

Se gli enti non legiferano i procedimenti soggetti ad autorizzazione diventano in automatico Scia

La libertà d'impresa a orologeria

Via le restrizioni in 4 mesi. Alle regioni un anno per adeguarsi

DI MARILISA BOMBI

Tra quattro mesi cadono le restrizioni previste per l'esercizio delle attività economiche. Saranno ammesse tutte le attività, tranne quelle espressamente vietate. Non solo. In attesa che venga revisionato l'articolo 41 della Costituzione, la manovra bis prevede che il procedimento soggetto ad autorizzazione si trasferisca in automatico se i comuni, le province, lo stato e le regioni non abbiano adeguato per tempo le proprie disposizioni ai principi liberisti previsti al primo comma dell'articolo 3 della manovra bis (decreto legge 13 agosto 2011 n. 138). Insomma, a distanza di poche settimane dall'entrata in vigore della legge 15 luglio 2011 n. 111 di conversione del 98/2011 (disposizioni urgenti per la stabilizzazione economica) che all'articolo 29, comma 1-bis, aveva previsto il termine di otto mesi per la ricognizione dei procedimenti al fine di decidere, in accordo con le categorie economiche e un'Alta commissione istituita presso il ministero della giusti-

zia, una riforma in materia di liberalizzazione dei servizi e delle attività economiche, viene fatto un ulteriore passo avanti. Perché con il decreto legge licenziato dal governo lo scorso 13 agosto viene tolto di mezzo, con un colpo solo, l'Alta commissione e l'Intesa con le categorie interessate. L'articolo 3 del decreto, peraltro, che per il criterio della cronologia delle leggi va a sostituire l'originario limite temporale di otto mesi, e quindi viene in pratica dimezzato, prevede l'abrogazione delle restrizioni allo stato attuale previste per l'esercizio dell'attività di impresa. L'intera revisione del sistema, secondo quanto ha affermato il governo della relazione illustrativa, «è volto a ridurre gli inutili oneri amministrativi e procedurali che limitano la libertà di impresa e a favorire il rilancio dell'economia in attesa dell'approvazione della riforma costituzionale di modifica dell'art. 41 Cost.». Anche sul fronte degli oneri amministrativi, peraltro, il governo aveva fatto già la sua parte con l'altrettanto recente decreto legge, cosiddetto decreto sviluppo, 70/2011 (conv. con legge 106/2011) Con tale decreto, infatti, ed in attuazione agli obblighi comunitari era stato previsto, all'ultimo comma dell'articolo



6, che «Le regioni, le province e i comuni adottano, nell'ambito della propria competenza, sulla base delle attività di misurazione, programmi di interventi a carattere normativo, amministrativo e organizzativo volti alla progressiva riduzione degli oneri amministrativi». Ciò che il governo in pratica ha fatto con la manovra finanziaria estiva, è stato quello di accorciare i tempi della partita perché su questo fronte giocano più squadre. La competenza in materia di disciplina delle attività economiche rientra, infatti, dopo la modifica del titolo V della Cost., e quindi da dieci anni ormai, tra le competenze regionali, mentre le disposizioni di dettaglio sono affidate all'ente che esercita la relativa funzione, quindi ai comuni in primis. Di conseguenza, con l'articolo 3 del

decreto legge 138/2011, il governo mette le mani avanti, obbligando le regioni restie a mettere mano alla emanazione della disciplina di loro competenza. Chiarisce, infatti, con l'articolo 3, comma 3, che comunque le disposizioni normative statali incompatibili con i principi liberisti e in attesa della modifica dell'articolo 41 della Cost. sono da considerarsi soppresse tra un anno, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. La questione più rilevante o meglio complessa, all'interno dell'articolo normativo, peraltro, è data dal fatto che al comma 8 del medesimo articolo 3 del decreto, si dispone l'abrogazione, a decorrere dal quarto mese dalla data di entrata in vigore della legge di

conversione, delle restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente. Ma, contemporaneamente, viene previsto il termine di un anno per la revisione dei procedimenti. Sta di fatto che solo un anno fa, con il decreto legislativo 59/2010 di attuazione della direttiva comunitaria servizi 2006/123/Ce, era stato stabilito il principio che autorizzazioni potevano essere concesse soltanto se alla base dell'attività economica era presente la necessità di valutare i motivi imperativi di interesse generale che, eventualmente, avrebbero potuto limitare l'attività costituzionalmente libera. Il comma 9 del decreto del 13 agosto individua, oggi, «restrizioni» che solo in parte collimano con i già indicati motivi imperativi di interesse generale di derivazione comunitaria introdotti nell'ordinamento nazionale nel maggio scorso. E questo aspetto non potrà che determinare problematiche interpretative. Ciò soprattutto in relazione al fatto che l'ambito di applicazione del decreto 59/2010 attuativo della direttiva Servizi pare essere più ristretto rispetto quello delineato dalla manovra estiva.

—© Riproduzione riservata—

In base al decreto legge la segnalazione certificata di inizio attività non è più direttamente impugnabile

Da Ferragosto la Scia è libera dai contenziosi

DI ANTONIO CICCIA

Più libera la Scia da Ferragosto. Scia e Dia sono, infatti, diversi dal silenzio-assenso e non sono, quindi, direttamente impugnabili. La manovra bis interviene sulla legge generale del procedimento amministrativo (legge 241/1990) e chiarisce una volta per tutte le modalità per gli interessati di reagire contro le iniziative assunte da chi vuole avviare un'attività, anche edilizia, sfruttando le misure di sburocratizzazione. Il decreto legge 138/2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 188 del 13/8/2011, sceglie una strada già individuata dai Tar e dal Consiglio di Stato (anche se non univocamente) e cioè sbarra la possibilità di ricorrere direttamente al giudice amministrativo contro Scia e Dia. Il controinteressato deve, invece, sollecitare l'intervento dell'amministrazione pubblica competente e, solo in caso di inerzia, può successivamente rivolgersi al Tribunale amministrativo regionale per ottenere l'ordine alla p.a. di bloccare l'attività.

Una soluzione di questo tipo avvantaggia chi deve iniziare l'attività, in quanto impedisce al controinteressato di rivolgersi subito al giudice amministrativo e sposta al futuro ogni possibile iniziativa giudiziaria, subordinandola all'inerzia della pubblica amministrazione sollecitata a intervenire.

Per fare un esempio: si può iniziare l'opera edilizia subito con l'invio della Scia; il controinteressato (per esempio, il vicino di casa) non può impugnare la Scia, ma deve inviare al comune una denun-

cia-diffida, chiedendo all'amministrazione di verificare la legittimità dell'attività. Se il comune rimane inerte, allora, il cittadino potrà rivolgersi al Tribunale amministrativo regionale, chiedendo al Tar l'accertamento dell'obbligo di provvedere in capo all'amministrazione e quindi la condanna della stessa a intervenire. Fino a che non interviene la sentenza del giudice chi ha presentato la Scia non ha alcun obbligo giuridico di bloccare o interrompere l'attività.

In dettaglio, il decreto 138/2011 aggiunge il comma 6-ter all'articolo 19 della legge 241/1990 (dedicato alla segnalazione certificata di inizio attività). La nuova disposizione precisa subito che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività si riferiscono ad attività liberalizzate e non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Ciò segna la differenza con il silenzio-assenso: in quest'ultimo caso siamo di fronte a un atto della p.a., sia pure tacito. In quanto provvedimento dell'amministrazione è autonomamente impugnabile. Dia e Scia non sono provvedimenti taciti e quindi non sono impugnabili in quanto tali.

Il comma 6-ter in commento fa riferimento sia alla Scia sia alle Dia (come dichiarazione e come denuncia) comprendendo tutte le ipotesi in cui la legge ha introdotto procedimenti liberalizzati di questo tipo, anche se con nomi diversi:

Cosa cambia per Scia e per Dia

- Non sono provvedimenti taciti della p.a.
- Non sono autonomamente impugnabili
- Il controinteressato può chiedere alla p.a. verifiche sulla legittimità
- Se la p.a. rimane inerte il controinteressato può ricorrere al Tar contro il silenzio dell'amministrazione
- Il Tar può accertare l'obbligo di provvedere da parte della p.a., pronunciandosi nel merito in caso di attività vincolata
- Il controinteressato può chiedere il risarcimento del danno da Dia e Scia illegittime

averli enumerati tutti serve a non fare confusione (come è invece avvenuto per la scia in edilizia).

Chi ha interesse contrario al presentatore di Scia e Dia non è, però, sfornito di tutela: può sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione avverso il silenzio (articolo 31, commi 1, 2 e 3 del Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 104/2010).

Fino a oggi si sono fronteggiati due orientamenti. Il primo ha sostenuto che il comportamento inerte dell'amministrazione sulla denuncia di inizio attività ha valenza di silenzio-assenso e da ciò faceva conseguire la sua impugnabilità in giudizio.

Un secondo orientamento ribatteva che la Dia è un mero atto di iniziativa privata non impugnabile davanti al giudice amministrativo.

La manovra di Ferragosto abbraccia questa seconda impostazione, con l'obiet-

tivo di impedire intralci all'attività privata, stavolta non da lungaggini della burocrazia, ma da iniziative di privati controinteressati.

Questo, però, senza togliere, ma solo differendo nel tempo, la possibilità per il controinteressato di reagire.

Il controinteressato potrà in prima battuta sollecitare l'amministrazione ad adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali ef-

fetti dannosi di essa e, comunque, a esercitare il potere di assumere determinazioni in via di autotutela, mediante revoca o annullamento ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies della legge 241/1990.

In seconda battuta, se l'amministrazione non fa nulla, si può chiedere al Tar l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.

Il giudice può non solo ordinare all'amministrazione di provvedere, ma può anche pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio: questo solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

Tra l'altro a questa iniziativa può aggiungersi la richiesta di risarcimento dei danni subiti. Anche se può risultare inefficace una tutela meramente risarcitoria e a posteriori.