persone», sono aggiunte le seguenti: «il parere,». 2. Per le attività sottoposte ad autorizzazione di pubblica sicurezza ai sensi del regio decreto n. 773 del 1931, ove l'allegata tabella A preveda un regime di Scia, quest'ultima produce anche gli effetti dell'autorizzazione ai fini dello stesso regio decreto.».

¹⁵¹ Il testo dell'art. 5 è il seguente:

« 1. 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 presente decreto, possono prevedere livelli ulteriori di semplificazione.».

6. Disposizioni finali¹⁵²

Nell’AIR relativa allo schema di decreto proposto come rilevato dalla commissione speciale del C.d.S. non ci sono molti dati, ma quelli presenti dicono che «le 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 (Fonte: indagine sui SUAP svolta dall’Ufficio per la semplificazione amministrativa)» e «secondo un’indagine effettuata dall’ISTAT per il Dipartimento della Funzione Pubblica i certificati di agibilità rilasciati nel 2014 erano circa 155.000.». È rilevante che i dati, oltre che dall’ISTAT, provengano dagli stessi SUAP (anche se raccolti dall’Ufficio per la semplificazione amministrativa), in quanto è plausibile che a seguito delle novazioni normative introdotte con il decreto, che prevedono anche l’utilizzo di strumenti telematici-informatici, aumenti la disponibilità dei dati stessi consentendo, secondo quanto affermato nel parere del C.d.S. in una prospettiva più “quantitativa”, un miglioramento anche della tecnica normativa, e di raggiungere uno degli obiettivi riportato nell’AIR stessa: dare certezza agli adempimenti.

Gli altri obiettivi riportati nell’AIR riguardano:

- semplificare le procedure in edilizia;
- liberalizzazione attraverso l’istituto della comunicazione;
- semplificare l’ottenimento dell’agibilità attraverso la segnalazione certificata di agibilità;
- ridurre il ritardo competitivo;
- ridurre oneri e tempi attraverso la concentrazione dei regimi amministrativi;

Gli obiettivi posti sono strettamente connessi con le criticità riscontrate, sia con riferimento al contesto internazionale e europeo, sia delle esigenze sociali e economiche che, sempre nell’AIR, sono individuate nelle seguenti:

¹⁵² Il testo dell’art. 6 è il seguente:

« 1. 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 presente decreto, possono prevedere livelli ulteriori di semplificazione.».

- difficoltà a comprendere, da parte degli operatori economici, le modalità di svolgimento del procedimento amministrativo per l'inizio di un'attività, con particolare riferimento agli adempimenti a carico del richiedente e di quelli a carico della PA;
- sdoppiamenti procedurali e oneri non previsti;
- scarsa certezza del diritto dovuta alla mancanza di un quadro di regole chiare, tassative e comprensibili per gli operatori chiamati ad applicarle;
- esistenza di regimi differenziati da Regione a Regione; - mancata attuazione delle direttive e dei principi comunitari: direttiva servizi (2006/123/CE), "principio once" (la PA può chiedere una sola volta);
- criticità rappresentata dalla numerosità di atti presupposti che hanno vanificato la Scia es.: per accelerare i tempi, sono generalmente gli utenti che acquisiscono prima gli atti presupposti necessari e quindi li presentano al SUAP;
- rilevanza rappresentata dal numero di Scia che secondo i dati forniti dall'Ufficio per la semplificazione amministrativa superano le 800.000 unità/anno;
- rallentamenti dovuti a difetti della piattaforma in uso; criticità in caso di varianti (volontarie o richieste) ove il SUAP non governa correttamente il successivo inoltro ai servizi chiamati ad esprimersi;
- in molti casi non si dispone di firma digitale.

Ciò premesso di seguito si riportano alcuni sintetici commenti, se non altro in riferimento alle considerazioni effettuate per l'articolato del D.Lgs. 126/2016, in relazione ai singoli articoli del decreto s.c.i.a. 2¹⁵³.

L'art. 1 si compone di quattro commi, il primo definisce l'oggetto del decreto, ossia «precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento, anche telematico, di comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito «Scia») o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso». In proposito è da rilevare, come per altro fatto dal C.d.S. nel proprio parere, che il riordino si limita ai settori del commercio, dell'edilizia e dell'ambiente.

¹⁵³ Cfr. G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, cit, p. 99-102

Il comma 2, in materia di edilizia, prevede l'introduzione di un glossario unico a livello nazionale, per individuare il regime giuridico di ciascun intervento, da emanare con decreto del Ministro per la semplificazione, previo parere della Conferenza unificata.

Nel terzo comma, è presentata la proposta del Legislatore che, ispirando dal principio di leale collaborazione tra PA e cittadino, introduce il compito delle amministrazioni procedenti di «fornire gratuitamente consulenza agli interessati in relazione alle attività elencate nella Tabella A», purtroppo non è del tutto chiara la valenza dell'aiuto fornito.

Il quarto comma, in ragione della tutelare e valorizzare il patrimonio culturale conferisce un ampio potere agli enti locali in quanto prevede che «il comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, l'esercizio di una o più attività» indicate nel decreto «individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica». La disposizione presenta delle difficoltà interpretative in quanto si sovrappone al richiamato art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio – D. Lgs. 24 febbraio 2004, n. 42 – in quanto quest'ultimo prevede che il comune, sentito il soprintendente, individui con delibere previste dalla disciplina di riforma del settore, le aree pubbliche aventi valore ai fini riportati. In proposito si osserva che il C.d.S. nell'esame dello schema di decreto aveva rilevato l'esigenza di evitare che la valenza generale del censimento delle attività riportato in tabella prevalga sulla tutela di interessi prioritari, tuttavia il testo definitivo non riporta sostanziali modifiche, permanendo la criticità.

L'art. 2 è composto di sette commi e concerne il rapporto tra l'articolato e la tabella, fornendo indicazioni sulle regole di lettura delle previsioni in essa contenute.

Il comma 1 stabilisce semplicemente che per ciascuna delle attività presenti in tabella si applica il regime corrispondente indicato nella stessa.

Il comma due riguarda il regime della comunicazione.

Il comma tre, a seguito delle indicazioni del C.d.S., distingue più chiaramente tra le fattispecie sottoposte all'art. 19 LPA e quelle sottoposte all'art. 19-*bis* comma 2 – s.c.i.a. unica – e comma 3 – s.c.i.a. “impura”.

Il comma quattro si occupa di indicare, come sollecitato dalla dottrina e dal C.d.S., il *dies a quo* per il controllo postumo sulla s.c.i.a. che « decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente».

Il comma cinque riguarda le attività soggette ad autorizzazione, significativo per queste il richiamo al silenzio-assenso (art. 20 LPA) e alla conferenza di servizi (art. 14).

Il comma sei attribuisce alle amministrazioni la facoltà di ricondurre le attività non esplicitamente riportate nella tabella a quelle in essa elencate. Sul punto il C.d.S., nel parere 1784, aveva espresso perplessità «pur essendo la finalità perseguita certamente meritevole, il meccanismo tecnico per raggiungerla appare imperfetto, poiché 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».

Il comma sette prevede l'aggiornamento periodico della tabella con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione. L'utilizzo della fonte secondaria è legittimo, come evidenziato sia dalla relazione ministeriale sullo schema di decreto che nel parere C.d.S. 1784, in quanto ha carattere meramente ricognitivo, mentre integrazioni e completamento della tabella restano riservati alla fonte primaria.

L'art. 3 è composto di un solo comma che si suddivide in 26 lettere che introducono novità rilevanti in materia di edilizia, ad esempio:

- viene abolita la comunicazione di inizio lavori (c.i.l.) – introdotta dall'art. 5, D.L. 25 marzo 2010, n. 40, convertito nella L. 22 maggio 2010, n. 73;
- la d.i.a. alternativa al permesso di costruire è sostituita da una s.c.i.a. con inizio posticipato dei lavori;
- la comunicazione asseverata di inizio lavori (c.i.l.a.) prevista per gli interventi di manutenzione ordinaria viene estesa al restauro e al risanamento conservativo che non riguardano parti strutturali dell'edificio e può essere ulteriormente estesa a ulteriori ambiti dalle Regioni;

- gli interventi soggetti a s.c.i.a. sono individuati espressamente e la c.i.l.a. (prevista dal nuovo art. 6-*bis* t.u. edilizia) risulta utilizzabile solo se non sia diversamente previsto;
- la certificazione di agibilità, ai sensi del nuovo art. 24 t.u. edilizia, viene sostituita da una segnalazione certificata dell'interessato correlata dalla documentazione indicata al comma 5 dell'articolo.

Il nuovo art. 4 semplifica i regimi amministrativi in materia di sicurezza, l'art. 5 prevede che Regioni e enti locali, per quanto di loro competenza, possano disporre livelli ulteriori di semplificazione e, per finire, l'art. 6 comma 2, stabilisce che essi debbano adeguarsi alle nuove norme del decreto entro il 30 giugno 2017.

In sintesi il decreto, pur cercando di porre soluzione alle criticità emerse, contenendo importanti precisazioni, non pone rimedio a tutte le questioni in tema di s.c.i.a. e, d'altro canto, sono previsti sia nella legge delega che nel decreto s.c.i.a. 1, ulteriori interventi.

II.2 Le tipologie di comunicazione.

Come anticipato, per quanto riguarda le tipologie di s.c.i.a. o più in generale, in un rapporto da *species a genus*, di comunicazione e, a seguire, di individuazione di regimi e attività ad essi soggetti, il necessario riferimento è la tabella allegata al D.Lgs. 222/2016 che, tuttavia, non può essere compresa se non si tengono conto delle innovazioni introdotte nella legge generale sul procedimento amministrativo dal D.Lgs. 126/2016. In particolare il C.d.S., nell'esaminare quella allegata allo schema di decreto, rilevava che devono essere tenute presenti, nell'interpretazione della tabella, le disposizioni contenute nell'art. 19, comma 1, nell'art. 20, commi 1 e 4 e l'art. 19-bis poiché fissano i regimi amministrativi da essa individuati, sulla base delle disposizioni di legge che disciplinano le attività che ne sono oggetto. I sei regimi individuati, sono riportati nell'allegato A del decreto s.c.i.a. 2 prima della tabella stessa con le relative indicazioni:

- **COMUNICAZIONE:** produce effetto con la presentazione alla Sportello Unico di cui all'art. 19-*bis* della l. 241/90 o all'amministrazione competente. Qualora per l'avviso, lo svolgimento o la cessazione dell'attività siano richieste altre comunicazioni o attestazioni, l'interessato può presentare un'unica comunicazione allo Sportello Unico.
- **SCIA:** si applica l'art. 19 l. 241/90: l'attività può essere avviata immediatamente. Entro 60 giorni (30 nel caso dell'edilizia) l'amministrazione effettua i controlli sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per lo svolgimento dell'attività. Qualora venga

- accertata la carenza di tali requisiti, l'amministrazione può vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere all'interessato di conformare le attività alla normativa vigente;
- SCIA UNICA: si applica l'art. 19-*bis*, comma 2 della l. 241/90: qualora per lo svolgimento dell'attività siano necessarie altre comunicazioni o notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo Sportello unico del Comune, che lo trasmette immediatamente alle amministrazioni interessate per i controlli di loro competenza. Entro 60 giorni (30 nel caso dell'edilizia), qualora venga accertata la carenza dei requisiti o dei presupposti richiesti per lo svolgimento dell'attività, l'amministrazione può vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere all'interessato di conformarla alla normativa vigente;
 - SCIA CONDIZIONATA ad atti di assenso; si applica quanto previsto dall'art. 19-*bis*, comma 3 l. 241/90: qualora l'attività oggetto di SCIA sia 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. L'avvio delle attività è subordinato al rilascio delle autorizzazioni, che viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato;
 - AUTORIZZAZIONE: è necessario un provvedimento espresso, salvo casi in cui è previsto il silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 della legge 241/90. Qualora per lo svolgimento dell'attività sia necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso, si applicano le disposizioni in materia di conferenza di servizi per acquisire le autorizzazioni, il cui rilascio viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato;
 - AUTORIZZAZIONE più la SCIA, la SCIA UNICA o la COMUNICAZIONE: alla domanda per l'Autorizzazione l'interessato può allegare una semplice SCIA, una SCIA UNICA o una COMUNICAZIONE per le attività che le prevedono (ad esempio, è 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).

Oltre ai regimi altro aspetto di rilievo della tabella sono i settori di riferimento, i richiamati commercio, edilizia e ambiente. Il C.d.S. dopo aver esaminato la tabella allegata allo schema di decreto ha formulato alcune osservazioni che possono essere riferite anche alla tabella definitiva, in quanto la struttura è rimasta invariata, si notano invece l'aggiunta di attività per il commercio, passate da 82 a 107, la riduzione per l'ambiente, da 37 a 34, mentre per l'edilizia il numero è rimasto invariato.

Per quanto riguarda il settore commercio, il C.d.S. osserva che la sezione I “Attività commerciali ed assimilabili” è articolata in 14 aree che talvolta contengono al loro interno più sezioni (es. commercio su area privata).

Il criterio seguito per l’individuazione considera la tipologia di attività e lo spazio dove si svolge, e per ognuna è indicato il regime di riferimento in relazione all’operazione effettuata: apertura, trasferimento, ampliamento, chiusura, subingresso. Il criterio quindi si ispira all’inquadramento delle attività contenuto nella disciplina del settore del commercio, stabilita con il D.Lgs. n. 114 del 1998, anche se rivista a seguito della direttiva servizi 2006/123/CE, ma non tiene conto della natura dell’impresa (di beni o di servizi) e della sua evoluzione, pecca quindi di una visione risalente. Esso non tiene conto delle novità intervenute in conseguenza dell’innovazione tecnologica, in questo senso sarebbe opportuno almeno un richiamo alla normativa sul commercio elettronico di cui al d.lgs. n. 70 del 2000 per la parte di interesse (commercializzazione beni o servizi, diretta o indiretta).

Il parere prosegue affermando che purtroppo continua a prevalere «un’impostazione giuridico-formale che risolve talune criticità operative, ma non colma il divario della nostra legislazione con i sistemi degli altri Paesi occidentali, maggiormente propensi a favorire la competitività delle regolazioni giuridiche, per favorire investimenti e crescita.». La proposta di soluzione avanzata è di estendere quanto la disposizione dell’art. 1, comma 2, D.Lgs. 126/2016, dove è previsto che tutto ciò che non è espressamente individuato è da considerarsi attività libera, ritenendola di portata generale, provvedendo eventualmente ad ampliarla ulteriormente in sede integrativa e correttiva, semplificando ulteriormente la tabella.

Per quanto riguarda l’edilizia, il parere riporta:

«La sezione II “Edilizia” si articola in 6 sottosezioni:

- “ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi” (tabella 1), che individua i regimi amministrativi connessi alle diverse attività edilizie private ivi indicate;
- “permesso di costruire nel caso in cui sia necessario acquisire altri atti di assenso” (tabella 1.1), che indica il regime amministrativo applicabile nei casi in cui, in ragione della peculiarità dell’intervento edilizio, siano necessari altri atti di assenso in aggiunta al permesso di costruire;
- “CILA e SCIA nel caso in cui sia necessario acquisire altri atti di assenso” (tabella 1.2) che, in analogia con la tabella 1.1, individua i regimi amministrativi da applicare nel caso siano necessari atti di assenso ulteriori rispetto alla SCIA o alla CILA presentate dagli interessati;
- “attività edilizia libera: casi in cui è necessario acquisire preventivamente un diverso titolo

di legittimazione” (tabella 1.3), che specifica i procedimenti connessi alla necessità di acquisire degli atti di assenso anche in caso di attività edilizia libera;

- “altri adempimenti successivi all’intervento edilizio” (tabella 2) che individua in maniera puntuale gli ulteriori adempimenti successivi all’intervento edilizio, ed il relativo regime amministrativo;

- infine, “impianti alimentati da fonti rinnovabili”, che specifica il regime giuridico relativo agli interventi edilizi concernenti gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Il censimento appare operazione più delicata, trattandosi di materia ampiamente revisionata proprio dal decreto.».

Essendo numerosi gli interventi recenti del Legislatore in materia edilizia essa presenta altrettante criticità, puntualmente rilevate nel parere, ma che qui si tralasciano.

Per quanto riguarda l’ambiente la commissione speciale del C.d.S. è abbastanza succinta: «La sezione III “Ambiente” si articola in 10 sottosezioni: AIA (autorizzazione Integrata ambientale), VIA (valutazione di impatto ambientale), AUA (autorizzazione unica ambientale), emissioni nell’atmosfera, gestione dei rifiuti, inquinamento acustico, scarichi idrici, dighe, altri procedimenti sui corpi idrici, bonifiche. Prevale nettamente il regime dell’autorizzazione: ciò si giustifica alla luce del ricordato contenuto degli artt. 19 e 20 della legge n. 241 del 1990. I riferimenti normativi sono relativi prevalentemente al d.lgs. n. 152 del 2006 (codice dell’ambiente) e al d.P.R. n. 59 del 2013 (regolamento dell’autorizzazione unica ambientale).», in seguito vi sono rilievi su alcune voci riguardanti il trattamento dei rifiuti.

II.3 La natura giuridica dell’istituto

Il tema della natura giuridica della Scia è legato a quello della tutela del terzo¹⁵⁴ come evidenzia la sentenza dell’adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 29 luglio 2011, n. 15. In ragione di ciò la questione è stata a più riprese affrontata in abito interpretativo e sembra essersi attenuata a seguito dell’intervento sia del C.d.S. ora richiamato, sia del Legislatore che, in

¹⁵⁴ Si veda R. Giovagnoli, *Il silenzio e la nuova SCIA. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di liberalizzazione e semplificazione*, Giuffrè, 2011; L. Bertozzi, *Natura giuridica della scia e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell’adunanza plenaria del consiglio di stato n. 15/2011 e nell’art. 19, 6° comma ter, l. n. 241/90*; *Giorn. dir. amm.*, 2012, 153

tempi di poco successivi¹⁵⁵, ha introdotto il comma 6-ter nell'art. 19 della L. n. 241/1990 con decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modifiche in Legge 14 settembre 2011, n. 148. Quest'ultimo ha stabilito che «La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili».

Qui non si vuole riportare l'ampio dibattito interpretativo avvenuto, che potrebbe risultare ultroneo e fuorviante rispetto alle finalità di questo lavoro, e riportato in buona parte nella stessa sentenza del C.d.S., ma fornire una breve sintesi e alcuni richiami alla sentenza richiamata così da offrire un supporto per la comprensione degli strumenti disponibili per la tutela degli interessi del terzo.

È bene qui riprendere quanto riportato *supra* al paragrafo I.3: s.c.i.a. e d.i.a. devono essere considerate allo stesso modo in quanto la prima ha sostituito la seconda ereditando anche le problematiche alla natura giuridica, tra cui la dubbia collocazione nel novero degli atti di matrice privatistica o pubblicistica.

Nella sentenza 15/2011¹⁵⁶, il C.d.S., adottando la tesi privatistica, definisce la d.i.a. come «atto soggettivamente ed oggettivamente privato», «volto a comunicare lo svolgimento di un'attività direttamente ammessa dalla legge». Tale dichiarazione «ad efficacia legittimante» costituisce, ad avviso dell'Adunanza Plenaria, un «modulo di liberalizzazione dell'attività privata» connotato:

¹⁵⁵ Parte della dottrina ha ritenuto che l'introduzione avvenuta nell'ordinamento di una nuova previsione normativa, avvenuta quasi immediatamente a seguito della compiuta sistemica di tutela del terzo prospettata da Consiglio di Stato Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15, sia da ravvisare come reazione del Legislatore che ha voluto riportare la tutela del terzo leso dalla S.C.I.A. o dalla D.I.A. ad un sistema di accesso alla giustizia decisamente meno immediato e più tortuoso «perché, è bene chiarirlo subito, l'intervento subitaneo del legislatore, che utilizzando la decretazione d'urgenza ha inteso superare la costruzione accolta dall'Adunanza plenaria, non è stato certo ispirato da esigenze di maggiore effettività della tutela o da esigenze di carattere sistematico. Esso ha costituito una reazione, imposta dagli apparati burocratici, che temevano che la figura del silenzio diniego potesse far insorgere ipotesi di responsabilità dell'Amministrazione, ove tale silenzio diniego fosse stato giudicato illegittimo e annullato per mancato esercizio dei relativi poteri di controllo» così G. Greco, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 L. 241/90)*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, par. 3

¹⁵⁶ Occasione per la pronuncia è il giudizio di appello promosso contro la sentenza (n. 3881/2008) con la quale il T.A.R. del Veneto ha accolto un ricorso avente ad oggetto l'annullamento di una D.I.A. in materia edilizia.

- da un'assunzione di autoresponsabilità del privato che può intraprendere l'attività dichiarata senza bisogno di consenso preventivo;
- dalla permanenza in capo all'amministrazione del potere di verifica successiva, da esercitarsi entro il termine previsto dalla legge

La sentenza permette quindi il superamento dell'approccio ermeneutico, della tesi pubblicistica, secondo cui «la d.i.a. non è uno strumento di liberalizzazione imperniato sull'abilitazione legale all'esercizio di attività affrancate dal regime autorizzatorio pubblicistico ma rappresenta un modulo di semplificazione procedimentale che consente al privato di conseguire, per effetto di un'informativa equiparabile ad una domanda, un titolo abilitativo costituito da un'autorizzazione implicita di natura provvedimentoale che si perfeziona a seguito dell'infruttuoso decorso del termine previsto dalla legge per l'adozione del provvedimento di divieto». La tesi sostiene che l'autorizzazione implicita verrebbe a formarsi progressivamente, «per effetto del susseguirsi dell'informativa del privato e del decorso del tempo per l'esercizio del potere inibitorio». La sussistenza di un atto autorizzatorio, benché implicito, comporterebbe a corollario la possibilità per i terzi che venissero lesi dallo stesso di «reagire con le forme e nei tempi del ricorso ordinario di annullamento del provvedimento amministrativo (art. 29 e 41 del codice del processo amministrativo)».

L'adunanza plenaria, contro la tesi pubblicista, rilevò che «Un primo profilo di debolezza strutturale della tesi del silenzio significativo con effetto autorizzatorio è dato dal rilievo che detta soluzione elimina ogni differenza sostanziale tra gli istituti della d.i.a. e del silenzio-assenso e, quindi, si pone in distonia rispetto al dato normativo che considera dette fattispecie diverse con riguardo sia all'ambito di applicazione che al meccanismo di perfezionamento.»¹⁵⁷

In tal senso la d.i.a. costituisce «un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private consentite dalla legge in presenza dei presupposti fattuali e giuridici normativamente stabiliti». Inoltre il silenzio significativo è incompatibile «sul piano logico e ontologico, con l'avvento del modello della d.i.a. a legittimazione immediata (oggi generalizzato con l'introduzione della s.c.i.a.), nonché con il modello a legittimazione differita», in quanto, fatta salva la ricerca e effettiva inopinabilità di configurazioni più

¹⁵⁷ D'altro canto la distinzione tra l'istituto del silenzio-assenso e allora denuncia di inizio attività fu suggerita dal C.d.S. nel parere del 19 febbraio 1987, n. 7.

complesse, ne risulterebbe che «il passaggio del tempo non produce un titolo costitutivo avente valore di assenso ma impedisce l'inibizione di un'attività già intrapresa in un momento anteriore.»

In secondo luogo, per il C.d.S., non è rilevante, al fine di confutare la tesi privatistica e suffragare la tesi del silenzio-assenso «la circostanza che la scelta tra detti due opposti moduli di intervento amministrativo – l'autorizzazione preventiva ed il controllo successivo - sia, in materia edilizia, rimessa alla normativa regionale o addirittura all'iniziativa del privato (art. 22 del D.P.R. 380/2001).»

Infine, quale terzo punto, «La lettura dell'istituto in termini di provvedimento tacito di assenso non è giustificata neanche dal richiamo legislativo all'esercizio dei poteri di autotutela di cui agli artt. 21-quinquies e 21-nonies della legge n. 241/1990.

Come già osservato da questo Consiglio (Sez. VI, n. 717/2009; 2139/2010, citt.), con tale prescrizione il legislatore, lungi dal prendere posizione sulla natura giuridica dell'istituto a favore della tesi del silenzio assenso, ha voluto solo chiarire che il termine per l'esercizio del potere inibitorio doveroso è perentorio e che, comunque, anche dopo il decorso di tale spazio temporale, la p.a. conserva un potere residuale di autotutela.».

La riforma Madia, che ha introdotto le ultime novelle in materia, sembra confermare la tesi privatistica: lo si desume dal comma quarto dell'art 19 legge 1990 n. 241, che prevede la possibilità di configurare i poteri inibitori anche dopo i sessanta giorni. D'altra parte, se la s.c.i.a. fosse un provvedimento tacito, i poteri inibitori della PA sarebbero esauriti con la formazione del silenzio assenso¹⁵⁸.

II.4 La tutela dei controinteressati

La tutela dei diritti dei controinteressati rappresenta, per molti versi, l'aspetto più critico e spinoso degli interventi che si sono susseguiti in ambito di semplificazione amministrativa e liberalizzazione delle attività economiche, compresi quelli della recente riforma Madia.

La dottrina in proposito rileva che «La regolamentazione delle attività dei privati – essenzialmente quelle di natura economica – mediante gli strumenti della semplificazione amministrativa mette tuttavia in luce il problema dei soggetti che, sebbene siano rimasti

¹⁵⁸ Cfr. A. Macheda, *Natura giuridica della SCIA alla luce della riforma Madia. Le implicazioni pratiche in tema di poteri amministrativi e tutela del terzo*, www.ildirittoamministrativo.it, 2017

‘estranei’ al procedimento intrapreso, negoziato o assentito da altri, potrebbero patire una qualche indebita ingerenza che quella attività possa generare. È il caso dei cc.dd. terzi controinteressati, ossia di coloro che vantano un interesse contrario allo svolgersi di una qualche attività altrui, che possa arrecare loro un pregiudizio.¹⁵⁹». I terzi, sono estranei alla relazione giuridica principale instaurata tra PA e il soggetto destinatario del provvedimento, considerato attore economico principale, ma l’ordinamento riconosce loro la titolarità di un interesse legittimo c.d. oppositivo, nei confronti dell’esercizio del potere amministrativo. Rileva a riguardo la previsione nell’art. 7 LPA dell’obbligo di dare comunicazione dell’avvio del procedimento non solo all’attore principale ma anche ai «soggetti individuati o facilmente individuabili» per i quali «possa derivare un qualche pregiudizio», riflettendo quindi, «il carattere plurilaterale del rapporto tra l’amministrazione e i titolari degli interessi implicati nella decisione che deve essere assunta.»¹⁶⁰ e l’art. 9, che prevede l’ingresso nel procedimento dei portatori di interessi diffusi e dei rappresentanti di interessi pubblici e privati.

La problematica quindi si manifesta quando l’attore principale compie la propria attività senza il rispetto della legge o la esercita illegittimamente «genera fenomeni che possono condizionare, anche irreparabilmente, l’ordinato svolgimento delle relazioni sociali¹⁶¹».

È da considerare che l’introduzione degli istituti di semplificazione nell’ordinamento nazionale sembra improntata a ottenere un’alta efficienza dei procedimenti amministrativi, frutto di una visione dell’analisi economica del diritto (indicata con l’acronimo EAL - Economic Analysis of Law), che vorrebbe ridurre i «Rischi legati soprattutto alla massiccia presenza dell’apparato burocratico che esporrebbe le attività produttive a vincoli giuridici così ampi da sconfortare l’iniziativa economica da parte dei privati¹⁶²», fino all’estremo d’intendere l’esercizio del potere amministrativo in sé un ostacolo all’iniziativa economica¹⁶³.

¹⁵⁹ D. Vese, *op. cit.*, pp. 545; per una compiuta ricostruzione della figura dell’interesse legittimo si veda l’impostazione offerta da F. Benvenuti, *Disegno dell’amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, 394 ss; La ricostruzione dell’interesse legittimo di un valore di carattere sostanziale si può ritrovare nei contributi di F.G. Scoca, *Sulle implicazioni del carattere sostanziale dell’interesse legittimo*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, p. 667 ss.; ID., *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 13 ss.; A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, IX ed., p. 70-71

¹⁶⁰ D. Vese, *op. cit.*, p. 548

¹⁶¹ *Ivi* p. 549

¹⁶² *Ivi* p. 551

¹⁶³ Cfr. G. Napolitano, *Diritto amministrativo e processo economico*, in *Diritto amministrativo*, n. 4 2014, p. 4

L'idea, alla base degli istituti di semplificazione, è sostituire il provvedimento con l'atto – la segnalazione – del privato, nella speranza di incentivare le attività economiche private. L'enfasi viene posta sulla contrazione dei tempi richiesti dall'agire amministrativo in quanto la dilatazione temporale, come visto, può portare perdite economiche anche ingenti, monetarie e non. Alle stesse finalità possono essere ricondotti gli istituti degli accordi amministrativi e del silenzio-assenso.

La dottrina sostiene che il regime amministrativo che emerge dalla semplificazione «non è più caratterizzato da un modello a sé stante connotato da una sua *ratio iuris*, ma costituisce anche la cornice entro cui si esplica una più estesa realtà economica. La semplificazione è difatti caratterizzata da una visione bilaterale del procedimento amministrativo, il quale viene a costituire inesorabilmente il luogo di rappresentazione privilegiato di due soli punti di vista: quello dell'autorità pubblica e quello dell'attore economico principale coinvolto nel procedimento semplificato. In un disegno di tal sorta, infatti, gli interessi estranei a tale dinamica sono reputati per lo più marginali e rimangono sullo sfondo della relazione principale.¹⁶⁴». Eppure, in base ai richiamati art. 7 e 9 LPA è nel procedimento, prima che nel processo, che il terzo dovrebbe far valere il proprio interesse legittimo, in quanto il regime pubblicistico non viene meno e non determina la privatizzazione dell'attività amministrativa¹⁶⁵; la PA rimane titolare dei poteri per assicurare la conformità alla legge delle attività sottoposte al regime semplificato.

La disciplina pubblicistica delle attività economiche è tesa a risolvere il contrasto di interessi che si manifesta quando gli individui vengono implicati per l'effettuarsi delle stesse, intervenendo limitando la libertà di tutte le parti. La valutazione normativa dell'amministrazione si concretizza nell'individuazione dell'interesse pubblico caso per caso. Nella prospettiva dell'EAL, ossia dell'efficienza del procedimento, la semplificazione è tesa a massimizzare l'interesse dell'attore principale, nella prospettiva di facilitargli l'accesso al mercato, tuttavia questo meccanismo può risultare autoreferenziale e portare, considerando

¹⁶⁴ D. Vese, *op. cit.*, p. 561; Cfr. R. Ferrara, *Il procedimento amministrativo visto dal «terzo»*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, fasc. 4, p. 1024 ss.

¹⁶⁵ È questa la tesi portata avanti in A. Travi, *Semplificazione e tutela del cittadino*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, p. 114-115 il quale considera il regime semplificato alla stregua di una privatizzazione sostanziale dell'attività.

la stessa funzione economica, dei costi sociali sommersi che, se sottovalutati nel medio e lungo periodo, possono comportare fallimenti di mercato.

Le riscritture introdotte dalla riforma Madia¹⁶⁶ all'art. 18-bis, 19, 19-*nonies* e all'art. 21-*nonies* LPA sembrano andare nella direzione ora descritta, ossia di facilitare l'accesso al mercato degli attori economici principali, in realtà la nuova disciplina pare «perseguire piuttosto un compromesso tra l'affidamento¹⁶⁷ di chi intravede l'attività economica sottoposta a regolazione senza incontrare opposizione da parte dell'amministrazione competente e l'effettività della regolazione cui l'attività resta imperitabilmente assoggettata.»¹⁶⁸. L'attore economico trova infatti tutela nel termine perentorio entro cui l'amministrazione deve esercitare i propri poteri di contrasto all'attività in assenza di requisiti e condizione di legge mentre, l'effettività della regolazione è preservata, oltre che da detti poteri dell'amministrazione, dal perdurare sempre in capo alla PA, della funzione di vigilanza e del relativo potere sanzionatorio e ripristinatorio sulle attività. La dottrina sostiene quindi che «La semplificazione [...] non può sacrificare gli interessi dei terzi controinteressati: questi ultimi, che nel regime autorizzatorio hanno titolo per reagire contro i provvedimenti ampliativi, nel regime semplificatorio devono avere parimenti titolo per reagire all'omissione dell'intervento inibitorio, correttivo e repressivo, che resta compito dell'amministrazione»¹⁶⁹.

È da rilevare quindi che il meccanismo previsto dalla s.c.i.a. presenta almeno due criticità, da un lato è meno garantista nei confronti dei terzi, dall'altro pone a carico dell'attore economico i costi di transazione¹⁷⁰, sottoponendolo al rischio di iniziare l'attività segnalata confidando di aver effettuato correttamente le comunicazioni richieste, con l'eventualità, in caso di errori, di essere chiamato, nel migliore dei casi a una successiva conformazione. Questi costi, nel caso del regime autorizzatorio, rimangono a carico dell'amministrazione.

¹⁶⁶ Nel termine ora si ricomprende sia la legge delega che i successivi decreti attuativi.

¹⁶⁷ L'affidamento può essere inteso come la fiducia nella stabilità di un assetto giuridico che costituisce il versante soggettivo, psicologico, del valore oggettivo della certezza del diritto. Cfr. la relazione di M. Immordino, *Svolgimento nel tempo del potere amministrativo fra certezza ed incertezza*, in *Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo*, tenutasi a Napoli il 3-4 ottobre 2014 dal titolo «L'incertezza delle regole»

¹⁶⁸ D. Vese, *op. cit.*, p. 574

¹⁶⁹ *Ivi*, p. 575

¹⁷⁰ Si veda R.H. Coase, *The problem of social cost*, in *Journal of Law and Economics*, The University of Chicago Press, Vol. 3 (Oct., 1960): 1-44

La “scomparsa” del procedimento ordinario sembra quindi influire sulla tutela del terzo in quanto non dispone degli strumenti di “reazione” contro l’eventuale pregiudizio risultante dalla non osservanza delle regole poste dalla semplificazione. L’unico rimedio sarebbe contrapporre il proprio diritto soggettivo a quello dell’attore economico primario, mentre l’amministrazione verrebbe esclusa dalla controversia. In termini diversi, l’interesse legittimo del terzo sembrerebbe sacrificato in nome «dell’efficienza economica del sistema». In realtà, come ora detto la semplificazione non rimuove i poteri di controllo, inibitorio, sanzionatorio, ripristinatorio e di autotutela che spettano all’amministrazione. Essa è tenuta alla verifica delle s.c.i.a. e la sua inerzia, ai sensi dell’art. 6-ter si qualifica come silenzio-inadempimento. L’azione avverso il silenzio-inadempimento, che la legge stabilisce come esclusivo mezzo di tutela del terzo¹⁷¹, presuppone l’avvio dell’amministrazione su istanza di questo e concluderlo con un provvedimento espresso, anche se permangono dubbi sulle modalità di presentazione e dell’oggetto dell’istanza, nonché sui poteri in concreto esercitabili dall’amministrazione¹⁷². Una possibile soluzione verrebbe nel rivalutare il carattere plurimo della relazione che si instaura tra amministrazione, attore economico principale e terzo cointeressato, che permetterebbe di comprendere come la regolazione pubblica resti anche nel regime semplificato. Conferma in questa direzione verrebbe dalla sentenza del Tar Lazio¹⁷³, e del C.d.S.: «l’inutile decorso del termine previsto ai fini dell’esercizio del potere inibitorio all’effettuazione delle opere [...], non comporta che l’attività del privato [...], possa andare esente dalle sanzioni previste dall’ordinamento per il caso di sua mancata corrispondenza alle norme di legge e di regolamento» (C.d.S., Sez. VI, 4 marzo 2015, n. 1058; C.d.S., Sez. VI, 27 novembre 2014, n. 5888; C.d.S., Sez. VI, 9 aprile 2013, n. 1909). D’altro canto, a ben vedere, il pregiudizio per il terzo si realizza, non solo per il carattere abusivo dell’attività esercitata dall’attore economico o per il silenzio-inadempimento dell’amministrazione, ma soprattutto quando chiede l’intervento repressivo-ripristinatore e non lo ottiene. Adottando quindi un’ottica multipolare si arriverebbe a considerare l’interesse pubblico non come una mera somma di interessi, ma come «un’ampia, eterogenea e molteplice sintesi delle sfere giuridiche soggettive, di cui ciascun attore è indispensabilmente titolare.»¹⁷⁴.

¹⁷¹ Così C.d.S., Sez. IV, 4 febbraio 2014, n. 500

¹⁷² Cfr. D. Vese, *op. cit.*, p. 580-81

¹⁷³ Tar Lazio, Sez. II Roma, 9 giugno 2015, n. 8101

¹⁷⁴ Cfr. D. Vese, *op. cit.*, p. 588

III. Le norme di semplificazione in Europa e in altre nazioni

Si è già avuto modo di incontrare durante il percorso effettuato in questo lavoro disposizioni relative ad altri ordinamenti come nel parere n. 7/1987 dell'Ad. Gen. del C.d.S. come quello austriaco, cecoslovacco, jugoslavo, tedesco, israeliano, polacco, tuttavia una trattazione comparata generalizzata, anche sommaria, risulterebbe oltre che impervia, sia per questioni linguistiche sia per la difficoltà di accesso ai documenti che richiederebbe non solo la conoscenza dei singoli ordinamenti e fuorviante rispetto alla questione trattata. In ogni modo, anche prescindere completamente al confronto con altre realtà appare limitante, sia per la crescente apertura economica, sociale, politica all'ambiente internazionale, sia considerando anche il fenomeno di c.d. globalizzazione. La soluzione praticabile è di richiamare succintamente alcuni aspetti della più volte richiamata Direttiva 2006/123/CE¹⁷⁵ relativa ai servizi nel mercato interno in quanto dispone misure comuni agli stati che aderiscono all'Unione Europea in materia di semplificazione amministrativa, libertà di stabilimento, libera circolazione dei servizi e l'instaurazione della fiducia reciproca tra stati membri. La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

III.1 la Direttiva 2006/123/CE

La direttiva conosciuta anche come Bolkestein, dal nome del commissario europeo per il mercato interno della Commissione Prodi, Frits Bolkestein, che ne curò e sostenne la formazione¹⁷⁶.

L'esigenza di intervenire nel mercato interno si avvertì nel 2002 a seguito della presentazione di una relazione della Commissione Europea che evidenziò come il mercato interno dei servizi, che assorbiva il 70% dell'occupazione in Europa, non era sufficientemente integrato e non permetteva una rapida crescita economica, che aumentasse ulteriormente l'occupazione e il PIL dell'UE, in linea con la Strategia di Lisbona¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Reperibile al seguente indirizzo

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:it:PDF>

¹⁷⁶ Cfr. Giulia VELOTTI (a cura di), *La Direttiva Bolkestein sui servizi: l'attuazione in Europa*, Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, 2009.

¹⁷⁷ *ibidem*

La direttiva non porta norme di dettaglio, si pone come una direttiva-quadro, che enuncia poche regole generali e lascia agli stati membri stabilire come meglio applicare i principi in essa contenuti.

La direttiva si compone di una prima parte di richiami normativi cui seguono 117 considerando quindi i 46 articoli, suddivisi in 8 capi: Disposizioni Generali, Semplificazione Amministrativa, Libertà di Stabilimento dei Prestatori, Libera Circolazione dei Servizi, Qualità dei Servizi, Cooperazione Amministrativa, Programma di Convergenza, Disposizioni Finali.

I considerati esordiscono riferendo che «La Comunità mira a stabilire legami sempre più stretti tra gli Stati ed i popoli europei e a garantire il progresso economico e sociale. Conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del trattato il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei servizi. A norma dell'articolo 43 del trattato è assicurata la libertà di stabilimento. L'articolo 49 sancisce il diritto di prestare servizi all'interno della Comunità. L'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo. Nell'eliminazione di questi ostacoli è essenziale garantire che lo sviluppo del settore dei servizi contribuisca all'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 2 del trattato di promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.»; gli ulteriori considerati rimarcano e specificano il concetto, in riferimento alle PMI, alle necessità di semplificare l'azione amministrativa, e così di seguito, in modo da evidenziare vantaggi della libertà di stabilimento, della libera circolazione dei servizi e della necessità della fiducia reciproca e di collaborazione.

Per quanto riguarda l'articolato, il primo capo, di 4 articoli riporta sostanzialmente l'oggetto della direttiva, il campo di applicazione, il raccordo con altre norme comunitarie e alcune definizioni.

Il secondo capo, anch'esso di 4 articoli riguarda, la semplificazione delle procedure, lo sportello unico, il diritto all'informazione e le procedure per via elettronica.

L'art. 5 al primo comma dispone in particolare che «Gli Stati membri esaminano le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio. Laddove le procedure e formalità esaminate ai sensi del presente paragrafo non sono sufficientemente semplici, gli Stati membri le semplificano.», al comma 2 vi è la previsione di adottare formulari armonizzati a livello comunitario da considerare equivalenti ai certificati, attestati e altri documenti richiesti ai prestatori.

L'art. 6 chiede agli stati membri di provvedere affinché siano realizzati sportelli unici per le formalità relative allo svolgimento di servizi.

L'art. 7, connesso al 6 chiede di prevedere modalità per una più facile conoscenza e diffusione delle informazioni tra “prestatori” e “destinatari” come definiti all'art. 4.

L'art. 8 stabilisce al comma 1 «Gli Stati membri provvedono affinché le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio possano essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti.>».

Il capo III è suddiviso in due sezioni, la prima rubricata Autorizzazioni di 5 articoli, la seconda rubricata Requisiti vietati o soggetti a valutazione di 2 articoli. Rileva, ai fini del presente lavoro, quanto riportato all'art. 9 – Regimi di autorizzazione - «Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

- a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;
- b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

2. Nella relazione prevista all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri indicano i propri regimi di autorizzazione e ne motivano la conformità al paragrafo 1 del presente articolo.

3. Le disposizioni della presente sezione non si applicano agli aspetti dei regimi di autorizzazione che sono disciplinati direttamente o indirettamente da altri strumenti comunitari.».

Il capo IV è suddiviso anch'esso in due sezioni di tre articoli ciascuna, e si riferisce alla libera circolazione dei servizi, ossia al divieto, se non in casi previsti, di imporre restrizioni all'accesso all'esercizio dell'attività di servizi.

Il capo V riguarda la qualità dei servizi, assicurando che siano date informazioni sui prestatori e sui loro servizi; che siano date adeguate garanzie in caso di responsabilità professionale; che non vi siano divieti alle comunicazioni commerciali emanante dalle professioni regolamentate; che siano stabiliti dei limiti alle attività multidisciplinari; che siano adottate misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi; che siano stabiliti strumenti e metodi efficaci per la prevenzione e risoluzione delle controversie.

Il capo VI riguarda la cooperazione amministrativa tra stati e si compone di 10 articoli, che trattano dalla mutua assistenza ai controlli, dal meccanismo di allerta alle misure di accompagnamento, alle deroghe e alle misure di esecuzione.

Il capo VII riguarda le misure di convergenza, stabilendo codici di condotta a livello comunitario, di armonizzazione, le modalità di valutazione reciproca, le modalità di protezione dei dati personali.

Il capo VIII detta le disposizioni finali relative alle modalità di recepimento e all'entrata in vigore.

Considerazioni finali

Il lavoro svolto ha cercato di considerare, prendendo spunto dall'istituto della segnalazione certificata di inizio attività, il rapporto attuale tra pubblica amministrazione e cittadino.

Ne è emersa una realtà dalle molteplici sfaccettature, in cui vi sono interessi difficili da decifrare, i legami non sempre sono evidenti o addirittura identificabili. Se le regole non mancano è vero che spesso si sovrappongono creando un quadro complesso, al limite del contraddittorio, in cui a volte pare difficile comprendere quale sia l'interesse rilevante, da tutelare, almeno da parte della pubblica amministrazione.

Volendo proporre una sintesi del percorso si può affermare, come peraltro indicato nell'introduzione, che si sono ricercati gli aspetti trasversali, sociali, economici, politici, ma anche tecnologici che influiscono sul procedimento e sulla semplificazione dell'attività amministrativa.

La ricostruzione iniziale delle forme istituzionali-organizzative della società dovrebbe aver trasmesso l'evidenza che alla base dei modelli organizzativi vi sono dei rapporti di forza, definiti "potere" che possono variare in un *continuum* che va dalla massima concentrazione, in via ideale corrispondente allo Stato Assoluto, alla massima distribuzione, sempre in via ideale corrispondente alle società democratiche. In alcune di queste forme la stessa presenza del diritto, non solo amministrativo, è in discussione.

Si è voluto evidenziare che, salvo alcuni casi particolari come potrebbe essere il motto rivoluzionario, la transizione da un modello organizzativo al successivo non è mai immediato, vi sono strascichi sedimentati nelle norme, nella prassi e, prima ancora, nella cultura che si mantengono nel tempo, che per mutare richiedono consapevolezza e volontà di cambiamento. In altre parole, le autorizzazioni, concessioni, licenze, i nulla-osta, o gli altri atti di preventivo assenso sono riconducibili all'idea di un potere centrale che controlla coloro che vi sono soggetti al fine di trarne dei vantaggi individuali, come la ricchezza del sovrano, e/o collettivi, come maggiori risorse nelle casse dello Stato.

Le leggi sul procedimento richiedono e conseguono a un regime democratico, a uno Stato Liberale o, quanto meno, in cui vi sia una costituzione che limiti il potere sovrano, in quanto regolano le modalità con cui i cittadini possono ricevere benefici che sono, in qualche modo, vincolati all'assenso dell'autorità. Questa, allo stesso tempo, riconosce l'utilità o l'esigenza, per soddisfare un proprio interesse, di riconoscere il diritto degli altri. Ciò dovrebbe

trasmettere le ragioni della difficoltà d'introdurre, anche nell'ordinamento italiano, la legge sul procedimento amministrativo, avvenuta, a ben vedere, in un momento di crisi economica, in cui stavano affiorando le difficoltà di una gestione autoritaria, centralista e centralizzata dell'economia, e quindi si ricerca di snellire l'intervento pubblico e incentivare l'iniziativa privata, seguendo una corrente di pensiero liberista. Non è così casuale, d'altra parte, che molte delle successive riscritture della legge siano effettuate con provvedimenti che mostrano forti risvolti economici. Questi passaggi non sono facili da documentare, spesso si trovano nei lavori preparatori delle norme se non, solo nei pensieri, più o meno condivisi, di chi le propone, perciò, nel lavoro, si sono inseriti anche documenti quasi atipici, come i resoconti stenografici delle sedute della commissione che approvò la l. 241/90.

L'istituto della s.c.i.a. a questo punto rappresenta, assieme al silenzio-assenso, uno degli aspetti più innovativi della norma in quanto si passa da una concezione autoritaria che prevede il controllo preventivo sulle attività economiche o più in generale private, ad un rapporto più fiduciario tra potere pubblico e cittadino. Questo è "libero" di iniziare un'attività che non chiede valutazioni discrezionali da parte dell'amministrazione, se possiede e dichiara, sotto la propria responsabilità, di averne i requisiti.

Non mancano tuttavia le criticità dovute al connubio natura del nuovo istituto-tutela dei terzi controinteressati che portano a riscoprire il ruolo della PA di garante tra le parti, chiamata a tutelare gli tutti gli interessi rilevanti e a dirimere i possibili conflitti.

Nella terza parte, infine, osservando la direttiva Bolkestein, che ha inciso sugli stessi istituti esaminati e si configura come norma-quadro a livello europeo per la libertà di stabilimento, libera circolazione dei servizi e l'instaurazione della fiducia reciproca tra stati membri, si riscontra, all'art. 5 il *favor* per gli istituti che non siano autorizzazioni, come la s.c.i.a., la necessità di utilizzare sportelli unici all'art. 6, nonché l'utilizzo di strumenti telematici per facilitare l'accesso all'esercizio delle attività di servizi.

Concludendo, quindi, si può affermare che se molto è stato fatto per migliorare il rapporto tra amministrazione e cittadini, sia a livello normativo, che amministrativo e concreto, ciò non si pone come un traguardo raggiunto ma come una base su cui intervenire ancora non solo per migliorare gli aspetti critici già presenti ma anche, sulla base di una sempre maggiore consapevolezza l'introdurre nuove soluzioni per il miglioramento del bene collettivo.

Bibliografia

- A. Macheda, *Natura giuridica della SCLIA alla luce della riforma Madia. Le implicazioni pratiche in tema di poteri amministrativi e tutela del terzo*, www.ildirittoamministrativo.it, 2017
- A. Natalini, *Il tempo delle riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2006
- A. Romano, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in "Diritto amministrativo", 2006, 2
- A. Soboul, *Storia della rivoluzione francese*, Rizzoli, 2001
- A. Travi, *Semplificazione e tutela del cittadino*, in *Riv. giur. urb.*, 1998
- A. Travi, *Dichiarazione di inizio attività*, in "Enciclopedia del diritto", Annali II, Milano, Giuffrè, 2008
- A. Travi, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della S.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *IL Foro Italiano*, 3, 2011
- A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, IX ed.
- A. Bagnasco - M. Barbagli - A. Cavalli, *Corso di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1997
- A. G. Pietrosanti, *Sul potere sostitutivo previsto dal D.P.R. 12 settembre 2016, n. 194*, M. A. Sandulli (a cura di), *L'Amministrativista*, Giuffrè Editore, Milano, 2017
- B. Dente, *Le decisioni di policy*, Il Mulino, 2011
- C. Mainardis, *Il potere sostitutivo (commento all'articolo 8)*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna
- C. Taccola, *Semplificare, accelerare, tutelare – Un'analisi storica delle tendenze del procedimento e del processo amministrativo*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2012
- D. Vese, *Semplificazione procedimentale, analisi economica e tutela del terzo*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2016, 2
- E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di Fabrizio Fracchia, Giuffrè Editore, Milano, 2015

- F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, ora raccolto in *Scritti giuridici*, I, pp. 869 ss. – *L'impatto del procedimento nell'organizzazione e nell'ordinamento (quasi una conclusione autobiografica)*, pubblicato per la prima volta nella raccolta *Le Ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, 1995
- F. Benvenuti, *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, CEDAM, 1996
- F. Caringella, M. Teresa Sempreviva, *Il procedimento Amministrativo*, Commento organico alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, VI Edizione aggiornata alla L. 11-2-2005, n. 15 ed alla Legge 14-5-2005, n. 80, Ed. Simone, Napoli 2005
- F. Caringella, *Compendio di diritto amministrativo*, Dike giuridica, Roma, 2017
- F. Doro, Scia e Dia. Denuncia, dichiarazione e segnalazione certificata di inizio attività dopo i dd. ll. 78/2010, 70/2011, 138/2011e 83/2012, Exeo edizioni, 2012
- F. Freni, M. Nunziata (a cura di), *Il nuovo procedimento amministrativo dopo la riforma della P.A.*, Giuffrè Editore, Milano, 2016
- F. Galgano, *Introduzione al diritto e di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1986.
- F. Liguori, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: Io strano caso della d.i.a.-s.c.i.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015
- F. Martines, *La segnalazione certificata di inizio attività, Nuove prospettive del rapporto pubblico – privato*, Giuffrè, Milano, 2011
- F. Patroni Griffi, *Valori e principi tra procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici (con un'attenzione in più per invalidità non invalidante del provvedimento, efficacia e trasparenza, danno da ritardo)*, Relazione al convegno “La disciplina dell’azione amministrativa a vent’anni dalla legge n. 241 del 1990 – Roma, Palazzo Spada, 12 gennaio 2011, pubblicata in *Studi e Contributi sul sito istituzionale del Consiglio di Stato, Gennaio 2011*
- F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014
- F. Viola, *Approccio analitico e approccio ermeneutico alla scienza del diritto*, in “L’unità del diritto.” *Massimo Severo Giannini e la teoria Giuridica*”, a cura di S. Cassese et al., Il Mulino, Bologna, 1994
- F.G. Scoca, *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.*, 2000

- F.G. Scoca, *Sulle implicazioni del carattere sostanziale dell'interesse legittimo*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988
- G. Acquarone, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Giuffrè Editore, Milano, 2000
- G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo – vol. 2 – La questione burocratica*, Franco Angeli, 2007
- G. Bottino, *Introduzione alla “segnalazione certificata di inizio attività”*, in *Foro Amm. TAR* 2011, 03
- G. Capano, *Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?*, in G. DI PALMA, S. Fabbrini e G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo?*, Bologna, 2000
- G. Greco, *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego?*, in “Giustizia amministrativa”, 3, 2011
- G. Greco, *Ancora sulla scia: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 L. 241/90)*, in *Dir. proc. amm.*, 2012
- G. Napolitano, *Diritto amministrativo e processo economico*, in *Diritto amministrativo*, n. 4 2014
- G. Scaccia, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, in *Le Regioni*, 2004
- G. Strazza, *La S.c.i.a. e il controllo successivo esercitato dalla pubblica amministrazione: problematiche non solo definitive*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2014
- G. Strazza, *La S.c.i.a. nei decreti attuativi della “riforma Madia”*, M. A. Sandulli (a cura di), *L'Amministrativista*, Giuffrè Editore, Milano, 2017
- G. Vannucci, *L'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di S.C.I.A.*, Università degli studi di Pisa, 2014
- G. Velotti (a cura di), *La Direttiva Bolkestein sui servizi: l'attuazione in Europa*, Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, 2009
- G. Vesperini, *La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2007, I
- G. Vesperini, *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2016

- H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago, University of Chicago Press, trad. It. *Vita activa*, Milano, Bompiani, 1964
- L. Bertonazzi, *Natura giuridica della scia e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'adunanza plenaria del consiglio di stato n. 15/2011 e nell'art. 19, 6° comma ter, l. n. 241/90*; *Giorn. dir. amm.*, 2012
- L.M. Caruso, *La s.c.i.a.: natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Giur. di merito*, 2012, n. 03
- M. McLuhan (2002), *Gli strumenti del comunicare*, Net, Milano, 2002
- M. Ramajoli, *Liberalizzazioni. Una lettura giuridica*, in *Il Diritto dell'economia*, 3,2012
- M. Santise, *Coordinate ermeneutiche di Diritto amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017
- M. Savino, *Le riforme amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale, II*, Milano 2000
- M. Weber, *Max Weber. Una biografia*, trad. it. B. Forino, Il Mulino, Bologna, 1995
- M.A. Russo, *Dichiarazione di inizio attività*, in "Enciclopedia giuridica", Roma, Treccani, 2010
- M.A. Sandulli, *Il silenzio della Pubblica amministrazione, aspetti sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milano, 1985
- M.A. Sandulli, *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, in www.federalismi.it
- M.A. Sandulli, *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto (note a margine della legge di conversione del d.l n. 35 del 2005)*, in www.giustamm.it, 2005
- M.A. Sandulli, *La semplificazione dell'azione amministrativa: considerazioni generali*, in *Foro Amministrativo – CdS*, 2008
- M.A. Sandulli, *Brevi considerazioni a prima lettura di Adunanza plenaria n. 15 del 2011*, in www.giustamm.it, 2011
- M.A. Sandulli, *Le novità in tema di silenzio*, in *Libro dell'anno del Diritto 2014*, Roma
- M.A. Sandulli, *Semplificazione e certezza delle regole*, nel rapporto tra Amministrazione e amministrati, Corso monografico Spisa, 5 marzo 2016

- M.G. Putaturo Donati, *Note in tema di esercizio del potere sostitutivo della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2014
- M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1970
- M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1981
- N. Longobardi, *La legge n. 124 del 2015: i procedimenti amministrativi e il problema della semplificazione*, in *Giustamm*, 4, 2016
- N. Noviello, *La D.I.A.e la tutela del terzo controinteressato*, in *extranet.dbi.it*
- N. Paolantonio, W. Giulietti, *Commento all'art. 19*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Il codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010
- O. Ranelletti, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. It.*, IV, 1894
- P.G. Monateri, *Interpretare la legge: i problemi del civilista e le analisi del diritto comparato*, Cedam, Padova, 1987
- R, CHIEPPA, Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2010, 3
- R. Ferrara, *Il procedimento amministrativo visto dal «terzo»*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, fasc. 4
- R. Giovagnoli, *Il silenzio e la nuova SCLA. Obbligo di provvedere, danno da ritardo e nuove forme di liberalizzazione e semplificazione*, Giuffrè, 2011
- R. Proietti, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa (Estratto a uso degli studenti)*, Milano, 2010
- R. Sacco, *Il concetto di interpretazione del diritto*, G. Giappichelli, Torino, 1947
- R. Verneaux, *Corso di filosofia tomista – introduzione e logica*, Paideia, Brescia, 1966.
- R.H. Coase, *The problem of social cost*, in *Journal of Law and Economics*, The University of Chicago Press, Vol. 3 (Oct., 1960)
- S. Amorosino, *Achille e la tartaruga, Semplificazione amministrativa e competitività del "Sistema Italia"*, Giuffrè, Milano, 2006
- S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1
- S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2010

S. Liguanti, *Nuova SCLA, silenzio assenso e conferenza di servizi*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2017

S. Saltelli, *Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.: nuovi percorsi dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino*, Università degli studi di Salerno, A.A. 2011-2012

T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti – terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015

V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amministrativo*, 2000

V. De Gioia, *I nuovi titoli abilitativi edilizi*, Utet Scienze Tecniche, Torino, 2010

V. MONTANARI, *La natura giuridica della D.I.A. alla luce delle modifiche introdotte dal Decreto Competitività*, *Giust. Amm.* n. 10 – 2005

Sitografia

documenti.camera.it

ec.europa.eu

eur-lex.europa.eu

extranet.dbi.it

legislature.camera.it

www.caf.cna.it

www.cortecostituzionale.it

www.exeo.it

www.federalismi.it

www.gazzettaufficiale.it

www.giustamm.it

www.giustizia-amministrativa.it

www.impresainungiorno.gov.it

www.insexplorer.it

www.lexitalia.it

www.normattiva.it

www.sapere.it

www.senato.it

www.treccani.it

www.tuttocamere.it