

LA LEGGE SULLA COMPETITIVITA' E GLI INTERVENTI SULLA LEGGE N. 241 DEL 1990

A cura di **Claudio Venturi**

Sommario: - 1. Premessa. - **2. Il contenuto dell'articolo 19.** - 2.1. Nella precedente versione . - 2.2. Nella nuova versione. - 2.2.1. *La nuova procedura.* - 2.2.2. *Oggetto della dichiarazione e della comunicazione.* - 2.2.3. *Casi di esclusione.*- 2.2.4. *Compiti della P.A. ricevente.* - 2.2.5. *Mancata presentazione della comunicazione.* - 2.2.6. *Revoca e annullamento del procedimento.* - 2.2.7. *Controversie.* - **3. Il contenuto dell'articolo 20.** - 3.1. Le due versioni a confronto. - 3.2. Le novità introdotte nella nuova versione. - **4. Le altre modifiche alla legge n. 241 del 1990.** - **5. Considerazioni finali.** - 5.1. Gli aspetti controversi. - 5.2. Le iscrizioni in Albi e Ruoli della Camera di Commercio.

1. Premessa

Tra i vari temi toccati dal decreto sulla competitività meritano una certa attenzione gli interventi che il legislatore ha fatto in materia di semplificazione amministrativa.

Il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 aveva provveduto, all'articolo 3, comma 1, a sostituire il solo articolo 19 della legge n. 241 del 1990 procedendo così, almeno nelle intenzioni del legislatore, ad un ampliamento dei casi in cui è ammessa la "dichiarazione di inizio attività" (DIA) in luogo della richiesta di provvedimenti autorizzatori agli organi della Pubblica Amministrazione.

Con la legge di conversione n. 80 del 14 maggio 2005 del decreto-legge in questione il legislatore ha ritenuto opportuno ampliare con più incisività il tema della semplificazione apportando ulteriori modifiche alla legge n. 241 del 1990, in particolare sostituendo:

- 1) l'articolo 2, relativo alla conclusione del procedimento;
- 2) l'articolo 20, relativo ai casi in cui il silenzio dell'amministrazione su una istanza privata equivale ad un provvedimento di accoglimento (cosiddetto silenzio-assenso);

La dichiarazione di inizio attività, da una parte, e il silenzio-assenso, dall'altra, sono i due pilastri su cui il legislatore ha voluto costruire un nuovo rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino che intende intraprendere una attività economica.

Ma, come vedremo meglio più avanti, questa nuova disciplina contenuta nel pacchetto sulla competitività sta creando più problemi di quanti ne intende risolvere.

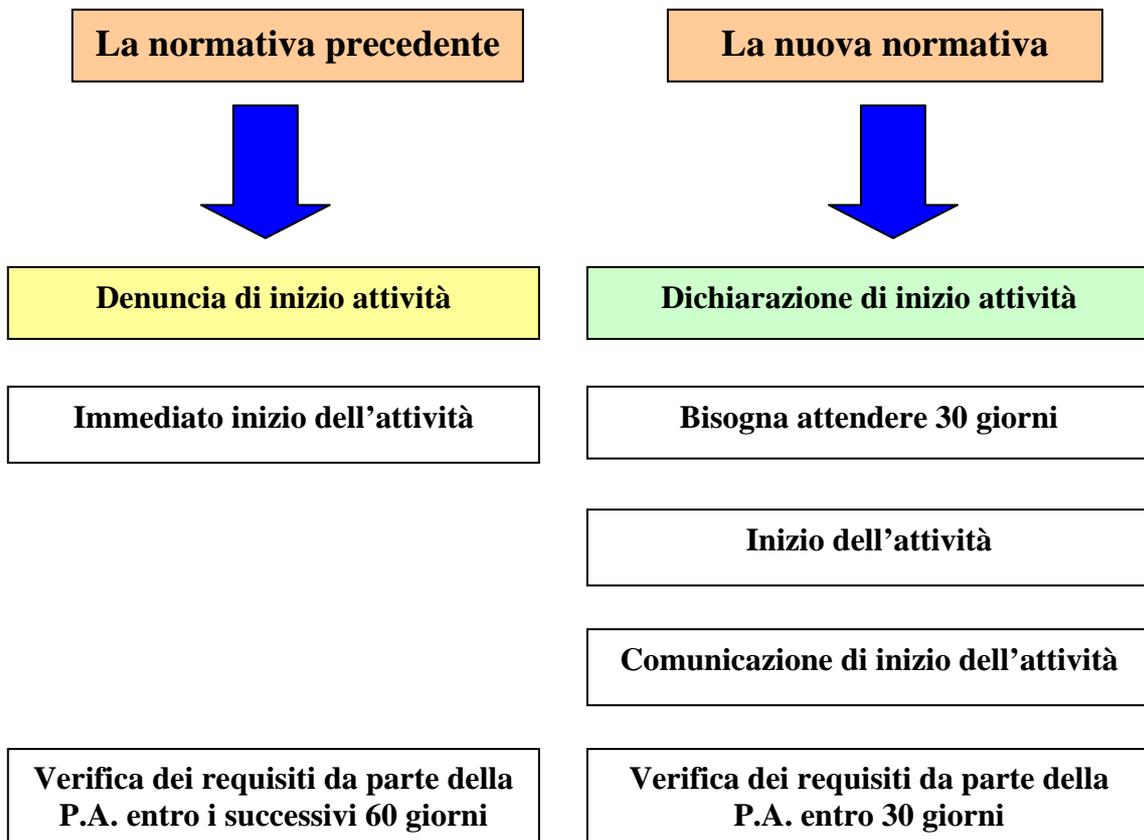
2. Il contenuto dell'articolo 19

Per percepire meglio la differenza tra la precedente normativa, così come da ultimo modificata dalla legge n. 537/1997, e quella nuova dettata dal D.L. n. 35/2005, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80, mettiamo a confronto le due versioni dell'articolo 19 della legge n. 241/1990.

Tavola n. 1

Testo precedente	Nuovo testo
<p>Art. 19 – Denuncia di inizio attività (*) (1) (2)</p> <p>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'auto-certificazione 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 richiesti 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 ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.</p> <p>(*) Rubrica apposta dall'art. 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005).</p> <p>(1) Articolo sostituito dall'art. 2, comma 10, L. 24 dicembre 1993, n. 537.</p> <p>(2) Per la determinazione dei casi in cui non si procede all'applicazione del presente articolo, vedi l'art. 2, comma 11, L. 24 dicembre 1993, n. 537 e il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 411.</p>	<p>Articolo 19 - Dichiarazione di inizio attività</p> <p>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 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 incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.</p> <p>2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità 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'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia</p>

	<p>possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività e i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il 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 è data comunicazione all'interessato.</p> <p>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.</p> <p>5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p>
--	---



La data di inizio attività coincideva con la data della denuncia di inizio attività

La data di inizio attività è quella che viene indicata nella comunicazione

2.1. Nella precedente versione

Nella precedente versione dell'articolo 19 della legge n. 241/1990 si disponeva che per avviare una determinata attività economica subordinata ad un provvedimento amministrativo (autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta, ecc.) – purchè il rilascio non dipendesse **“esclusivamente”** dalla discrezionalità dell'ente pubblico o dalla presenza di contingenti numerici che potessero limitare l'esercizio dell'attività – il cittadino poteva presentare una denuncia di inizio attività, dichiarando il possesso dei requisiti.

Con la denuncia l'interessato poteva iniziare immediatamente l'attività.

La data dell'inizio dell'attività coincideva con la data di presentazione della denuncia di inizio attività alla P.A. interessata.

La P.A. interessata aveva 60 giorni di tempo dalla data di presentazione della denuncia di inizio attività per verificare il possesso dei requisiti e, in carenza dei requisiti richiesti dalla legge, sospendere l'attività.

Le condizioni essenziali erano due:

- a) che il rilascio del provvedimento autorizzatorio non dipendesse “esclusivamente” dalla discrezionalità dell'ente pubblico;
- b) che per l'esercizio di quella determinata attività non fossero previsti contingenti numerici.

Erano escluse :

- a) le concessioni edilizie (attualmente regolamentate dal D.P.R. n. 380/2001);
- b) le attività che riguardavano la tutela dei beni culturali e del paesaggio (attualmente regolamentate dal decreto legislativo n. 42 del 2004);
- c) le attività che riguardavano la tutela delle zone di particolare interesse ambientale (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431).

2.2. Nella sua nuova versione

Nella Relazione al provvedimento si legge che il comma 1 del nuovo articolo 19 *“mira ad ampliare le ipotesi nelle quali può essere svolta un'attività senza richiedere alle pubbliche amministrazioni provvedimenti di licenza, autorizzazione, permesso ovvero l'iscrizione in albi o ruoli.*

*In particolare, una semplice dichiarazione dell'interessato (cittadino o impresa) sostituisce tutti i provvedimenti di natura abilitativa, **nei casi in cui il rilascio degli stessi dipende esclusivamente dall'accertamento di requisiti previsti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale”.***

Ma, come abbiamo già sottolineato in premessa, questa nuova disciplina contenuta nel pacchetto sulla competitività, anziché migliorare e semplificare il procedimento amministrativo, lo ha decisamente peggiorato e complicato.

2.2.1. La nuova procedura

Bisogna innanzitutto osservare che viene modificata la rubrica dell'articolo 19 da "Denuncia di inizio attività" in "**Dichiarazione di inizio attività**".

Il nuovo articolo 19 abbandona il modello procedurale che fa coincidere l'effettivo inizio dell'attività con la denuncia e adotta un modello procedurale simile a quello previsto all'articolo 23 del D.P.R. n. 380/2001 per gli interventi in materia edilizia.

Dunque, non si tratta più di una "denuncia" di inizio attività, come previsto in precedenza, ma di una "**dichiarazione**", tramite la quale si dovrà:

- a) **dichiarare il possesso dei i requisiti** richiesti dalla legge per l'esercizio di una determinata attività; e
- b) **attendere 30 giorni prima di iniziare effettivamente l'attività.**

In pratica, un soggetto che ha l'intenzione di iniziare una qualsiasi attività imprenditoriale, commerciale o artigianale per la quale è necessario un provvedimento autorizzatorio (licenza, autorizzazione, concessione, ecc.) rilasciato da una Pubblica Amministrazione dovrà:

- 1) **comunicare alla Pubblica Amministrazione competente l'intenzione di iniziare una certa attività, dichiarando, mediante apposite autocertificazioni, il possesso dei requisiti richiesti dalla legge,**
- 2) **attendere che decorrano 30 giorni dalla data di presentazione della dichiarazione,**
- 3) **iniziare l'attività e fare contemporaneamente un'apposita comunicazione alla Pubblica Amministrazione precedente.**

Dunque, a differenza di quanto accadeva in precedenza, la presentazione di tale "**dichiarazione**" **non dà titolo all'esercizio immediato dell'attività**. Si deve in ogni caso attendere 30 giorni nel corso dei quali la P.A. dovrà operare i necessari e dovuti riscontri.

Trascorsi 30 giorni, senza che sia pervenuto alcun provvedimento ostativo da parte della competente P.A., l'interessato può iniziare l'attività, ma deve in ogni caso fare un'apposita "**comunicazione**" (cosa ben diversa dalla "dichiarazione di inizio attività") alla medesima P.A.

Ricordiamo, infine, che, entro 30 giorni dalla data di effettivo inizio dell'attività l'interessato dovrà presentare domanda di iscrizione al Registro delle imprese o all'Albo delle imprese artigiane, allegando:

- a) la copia della dichiarazione e della comunicazione di inizio attività presentate alla competente P.A. sulle quali dovrà risultare apposto il timbro a datario a dimostrazione dell'avvenuta presentazione;
- b) la copia della successiva comunicazione di inizio attività indirizzata alla medesima P.A.

La DIA perde così il suo pregio principale: consentire al privato di avviare subito un'attività, in concomitanza con la presentazione della denuncia e dell'autocertificazione relativa al possesso dei requisiti di legge per poterla svolgere.

2.2.2. Oggetto della dichiarazione e della comunicazione

Per quali tipi di attività può essere presentata la dichiarazione di inizio attività?

Secondo quanto affermato nel 1° comma, oggetto della dichiarazione di inizio attività può essere ogni atto:

- di autorizzazione,
- di licenza,
- di concessione non costitutiva ¹,
- di nulla-osta comunque denominato,
- **comprese le domande per le iscrizioni in Albi e Ruoli richiesti per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale**, il cui rilascio:
 - a) dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale, e
 - b) **non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale** per il rilascio degli atti stessi, quali: bar, esercizi pubblici, panifici, centri di estetica, laboratori per barbieri e parrucchieri, ecc.

Contestualmente all'inizio dell'attività l'interessato ne deve dare comunicazione all'Amministrazione competente. Si tratta di una semplice informativa contenente i seguenti dati: *“Si informa che in data il sottoscritto ha iniziato l'attività di come da dichiarazione di inizio attività presentata il”*.

2.2.3. Casi di esclusione

La norma, in considerazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, **esclude dalla liberalizzazione gli atti imposti dalla normativa comunitaria.**

Sono esclusi anche gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte a interessi particolarmente sensibili:

- difesa nazionale,
- pubblica sicurezza,
- amministrazione della giustizia,
- tutela della salute e della pubblica incolumità, dell'amministrazione delle finanze e del patrimonio culturale e paesaggistico.

Sembra di capire che qualsiasi atto, per il semplice fatto di essere emesso da una delle amministrazioni di cui sopra, ovvero essere comunque imposto dalla normativa comunitaria, viene *ipso iure* sottratto all'applicazione della disposizione in esame.

Questo comporta che, oltre a conoscere la complessa normativa nazionale, l'utente è tenuto a consultare anche la non meno complicata legislazione europea per capire se l'attività che intende iniziare è in qualche modo regolamentata o dalla sola normativa europea o da entrambe.

¹ La concessione è “costitutiva” quando fa sorgere in capo ad un soggetto una situazione giuridica nuova, della quale non era titolare neppure la P.A. Si pensi, ad esempio, alla concessione di cittadinanza.

La concessione è altresì “traslativa” quando si trasferisce al privato alcune potestà delle quali era titolare la P.A. Si pensi, ad esempio, alla concessione del servizio ferroviario.

Bisogna, inoltre, tener presente quanto stabilito dal 4[^] comma del nuovo articolo, secondo il quale “*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*”.

2.2.4. I compiti della P.A. ricevente

La P.A. competente, ricevuta la dichiarazione, si dovrà attivare per esperire d'ufficio le necessarie informazioni o certificazioni al fine di accertare il possesso dei requisiti dichiarati dal denunciante.

Entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione l'amministrazione, infatti, potrà verificare eventuali carenze nella dichiarazione e adottare provvedimenti interdittivi e di rimozione degli effetti.

Il novellato comma 3 dell'articolo 19 fa comunque salvo il potere dell'amministrazione di agire in via di autotutela entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi di destinatari e controinteressati, come previsto in via generale dagli articoli 21-quinquies (revoca del provvedimento) e 21-nonies (annullamento d'ufficio), introdotti dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, di modifica della legge n. 241/1990.

In ogni caso viene fatto esplicito divieto alla Pubblica Amministrazione di **chiedere ai soggetti dichiaranti informazioni o certificazioni quando ne abbia già in suo possesso o possa acquisirle direttamente presso altre pubbliche amministrazioni.**

2.2.5. Mancata presentazione della comunicazione

La mancata presentazione della “comunicazione di inizio” è sicuramente causa di illegittimo esercizio dell'attività e, pertanto, fonte di possibili responsabilità per l'esercente.

2.2.6. Revoca o annullamento del provvedimento

Nel caso in cui, iniziata l'attività per decorso del termine di 30 giorni e intervenuta la comunicazione di inizio, ci si accorgesse che o dall'inizio o successivamente si verificassero cause ostative, tornerebbero applicabili gli articoli 21-quinquies, che prevede la **revoca del provvedimento**, e 21-nonies, il quale prevede **l'annullamento d'ufficio**.

2.2.7. Controversie

Il comma 5 del nuovo articolo 19, stante la commissione di diritti soggettivi e interessi legittimi, attribuisce alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** tutte le controversie relative all'applicazione delle norme contenute nei due commi precedenti.

3. Il contenuto dell'articolo 20

3.1. Le due versioni a confronto

Come si è detto, la legge di conversione del decreto-legge n. 35/2005 ha provveduto a sostituire l'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, relativo al cosiddetto silenzio-assenso.

Anche in questo caso, per evidenziare le novità, mettiamo a confronto le due versioni dell'articolo 20.

Tavola n. 2

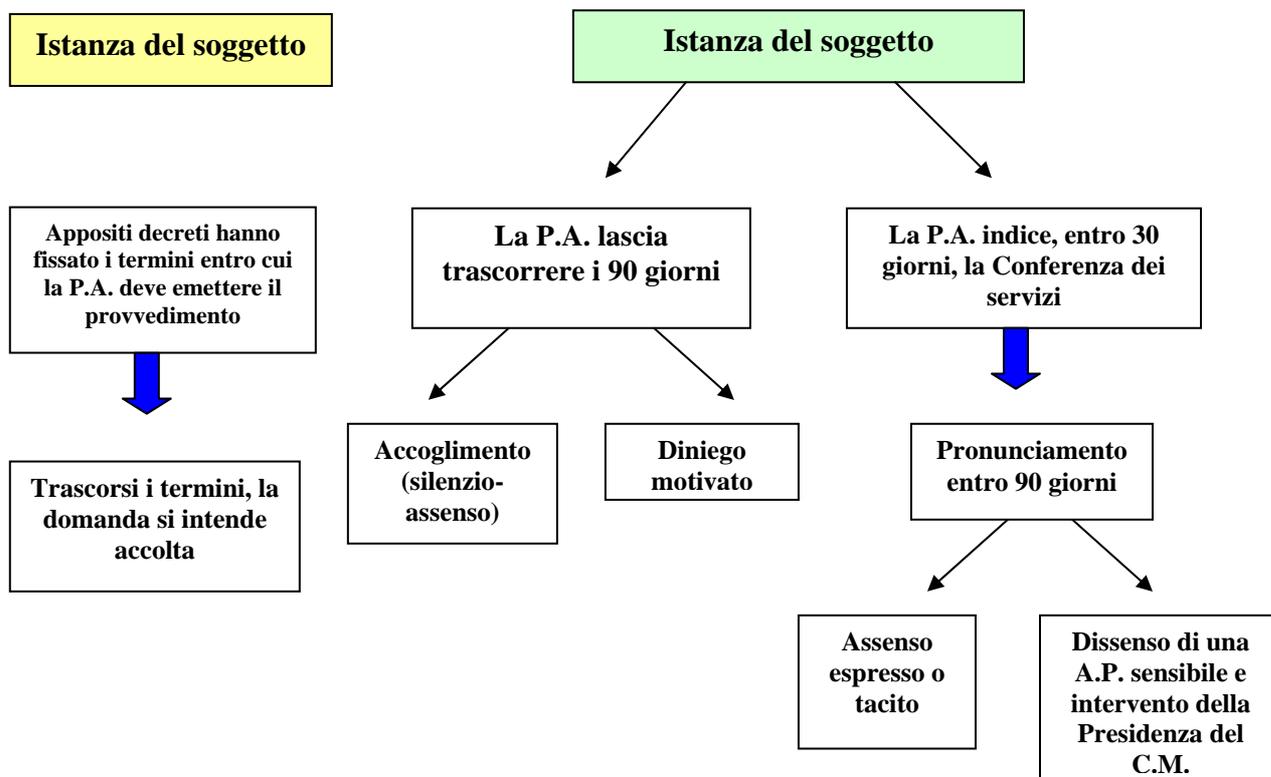
Testo precedente	Nuovo testo
<p>Art. 20 – Silenzio assenso (*) (1)</p> <p>1. Con regolamento adottato ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono determinati i casi in cui la domanda di rilascio di una autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso od altro atto di consenso comunque denominato, cui sia subordinato lo svolgimento di un'attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità del rispettivo procedimento, dal medesimo predetto regolamento. In tali casi, sussistendone le ragioni di pubblico interesse, l'amministrazione competente può annullare l'atto di assenso illegittimamente formato, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a sanare i vizi entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.</p> <p>2. 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.</p> <p>3. Restano ferme le disposizioni attualmente vigenti che stabiliscono regole analoghe o equipollenti a quelle previste dal presente articolo.</p> <p>(*) Rubrica apposta dall'art. 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005).</p> <p>(1) Il regolamento previsto dal presente articolo è stato emanato con D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300.</p>	<p>Art. 20. – (Silenzio assenso)</p> <p>1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.</p> <p>2. L'amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.</p> <p>3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.</p> <p>4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.</p> <p>5. Si applicano gli articoli 2, comma 4, e 10-bis.</p>

La normativa precedente



La nuova normativa





3.2. Le novità introdotte nella nuova versione

Il comma 1 del nuovo articolo 20 generalizza e rende di immediata applicazione la norma secondo la quale **in tutti i casi in cui la pubblica amministrazione non dà risposta ad una istanza di rilascio di provvedimenti amministrativi il suo silenzio ha valore di provvedimento amministrativo di accoglimento**, fatta salva solamente l'applicazione dell'articolo 19.

Il cosiddetto silenzio-assenso matura una volta scaduto il termine di cui all'articolo 2 della medesima legge n. 241, senza che l'amministrazione comunichi all'interessato il provvedimento di diniego ovvero non indica, nel termine di 30 giorni, una conferenza dei servizi.

Inoltre, nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, sole nel caso sussistano ragioni di pubblico interesse.

Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti:

- a) il patrimonio culturale e paesaggistico,
- b) l'ambiente,
- c) la difesa nazionale,
- d) la pubblica sicurezza e l'immigrazione,
- e) la salute e la pubblica incolumità,
- f) ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali,

- g) ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché
- h) agli **atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

Disposizione transitoria

Secondo quanto stabilito al comma 6-*sexies* dell'articolo 3. le disposizioni dettate dal nuovo articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, **“non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ferma la facoltà degli interessati di presentare nuove istanze”**.

4. Le altre modifiche alla legge n. 241 del 1990

L'articolo 3, comma 6-bis provvede alla sostituzione dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, relativo alla **conclusione del procedimento**.

Le modifiche principali riguardano, come si è già detto, il rinvio ad uno o più regolamenti governativi per la fissazione dei termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, in quanto non siano già previsti direttamente dalla legge.

Per gli enti pubblici nazionali si prevede, invece, che i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di rispettiva competenza siano fissati dagli enti stessi, secondo i propri ordinamenti.

Inoltre, il termine è di 90 giorni nei casi in cui non si provveda alla individuazione dei tempi secondo i criteri descritti.

Tavola n. 3

Testo precedente	Nuovo testo
<p>Art. 2 – Conclusione del procedimento (*)</p> <p>1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.</p> <p>2. Le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente disposto per legge o per regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi. Tale termine decorre dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte.</p> <p>3. Qualora le pubbliche amministrazioni non provvedano ai sensi del comma 2, il termine è di trenta giorni.</p> <p>4. Le determinazioni adottate ai sensi del comma 2 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.</p> <p>4-bis. Decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e</p>	<p>Art. 2. – (Conclusione del procedimento)</p> <p>1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.</p> <p>2. Con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono stabiliti i termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, ove non siano direttamente previsti per legge. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. I termini sono modulati tenendo conto della loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati e decorrono dall'inizio di ufficio</p>

<p>successive modificazioni, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente fin tanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai commi 2 o 3. E' fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti. (1)</p> <p>(*) Rubrica apposta dall'art. 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005).</p> <p>(1) Comma aggiunto dall'art. 2 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005) – In vigore dal 8 marzo 2005.</p>	<p>del procedimento o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.</p> <p>3. Qualora non si provveda ai sensi del comma 2, il termine è di novanta giorni.</p> <p>4. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini di cui ai commi 2 e 3 sono sospesi fino all'acquisizione delle valutazioni tecniche per un periodo massimo comunque non superiore a novanta giorni. I termini di cui ai commi 2 e 3 possono essere altresì sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.</p> <p>5. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai predetti commi 2 o 3. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti“.</p>
---	---

Sono stati inoltre modificati gli articoli 18, 21 e 25, rispettivamente dai commi 6-octies, 6-novies e 6-decies.

Si riportano gli articoli modificati.

Tavola n. 4

Testo precedente	Nuovo testo
<p>Art. 18 – Autocertificazione (*)</p> <p>1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni. Delle misure adottate le amministrazioni danno comunicazione alla Commissione di cui all'articolo 27.</p> <p>2. Qualora l'interessato dichiari che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso della stessa amministrazione procedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento provvede d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi.</p>	<p>6-octies. Il comma 2 dell'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:</p> <p>2. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione</p>

<p>3. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.</p> <p>(*) Rubrica apposta dall'art. 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005).</p>	<p>precedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.</p>
---	---

Tavola n. 5

Testo precedente	Nuovo testo
<p>Art. 21 – Disposizioni sanzionatorie (*)</p> <p>1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.</p> <p>2. 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.</p> <p>(*) Rubrica apposta dall'art. 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005).</p>	<p>6-novies. All'articolo 21 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:</p> <p>“2-bis. Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20”.</p>

Tavola n. 6

Testo precedente	Nuovo testo
<p>Art. 25 – Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi (*)</p> <p>1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.</p> <p>2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.</p> <p>3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione</p>	

dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione. (1)

5. Contro le determinazioni amministrative

concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. [In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio]. (2) La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini (3).

5-bis. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purchè in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente. (4)

6. Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti. (5)

(*) Rubrica apposta dall'art. 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005).

(1) Comma così sostituito dall'art. 17 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005). – In vigore dal 8 marzo 2005.

(2) Il periodo tra parentesi è stato inserito dall'art. 17 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005). – In vigore dal 8 marzo 2005.

(3) Per il patrocinio nel rito speciale dell'accesso di cui alle presenti disposizioni, vedi l'art. 4, comma 3, L. 21 luglio 2000, n. 205.

(4) Comma aggiunto dall'art. 17 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005). – In vigore dal 8 marzo 2005.

(5) Comma così sostituito dall'art. 17 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (G.U. n. 42 del 21 febbraio 2005). – In vigore dal 8 marzo 2005.

6-decies. Al comma 5 dell'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

“Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo“.

5. Considerazioni finali

5.1. Gli aspetti controversi

Dicevamo sopra che, con questo intervento legislativo, anziché procedere ad una sapiente e concreta semplificazione, si è attuata una procedura complessa

e inefficace, senza produrre alcun concreto vantaggio per un imprenditore che si trova ad intraprendere una nuova attività.

Le modifiche apportate, infatti, pur finalizzate all'aumento dell'efficienza amministrativa ed alla riduzione dei tempi di reazione necessari per avviare nuove attività economiche, in realtà comportano un netto peggioramento della situazione, avendo come prima e immediata conseguenza la eliminazione degli effetti tipici della denuncia di inizio attività, ossia la possibilità di iniziare l'attività stessa nello stesso giorno della presentazione della denuncia di inizio attività.

Questa "denuncia" è stata ora sostituita con una "dichiarazione" generando una sorta di silenzio-assenso suscettibile di formarsi in un termine più breve rispetto a quello "normale" previsto dall'articolo 20 della medesima legge.

Il campo di applicazione è sicuramente più ampio rispetto al precedente prevedendo, oltre le autorizzazioni, licenze, ecc., anche tutte le **"concessioni non costitutive, permessi e nulla-osta"**, "comprese le domande per le **iscrizioni in albi o ruoli"**.

La precedente versione, infatti, non faceva alcun richiamo, per esempio, all'istituto della "concessione" se non per escludere dal proprio campo di applicazione le concessioni edilizie (oggi permessi a costruire) e non menzionava alcuna iscrizione in albi o ruoli.

Entrando comunque in un'analisi più penetrante del nuovo articolo 19 si riscontrano vistose lacune che generano pesanti perplessità.

Il primo è il riferimento fatto alla necessità che questi atti siano atti richiesti **"per l'esercizio di attività imprenditoriali commerciali o artigianali 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, ..."**.

La perplessità non sta nel riferimento ad una attività *in toto* vincolata dalla Pubblica Amministrazione, quanto al fatto che l'atto in relazione al quale viene presentata la comunicazione sia richiesto **"per l'esercizio di attività imprenditoriali, commerciali o artigianali"**.

La precedente versione dell'art. 19 non operava tale specificazione, riferendosi unicamente all'attività privata, pertanto comprensiva anche di quella non avente scopo di lucro o comunque a fine produttivo.

Dunque, la nuova disposizione ha finito – contrariamente alle intenzioni del legislatore - per restringere nettamente il campo di applicazione dell'art. 19.

Una ulteriore lacuna, che già abbiamo sottolineato è quella relativa alle complesse modalità operative del nuovo istituto che hanno reso la procedura assai più complicata.

A differenza di quanto accadeva in precedenza, la presentazione di tale dichiarazione **non dà titolo all'esercizio immediato dell'attività**. Si deve in ogni caso attendere 30 giorni, dopo di che si potrà iniziare l'attività dandone contestuale comunicazione all'amministrazione competente.

L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni previste dalla legge, adotta, nel termine di 30 giorni dalla comunicazione, **"motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti"**, salvo che, ove sia possibile, l'interessato provveda a conformare l'attività alla normativa vigente entro il termine fissato dall'amministrazione, che non può essere inferiore a 30 giorni.

Altro aspetto della norma, secondo il nostro parere assurdo in quanto complica ulteriormente l'iter procedurale, è quello previsto al comma 2, laddove si stabilisce che, decorsi 30 giorni dalla data della presentazione della dichiarazione, senza che la P.A. abbia adottato alcun provvedimento interdittivo, il privato può iniziare l'attività, ma **subordinatamente alla presentazione di un'apposita comunicazione** alla stessa P.A.

Non basta la dichiarazione di inizio attività (prevista al comma 1), ma "contestualmente all'inizio dell'attività" l'interessato deve darne comunicazione all'amministrazione competente.

Altro aspetto da rilevare è il fatto che la nuova normativa non fa più alcun riferimento alla necessità o meno di esperire prove per l'accertamento dei requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività. Se ne deve, pertanto, dedurre che la nuova normativa debba trovare applicazione anche qualora l'atto sia subordinato all'esperimento di prove (intese quali accertamenti tecnici).

La precedente previsione:

"... 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, ..."

è ora diventata:

"... il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale...".

Un altro aspetto che ci preme sottolineare è quello in merito all'istituto del **subentro**.

La nuova norma non prende minimamente in considerazione la eventualità di un subentro in una attività già in piena espansione. Anche in questo caso si dovrà attendere i trenta giorni prima che il nuovo titolare possa subentrare?

Sarebbe una soluzione assurda e incomprensibile.

Basta ricordare che su questo tema sono già nati problemi non appena fu emanata la riforma del commercio (D.Lgs. n. 114/1998), poi risolti con una circolare la quale stabilì che, in caso di subentro, non si doveva attendere i trenta giorni come per l'apertura di un esercizio di vicinato.

5.2. Le iscrizioni in Albi e Ruoli tenuti dalla Camera di Commercio

Un ultimo aspetto che ci preme sottolineare è quello relativo agli Albi, Ruoli e Registri che abilitano all'esercizio di una attività economica.

Il comma 1 del nuovo articolo 19 prevede la possibilità della dichiarazione di inizio attività anche per 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 dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale, ..."***.

Dal tenore della norma sembrerebbe che anche **le iscrizioni in Albi e Ruoli tenuti dalla Camera di Commercio**, quali, ad esempio: il Ruolo degli agenti di commercio, il Ruolo degli agenti di affari in mediazione, il Ruolo dei periti e degli esperti, l'Elenco degli spedizionieri, ecc.

Sull'argomento è intervenuto il Ministero delle attività produttive il quale, con la **Circolare n. 3588/C del 8 luglio 2005**, ha tenuto a precisare che quanto previsto dall'art. 19, così come modificato dall'art. 3, comma 1, del D.L. n.

35/2005, convertito con legge n. 80/2005, non riguarda le categorie in argomento.

La motivazione essenziale è la seguente: tali attività non sono state mai assoggettate alla disciplina dell'art. 19 e pertanto continuano ad essere disciplinate dall'art. 20, che riguarda l'istituto del silenzio-assenso.

Ciò sulla base del presupposto che le iscrizioni nei predetti Albi e Ruoli non dipendono esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge ma **comportano anche valutazioni tecniche discrezionali** (es. valutazione della documentazione attestante l'esercizio dell'attività svolta; l'esperimento di prove, ecc.).

Lo stesso nuovo articolo 19, del resto, prevede che lo stesso possa essere applicato soltanto nel caso di atti a contenuto vincolato *"... il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale ..."*.

Vorremmo concludere riprendendo alcune considerazioni di Marcello Clarich ², secondo il quale non ha più senso distinguere tra DIA e silenzio-assenso. Infatti, basterebbe abbreviare i termini del silenzio-assenso a 30 giorni per i procedimenti che ora ricadono nella DIA per ottenere un risultato pratico analogo.

Se si volesse davvero semplificare, basterebbe sopprimere la DIA e costruire un sistema binario: autorizzazioni tradizionali, da una parte, e, dove è possibile, silenzio-assenso, dall'altra.

Per fare tutto questo si dovrebbe procedere ad un censimento completo di tutti i procedimenti gestiti dalle varie amministrazioni e alla redazione di un elenco completo di tutti i procedimenti a uno o all'altra regime.

Attendiamo allora la istituzione del **"Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese"**, previsto inizialmente dall'art. 16 della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001) e ora anche dall'art. 11 del D. Lgs. n. 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale).

Il Registro dovrà contenere l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle Pubbliche Amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa.

² *Semplificare per finta*, in IL SOLE 24ORE, 18 maggio 2005, pag. 13.