

INDICE

Premessa	XIII
----------------	------

CAPITOLO I

La legge Madia

crea un nuovo modello scia

1. Il terreno in cui si muove la SCIA riformata dalla legge Madia	1
2. Quali gli scopi perseguiti dalla riforma Madia?	4
2.1. Precisazioni dogmatiche	5
2.1.1. Semplificazione e liberalizzazione delle attività private	5
2.1.2. Liberalizzazione in ambito di autorizzazioni vincolate (art 19 l. n. 241/90) e autoreponsabilità del privato	6
2.1.3. Inquadramento dogmatico della SCIA: norma-potere-effetto o norma-fatto-effetto? Differenze dal silenzio assenso	8
3. La SCIA come semplificazione dal procedimento	9
3.1. Persistenza di poteri amministrativi nella “nuova SCIA” (Rinvio capitolo IV)	11
4. I nuovi valori incardinati nella SCIA e la direttiva servizi n. 123/2016	12
4.1. I principi ispiratori della riforma ex. art. 5 della legge n. 124 del 2015	14
5. Contenuto dell’art. 6 della legge Madia.	16
5.1. Differenza tra poteri di intervento <i>ex post</i> e la nuova autotutela disegnata dalla legge Madia	17
5.2. Come si applica la nuova autotutela alla SCIA	18
6. Considerazioni generali sulla riforma organica della pubblica amministrazione di cui alla legge n. 124 del 2015: il parere n. 343/2016 del Consiglio di Stato	19

7.	Le criticità della SCIA che il novello decreto legislativo n. 126 del 2016 intende ovviare.....	20
8.	I pilastri del decreto legislativo n. 222 del 2016 e cenni alla tabella A allegata.....	23
9.	La delega, la SCIA-1 e il rinvio alla SCIA-2 dell'attuazione	25
10.	Il nuovo art. 19- <i>bis</i> della legge n. 241/90	31

CAPITOLO II

Le tappe normative della SCIA genesi dell'istituto ed evoluzione normativa sino alla riforma Madia

1.	Premessa sintetica.....	33
	1.1. In principio era DIA.....	33
	1.2. Dalla DIA alla SCIA.....	34
2.	Caratteri generali della DIA.....	35
3.	Genesi dell'istituto ed evoluzione normativa	36
4.	Le principali ipotesi speciali di DIA prima dei decreti attuativi della legge Madia	41
5.	La Segnalazione Certificata di inizio di Attività	45
	5.1. Le differenze tra DIA e SCIA.....	47
	5.2. L'ambito di applicazione della SCIA.....	48
	5.2.1. La disciplina dettata dal Testo Unico dell'edilizia	49
	5.2.2. La SCIA è applicabile in materia edilizia?	53
	5.2.3. L'ambito di applicazione della SCIA (edilizia e non): sentenza 27 giugno 2012, n. 164 della Corte Costituzionale	57
6.	Le "fattispecie escluse" prima della riforma Madia	64
	6.1. Le materie sensibili dopo la bozza di decreto SCIA.....	66
	6.2. La reale portata della innovazione. Quale discrezionalità residua nei settori (<i>ex</i>) sensibili?	68
	6.3. L'eccezione del diritto comunitario	69
	6.4. La formula "vincoli normativi".....	69
	6.5. Quale è il destino dei casi di SCIA già previsti nei settori sensibili?.....	70
7.	Come incide normativamente la legge Madia sulla SCIA?.....	70
	7.1. L'art. 3 del decreto legislativo n. 126 del 2016: modifiche apportate alla legge n. 241/90.....	72
	7.2. I mattoni della SCIA: l'attuale art. 19 della legge n. 241/90 a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 124/2015	74
8.	Caratteristiche della SCIA dopo la riforma Madia	75

9.	Ricostruzione della SCIA nella Plenaria n. 15/2011.....	76
10.	Il rapporto SCIA unica e SCIA ordinaria.....	77
11.	Il decreto legislativo n. 222 del 2016: interventi di semplificazione sostanziale in edilizia, ambiente, commercio, pubblica sicurezza. Centralità della CILA.....	81

CAPITOLO III

Natura giuridica della scia

1.	La natura giuridica della SCIA: inquadramento.....	89
2.	La posizione dominante a seguito della legge Madia: natura non provvedimentale della SCIA	90
3.	Le posizioni interpretative prima della riforma Madia.....	91
	3.1. La tesi provvedimentale.....	91
	3.2. La tesi privatistica	93
	3.3. La tesi della “fattispecie a formazione progressiva”	96
	3.4. La tesi non provvedimentale dell’Adunanza Plenaria n. 15/2011: il silenzio consumativo	97
	3.5. La tenuta dell’Adunanza Plenaria n. 15 del 2011: decreto legge 2011, n. 138 e giurisprudenza successiva – T.a.r. 18 luglio 2012, n. 6564 e Consiglio di Stato 26 luglio 2012, n. 4255	98
	3.6. Interviene il D.L. n. 138/2011	100
4.	Natura non provvedimentale e posizione soggettiva del dichiarante: il parere n. 839/2016 del Consiglio di Stato	100

CAPITOLO IV

I poteri amministrativi nel dinamismo della SCIA riformata dalla legge Madia

1.	Individuazione dei poteri amministrativi nel dinamismo della SCIA.....	104
2.	Nuova e vecchia normativa a confronto: i commi 3 e 4 dell’art. 19 della legge n. 241, tra poteri inibitori e correttivi	108
3.	Il comma tre dell’art. 19 della legge n. 241/90 distingue tra poteri inibitori totali e i poteri conformativi parziali. Il problema dei termini	109
4.	Il parere n. 839/2016 del Consiglio di Stato.....	110
	4.1. Dal novellato art. 21- <i>nonies</i> della l. n. 241 del 1990 nasce un ‘nuovo paradigma’ nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione.....	110

4.2. La legge Madia introduce il termine finale di diciotto mesi nell'art. 21- <i>nonies</i> : suo significato.....	110
4.3. Quali gli effetti di tale nuova regola generale in materia di SCIA? Inconfigurabilità di un'autotutela in senso tecnico.....	112
5. Dubbi e rilievi critici sollevati dalla riforma Madia in materia di SCIA.....	113
5.1. Condizioni e termini dell'intervento successivo dell'amministrazione.....	113
5.2. I poteri successivi incidenti sulla SCIA e la decorrenza del termine di diciotto mesi.....	114
5.3. Il termine per l'esercizio dell'autotutela e la protezione dei terzi.....	115
5.4. La nuova SCIA e lo spazio del potere di sospensione.....	115
5.5. Autotutela ed interessi sensibili.....	116
5.6. Scompare con la legge Madia il riferimento al potere di "revoca" della SCIA.....	117
5.7. Doverosità o discrezionalità dei provvedimenti inibitori successivi?.....	118
5.8. Il confuso quadro normativo sulle dichiarazioni mendaci rese in sede di presentazione della SCIA.....	120
5.8.1. Il mancato coordinamento con il nuovo art. 21- <i>nonies</i> e con l'art. 21.....	121
5.9. L'art. 21 comma 2- <i>bis</i> : le dichiarazioni false e l'accertamento con sentenza passata in giudicato.....	123
5.9.1. Si applica alla SCIA la disciplina derogatoria del comma 2- <i>bis</i> ?.....	124
5.9.2. La complessa fattispecie delineata dal comma 2- <i>bis</i>	125
5.9.3. La "salvezza" delle sanzioni previste dal TU 445/2000.....	125
5.9.4. Le possibili conseguenze della norma di salvezza del TU n. 445/2000: la necessità di una modifica normativa che renda chiaro e coerente il quadro normativo.....	126
5.9.5. Ulteriori poteri dell'Amministrazione dopo la presentazione della SCIA. Le disposizioni sanzionatorie: art. 21 della legge 241/1990.....	127
6. Il potere di autotutela in materia edilizia: la posizione della Corte Costituzionale nella sentenza 16 luglio 2012, n. 188.....	128
7. Il parere n. 839/2016 segnala le questioni rimaste aperte necessitanti chiarimento da parte del legislatore delegato.....	132
7.1. Prima questione: il rapporto SCIA e autotutela.....	132
7.2. Seconda questione: il dies a quo per la decorrenza dei diciotto mesi dell'art. 21- <i>nonies</i> , comma 1.....	132

7.3. Terza questione: il potere sanzionatorio in caso di dichiarazioni mendaci <i>ex. art. 21 comma primo, si applica ad libitum?</i>	133
7.4. Quarta questione: applicazione del termine di cui all'art. 21- <i>nonies</i> anche ai provvedimenti antecedenti l'entrata in vigore della legge Madia	134
7.5. Quinta questione: art. 21- <i>nonies</i> e annullamenti travestiti	135
7.6. Sesta questione: art. 21- <i>nonies</i> comma 2- <i>bis</i> e sua delimitazione	135
7.7. Settima questione: la legge Madia è <i>lex specialis</i> ?.....	136

CAPITOLO V

Tutela del terzo

1. Inquadramento generale della tutela del terzo alla luce della riforma Madia	137
2. Tesi provvedimentale della SCIA: tutela impugnatoria avverso il provvedimento tacito	141
3. Tesi privatistica.....	141
3.1. L'azione avverso il silenzio rifiuto per mancato esercizio dei poteri inibitori	141
3.2. L'istanza alla P.A. per l'esercizio del potere di autotutela e l'impugnazione dell'eventuale silenzio-rifiuto	142
3.3. L'azione di accertamento	144
4. La posizione dell'Adunanza Plenaria n. 15/2011	145
5. La scelta di campo del legislatore: il D. L. n. 138/2011	148
6. Sugli strumenti di tutela avverso la segnalazione certificata di inizio attività: T.a.r. Lazio-Roma, sentenza 3 luglio 2013, n. 6571	150
7. La tutela del terzo nella prospettazione del parere n. 839/2016 del Consiglio di Stato	155
8. Giurisdizione esclusiva del g.a.	158

CAPITOLO VI

Il modulo della SCIA unica

1. Esercizio della delega e schema di decreto SCIA.....	163
1.1. Esercizio della delega sull'individuazione dei procedimenti di cui alla prima parte del comma 1 dell'art. 5 della l. n. 124	163

1.2. Esercizio della delega sulla disciplina generale del silenzio assenso e dei termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere di cui all'ultima parte dello stesso comma 1 dell'art. 5 della l. n. 124	164
1.3. Tecnica della novella dell'art. 19 della l. n. 241, che si è preferito non utilizzare pur in presenza di una delega alla "disciplina generale" delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa	165
1.4. Necessità sostanziale di raccordare la "disciplina generale" in esame con quella della l. n. 241 del 1990	166
2. Schema di decreto SCIA	167
2.1. Struttura dello schema di decreto legislativo SCIA	167
2.2. Rilievi del Consiglio di Stato al decreto SCIA	167
a) Art. 1: indicazioni correttive della bozza di decreto SCIA	167
b) Art. 2: principio di concentrazione della modulistica	168
c) Art. 3: concentrazione dei regimi amministrativi e SCIA unica	170
d) Art. 4: l'articolo 4 e i margini per ulteriori semplificazioni	175
2.3. Interviene il novello decreto legislativo n. 126 del 2016: tutte le novità sul tappeto	175
3. Conclusioni riepilogative dei punti principali del parere n. 839/2016 reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto SCIA	181
4. Il decreto legislativo n. 222 del 2016 e la tabella di cui all'art. 2	185
5. Aspetti salienti della normativa attuativa e rilievi sulla tabella	197

ALLEGATI

Allegato 1). Artt. 5 e 6 della legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"	209
Allegato 2). Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza n. 15/2011	212
Allegato 3). Conferenza unificata – seduta 3 marzo 2016: intesa sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'art. 5 comma due della legge 7 agosto 2015, n. 124	237

Allegato 4). Consiglio di Stato – Parere n. 839/2016 reso in data 30 marzo 2016 sul decreto legislativo attuativo della delega di cui all’art. 5 della legge n. 124/2015, in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).	253
Allegato 5). Corte Costituzionale – sentenza 9 marzo 2016, n. 49: decorso il termine per le verifiche è preclusa l’adozione di provvedimenti sanzionatori o inibitori.	280
Allegato 6). Decreto legislativo n. 126 del 2016, attuativo della delega di cui all’art. 5 della legge n. 124/2015	288
Allegato 7). Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222. Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell’articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.....	293
Allegato 7-bis)	303
Sezione I. Attività commerciali e assimilabili	305
Sezione II. Edilizia	384
Sezione III. Ambiente	425