



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice EVANGELISTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MARZO 2022

Modifiche all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per il rafforzamento della tutela del terzo nei casi di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) illegittima

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si propone di recepire alcune importanti indicazioni provenienti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 45 del 13 marzo 2019. Come noto, la Corte ha invitato il legislatore a provvedere su una materia particolarmente attuale, vale a dire la necessità di garantire il necessario bilanciamento tra l'interesse di colui che avvia un'attività edilizia o economica attraverso il meccanismo della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la posizione del terzo controinteressato che dall'avvio di quell'attività possa patire un ingiustificato pregiudizio.

L'attuale sistema della liberalizzazione delle attività economiche e della semplificazione amministrativa sconta infatti le gravi pecche connesse all'inefficienza dei nostri apparati burocratici che non riescono ad effettuare la dovuta attività di controllo nei termini previsti dal comma 3 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, lasciando, pertanto, il terzo controinteressato, che eventualmente abbia denunciato un abuso o un'irregolarità nell'altrui segnalazione, senza alcuna tutela.

A titolo meramente ricognitivo, qui, basterà ricordare che sebbene l'istituto in oggetto abbia una funzione semplificatoria, ciò non può certamente tradursi in una sorta di autorizzazione a intraprendere attività difformi dai dettami ordinamentali. La semplificazione, infatti, per quanto necessaria al ripristino della fisiologica funzionalità della pubblica amministrazione, non deve costituire occasione per aumentare il rischio di inaderenza alla legge dell'azione dei privati.

Il meccanismo semplificatorio, sebbene sostenuto da esigenze irrinunciabili, non può trascinarsi il rispetto delle prescrizioni di

legge su di un piano di secondaria residua-
lità, sciogliendo quel nucleo indissolubile di
principi e valori su cui si fonda l'azione am-
ministrativa. La semplificazione, al contra-
rio, nasce come occasione di responsabilità,
nel senso che solo in virtù della autorespon-
sabilizzazione, che fa traslare sul privato le
conseguenze del suo agire, si « concede » la
dissoluzione del procedimento amministra-
tivo e la sua sostituzione con un meccani-
smo di verifica della correttezza dell'attività
intrapresa, meccanismo che rimane pubblico.
Infatti, non pare esserci ragione per conside-
rare prevalente la posizione del privato che
intraprenda l'attività, concedendogli il van-
taggio di mantenerla in essere pur in diffor-
mità dalla normativa di settore (difformità di
cui, tra l'altro, con l'ausilio di tecnici, il se-
gnalante può, e dovrebbe, ben essere con-
scio) penalizzando di riflesso i diritti di co-
lui che da tale attività si veda leso (e della
cui lesione ovviamente non è artefice).

In definitiva, non sembra ossequiosa del
necessario bilanciamento delle rispettive e
contrapposte posizioni giuridiche dei sog-
getti interessati un'amputazione delle tutele
concesse al terzo in nome della sola sempli-
ficazione. Amputazione che, intesa così, esa-
spera la tutela della posizione del segnalante
frustrando quella del terzo.

Inoltre, la recente riforma operata con il
decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, con-
vertito, con modificazioni, dalla legge 29 lu-
glio 2021, n. 108, ha novellato l'articolo 21-
nonies della legge n. 241 del 1990, ridu-
cendo il termine per l'esercizio dell'attività
in autotutela da 18 a 12 mesi, e limitando
ulteriormente le possibilità per il terzo con-
trointeressato di ottenere un intervento da

parte della pubblica amministrazione, seppur attraverso autotutela.

Si tratta di questione spinosa che già aveva reso necessario l'intervento del Consiglio di Stato nella nota sentenza dell'adunanza plenaria n. 15 del 29 luglio 2011, alla quale aveva fatto seguito il successivo intervento del legislatore con il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Si rende, pertanto, necessario un nuovo intervento chiarificatore volto a migliorare la posizione giuridica del terzo controinteressato. Infatti, a oggi, qualora la pubblica amministrazione non eserciti tempestivamente le verifiche e il segnalante non avvii l'attività entro il termine concesso per la sollecitazione dei poteri, il terzo si viene a trovare nella spiacevole situazione di impotenza di fronte alla lesione di un suo diritto; condizione che un ordinamento, che si dica evoluto, non può certo sopportare in nome di alcuno dei principi.

Ecco allora che legare il termine decadenziale all'effettivo inizio dell'attività potrebbe essere soluzione congeniale alla efficienza della SCIA.

Non è residuale che la stessa Consulta auspichi un intervento legislativo sull'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 teso a garantire al terzo una conoscenza effettiva dell'avvenuta segnalazione in modo da poter sollecitare, sicuramente, i poteri nei primi sessanta giorni.

E, sempre sul termine dei sessanta giorni, la medesima assise suggerisce l'opportunità

che venga prevista la sospensione della decorrenza degli stessi nelle more del procedimento che scaturisce dalla sollecitazione; per tal via minimizzando gli effetti negativi di eventuali ritardi nelle verifiche, imputabili all'amministrazione.

Soluzione, questa, che potrebbe, in effetti, rappresentare un corretto ed equilibrato bilanciamento delle differenti e opposte tensioni che animano la bipolarità degli interessi coinvolti nell'operatività della segnalazione.

Il presente disegno di legge si compone di un solo articolo che introduce, nell'unico comma 1, modifiche nel corpo dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990.

Nello specifico, la lettera *a*) impone, in capo a colui che procede alla segnalazione certificata di inizio attività, l'onere di notificazione della stessa al controinteressato individuato o facilmente individuabile.

La lettera *b*), invece, introduce un termine di prescrizione di un anno (analogamente a quanto previsto dal codice civile per le prescrizioni brevi) al quale sarebbe sottoposto il diritto del terzo controinteressato ad ottenere un'adeguata tutela riparatoria o inibitoria rispetto all'attività illegittima avviata dal segnalante.

La lettera *c*), infine, con l'introduzione di un nuovo comma all'articolo 19, prevede che il termine per l'esercizio dei poteri di verifica, di cui al comma 3 dello stesso articolo, decorra dall'effettivo inizio dell'attività segnalata.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis.* La segnalazione di cui al comma 1 deve essere comunicata, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, a coloro cui possa derivare un pregiudizio dall'avvio dell'attività oggetto della segnalazione, ove identificati o facilmente identificabili. I destinatari della notificazione di cui al primo periodo possono intraprendere ogni iniziativa processuale o procedimentale consentita dalle norme vigenti entro il termine di un anno dall'avvio dell'attività oggetto della segnalazione »;

b) al comma 3, le parole: « dal ricevimento della segnalazione » sono sostituite dalle seguenti: « dall'avvio dell'attività segnalata »;

c) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« *3-bis.* Il termine di cui al comma 3 è sospeso in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1 ».