

LA LEGGE MADIA E LA SUA DECRETAZIONE DELEGATA: IL DECRETO LEGISLATIVO 25 NOVEMBRE 2016, N. 222 CD. "DECRETO SCIA 2"

Domanda. Le tipologie di pratiche rimaste fuori dal Dlgs 222/2017 come vanno trattate? Es. tutto l'aspetto relativo ad insegne di esercizio e mezzi pubblicitari non viene trattato nel decreto e la realtà in Emilia Romagna è molto frammentata. Per un'insegna di esercizio vi sono Enti che rilasciano un atto autorizzativo, altri che chiedono SCIA (eventualmente SCIA condizionata ora), altri si accontentano di una semplice comunicazione.

Risposta. A parere di chi scrive, per rispondere è necessario fare riferimento alla disposizione di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 126/2016. L'art. 1, co. 2 del decreto Scia 1 prevede che: << *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. [Nel periodo precedente ci si è riferiti al decreto scia 2] 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.* >>

Pertanto, leggendo a contrario la disposizione del decreto "Scia 1", si evincerebbe che sono libere tutte quelle attività private il cui regime amministrativo non è indicato né nella tabella A, né in disposizioni del diritto comunitario, né in leggi statali, e neppure in leggi regionali. Dunque, per le ipotesi il cui regime amministrativo non è cristallizzato nella tabella A continua ad applicarsi il regime giuridico già previsto da disposizioni del diritto comunitario, statali o regionali a seconda delle rispettive competenze, salva la possibilità per le amministrazioni (nei limiti della rispettiva competenza) di ricondurre ai regimi della tabella A ulteriori ipotesi in via analogica (art. 2, co. 6 d.lgs. 222/2016).

Pertanto, si protende per una lettura sistematica e teleologica delle disposizioni in esame: le PP.AA. potranno ricondurre ulteriori ipotesi a quelle previste in tabella, applicando i rispettivi regimi amministrativi ivi indicati, seguendo i principi di proporzionalità e ragionevolezza (esplicitamente enucleati fra i principi ispiratori della delega di cui all'art. 5 della Legge Madia e richiamati all'art. 1, co. 1 del d.lgs. 222) e con la finalità di semplificarne ulteriormente il regime autorizzatorio.

Domanda. Le tipologie di SCIA unica o condizionata rimaste fuori dal Dlgs come vanno trattate? Es. una SCIA edilizia con dentro una comunicazione di Vincolo idrogeologico: la possiamo trattare come SCIA unica, oppure dobbiamo considerarle come 2 pratiche distinte (SCIA DPR 160/2010 più comunicazione)

Risposta. La disciplina della concentrazione dei regimi amministrativi è sempre applicata quando ne ricorrono i presupposti. Pertanto, al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 19-bis L. 241, co. 2 (scia unica) e co. 3 (scia condizionata), si applica la rispettiva disciplina a prescindere dal fatto che il procedimento ricada o meno fra quelli previsti nella tabella A.

Domanda. SCIA Unica: trasmettere "immediatamente" alle altre amministrazioni, cosa significa?

Come SUAP svolgiamo il ruolo di controllo documentale e, solo a pratica completa, la trasmettiamo agli altri Enti. Mentre nella SCIA condizionata, in caso di CdS, abbiamo 5 gg per trasmetterla, nella SCIA unica cosa si intende con immediatamente?

Risposta. Sembrerebbe ragionevole intendere “immediatamente” nel senso di “senza ritardo”: una volta svolto il controllo documentale il suap invierà subito le “parti” della scia unica di competenza di amministrazioni diverse alle rispettive amministrazioni. La previsione di cui al co. 2 dell'art. 19-bis L. 241 prevede, per il regime di concentrazione della scia unica, che i poteri di controllo, inibitori e sanzionatori in capo alle PP.AA. possano essere legittimamente manifestati entro 60 gg (30gg in caso di scia edilizia) dalla presentazione della scia unica, per espresso richiamo ai co. 3 e 6-bis dell'art. 19; pertanto, il suap dovrà inviare le “parti” della scia unica di competenza di altre amministrazioni a queste il prima possibile, così da non comprimere eccessivamente il tempo entro il quale possono svolgere i controlli.

Non sembra corretto invece il parallelo con la scia condizionata, e più precisamente con l'invio della comunicazione di convocazione della conferenza di servizi: in questo caso il termine di 5 gg attiene, infatti, all'invio della convocazione della conferenza di servizi alle altre amministrazioni. In caso di scia condizionata, ove sia richiesta la convocazione di una conferenza di servizi, ricorrendone i presupposti, non si tratta dell'invio di una scia (o altre comunicazioni, come recita l'art. 19-bis, co. 2) poiché per l'adozione del provvedimento finale è richiesta una pluralità di atti di assenso (leggasi: atti espressi). Conseguentemente, le due ipotesi sono da tenersi ben distinte.

Domanda. Avvio di procedimento e SCIA condizionata: la SCIA pura non prevede avvio di procedimento, ma una SCIA condizionata può contenere al suo interno delle istanze che necessitano di Avvio di procedimento (es. paesaggistica e sismica), quindi come ci si deve comportare?

Si fanno tanti avvii di procedimento distinti per tipologia di pratica, e poi il SUAP provvede ad inoltrare alla ditta questi singoli avvii, oppure si fa una sorta di unico avvio di procedimento della SCIA condizionata, contenente tutti i dati dei singoli avvii?

Risposta. Per rispondere al quesito farei riferimento al combinato disposto fra gli artt. 19-bis, co. 3 e 18-bis L. 241 così come introdotti dal d.lgs. 126/2016. L'art. 19-bis, co. 3 prevede che << *Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è 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 è rilasciata ricevuta ai sensi dell'articolo 18-bis. [...] >>; alla presentazione dell'istanza, ex art. 18-bis, è rilasciata una ricevuta che se contiene tutti gli elementi di cui all'art. 8 L. 241 costituisce comunicazione di avvio del procedimento. In virtù del principio di concentrazione dei regimi amministrativi le ipotesi di scia condizionata costituiscono un procedimento unitario e lo stretto legame con l'istituto della conferenza di servizi (molto spesso le ipotesi in questione prevedono la convocazione di una conferenza di servizi decisoria, ricorrendone i presupposti di cui all'art. 14, co. 2 L. 241) permette di adottare gli altri atti di assenso richiesti all'interno della stessa.*

Domanda. Durata del procedimento e conferenza dei servizi nella SCIA condizionata: la SCIA non ha tempi di procedimento, quindi noi per ora ci siamo mossi così:

SCIA condizionata ad un unico procedimento: allora guidano i tempi di questo unico procedimento
SCIA condizionata a più procedimenti: andiamo in conferenza di Servizi, quindi guidano i tempi della conferenza (45 o 90 a seconda dei procedimenti). Ma se ci sono procedimenti con norme speciali, quali tempi dobbiamo seguire?

Ma è corretto?

Risposta. Le ipotesi di scia condizionata, come previsto dal co. 3 dell'art. 19-bis L. 241, prevedono sempre che, oltre alla presentazione di una scia, sia necessario almeno un altro atto di assenso (leggasi: atto espresso, oppure un atto che si forma sulla base del silenzio-assenso, ove ne ricorrano i presupposti); qualora questo ulteriore atto di assenso (o più atti) debba essere adottato da amministrazioni diverse da quella procedente ricorrono i presupposti di cui all'art. 14, co. 2 L. 241 e sarà necessaria la convocazione di una conferenza di servizi decisoria.

Nelle ipotesi (la maggior parte) di scia condizionata nelle quali vi sia l'obbligo di convocare una conferenza di servizi si seguiranno i tempi della conferenza di servizi, di cui agli artt. 14 e seguenti della L. 241. Nelle ipotesi residuali, quantitativamente limitate, si seguiranno invece i tempi del procedimento principale, salvo diverse disposizioni della normativa di settore.

Domanda. Il regime indicato nella tabella A rappresenta il regime “minimo” da garantire, ovvero non è possibile applicare regimi normativi più restrittivi di quelli indicati?

Se così è, la tabella A deve essere considerata di natura RICOGNITIVA in base a quanto disposto dall'art.5 del d.lgs.222/2016 o i regimi indicati devono essere applicati?

Caso concreto: il comune con atto deliberativo del Consiglio Comunale aveva disposto semplificazioni su norme statali introducendo la scia per alcune casistiche precise (es. scia su sala giochi): queste semplificazioni possono essere mantenute pur non essendo il Comune “fonte primaria” in materia? O le disposizioni della tabella A superano la delibera comunale imponendo i regimi in essa individuati?

Risposta. Le regioni e gli enti locali non possono derogare *in pejus* ai regimi amministrativi di cui alla tabella A del d.lgs. 222 ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 222 mentre possono prevedere, nei limiti della propria competenza, regimi amministrativi più semplificati. La natura della tabella A, tuttavia, non può per questo essere considerata ricognitiva, bensì precettiva poiché i regimi ivi contenuti devono essere applicati, al netto di deroghe *in melius* rimesse alla discrezionalità degli enti territoriali funzionalmente competenti.

L'unica ipotesi di deroga “peggiorativa”, che aggrava i regimi di cui alla tabella A, è quella cristallizzata all'art. 1, co. 4 del d.lgs. 222 finalizzata alla tutela delle aree caratterizzate da un particolare valore storico-culturale.

Domanda. Nel caso in cui nella tabella A non sia indicato l'ente cui presentare l'istanza/scia/comunicazione si procede all'individuazione in base a quanto previsto dalle leggi di riferimento oppure si applica il combinato disposto dell'art.2 del DPR 160/2010 e del d.lgs.126/2016 e quindi trattandosi di attività produttive, il suap rappresenta l'unico punto di accesso?

Es. officine (n.89): la competenza è della Camera di Commercio. La domanda/scia deve pervenire al Suap che la inoltra alla CCIAA o deve essere inviata direttamente alla CCIAA?

In questi casi, il comune, in accordo con la Camera di Commercio/Questura/altri enti competenti, può definire autonomamente la competenza in base ad un accordo interistituzionale o deve essere la Regione ad intervenire? (occorre tenere presente che se la scelta viene lasciata ai singoli enti, si rischia di avere una situazione eterogenea a macchia di leopardo sul territorio regionale).

Risposta. Nei casi in cui la tabella A non individua l'amministrazione cui presentare l'istanza/scia/comunicazione si ritiene che si debba fare riferimento alla normativa di settore, qualora non si ricada in una delle ipotesi rientranti nella competenza generale del suap di cui al dpr 160/2010.

Risponderei affermativamente alla seconda parte della domanda facendo riferimento alla delega di funzioni ma, in concreto, la Regione Emilia-Romagna, con la previsione di una piattaforma informatica regionale per la presentazione delle pratiche di competenza del suap, promuove una logica di sistema, volta ad omogeneizzare i procedimenti e, a monte, l'amministrazione coi presentare l'istanza/scia/comunicazione.

Domanda. Circolare Regione PG 771180/2016 del 16/12/2016: lettura in relazione all'entrata in vigore del decreto a dicembre 2016: ad oggi un utente potrebbe "pretendere" l'adeguamento normativo da parte dei Suap, ovvero potrebbe già essere presentata, ad esempio, una Scia di agibilità?

Risposta. Alla luce della previsione di cui all'art. 6, co. 2 del d.lgs. 222 la risposta corretta sembra essere in senso negativo. Per le regioni e gli enti locali, difatti, l'efficacia delle disposizioni di cui al d.lgs. in esame è sospesa sino al 30 giugno 2017 per permettere loro l'adeguamento della propria normativa, sia primaria (leggi regionali) sia secondaria (regolamentare).

Domanda. L'istituto della comunicazione viene parificato alla scia, pertanto devono essere effettuati, in corso di istruttoria, tutti i necessari controlli. Ma ciò contrasta con quanto disposto dalla circolare del Ministero dell'Interno sulle agenzie d'affari che individua espressamente che in caso di comunicazione non risulta necessaria l'attività istruttoria condotta per la scia. Stante la diffusione del regime della comunicazione ad opera del decreto scia 2, sarebbe opportuno chiarire questa posizione.

Risposta. Ancorchè il decreto n. 222 abbia ampliato il numero di attività per le quali è prevista una comunicazione all'amministrazione competente, nella più generale ottica di una maggiore semplificazione amministrativa, il regime della comunicazione e quello della scia restano nettamente distinti. Da un lato, la scia trova la sua disciplina generale negli artt. 19 e 19-bis della L. 241 e presenta profili peculiari, quali ad esempio i poteri di controllo, inibitori e ripristinatori in capo alla PA competente per un periodo di 60gg (30gg in caso di scia edilizia) dalla presentazione della segnalazione; al contrario, i poteri della PA in caso di attività soggetta a comunicazione da parte dell'interessato sono meno incisivi poiché sostanzialmente si riducono ad un potere sanzionatorio.

Casi concreti: (ad ogni domanda segue la risposta)

- acconciatori (n.91): consumo idrico maggiore 1 mc acqua non è condizione normativa per determinare una richiesta di Aua. Quindi non si applica non avendo un fondamento normativo?

L'ipotesi di cui al n. 91 della tabella (pp. 69-70) prevede due casistiche: in generale, è richiesta la presentazione della scia; nel caso in cui, però, << *il consumo idrico giornaliero sia superiore a 1mc nel momento di massima attività* >>, come previsto dalla tabella, si applica il regime di concentrazione di cui all'art. 19-bis, co. 3, ossia la scia condizionata. Difatti, in questa seconda ipotesi, oltre alla presentazione della scia è richiesto il rilascio di una AUA.

- nell'ambito della vendita per corrispondenza, compreso il commercio online (1.11.4):

all'inizio della sezione si precisa che quando l'attività è accessoria ad altra tipologia di vendita, non occorre alcun titolo di legittimazione aggiuntivo. E' quindi applicabile anche se non inserito nelle schede della Tabella A? Oppure anche in questo caso è opportuno che la Regione recepisca questa indicazione? In alternativa, lo può fare il Comune trattandosi di normativa di competenza regionale?

In questo caso si applica la disposizione di cui all'art. 2, co. 6 del d.lgs. 222, secondo la quale << *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.* >>. Dunque, le attività non ricomprese nella tabella A non sono "automaticamente" ricondotte alla tabella ma tale operazione è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione competente.

Il processo di omogeneizzazione della modulistica che sta conducendo la Regione Emilia-Romagna, nel solco delle importanti riforme nazionali sul tema dei titoli abilitativi, è improntato ad una logica di sistema che tende a rendere uniformi le procedure su un territorio più esteso rispetto al singolo Comune. Questo per dire che, ancorchè il Comune possa essere, in ipotesi, l'amministrazione competente per un dato procedimento, una modulistica regionale condurrà a procedure standardizzate a livello regionale.