



Prot.73450/2005
Class. 017/1GG/20

Pesaro, 11.10.2005

All'Ufficio 3.4.0.1
Trasporto Merci
SEDE

E p.c. Al Direttore Generale
Dott. Roberto Rondina
SEDE

OGGETTO: Parere in ordine all'applicabilità dell'istituto della D.I.A. di cui all'art.19 della L.241/1990 ai procedimenti, di competenza provinciale, per l'iscrizione nell'albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi.

Considerata la problematica in oggetto, sollevata da codesto ufficio con nota prot.60844 dell'11 agosto 2005 che qui di seguito si riporta: *“La norma in oggetto, della quale si allega il testo integrale (Allegato 1), stabilisce sostanzialmente che le attività di carattere imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui esercizio (prima dell'entrata in vigore della norma stessa) era subordinato al rilascio di autorizzazioni, licenze o iscrizioni in albi, possono ora essere esercitate sulla base della semplice dichiarazione dell'interessato all'Amministrazione competente e, decorsi trenta giorni, possono essere effettivamente avviate dandone comunicazione all'Amministrazione stessa.*

La condizione per potersi avvalere della norma è che il rilascio del provvedimento amministrativo già necessario (licenza, iscrizione, autorizzazione, ecc.) doveva dipendere esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o da atti amministrativi a contenuto generale. Inoltre, sempre ai fini dell'adozione del pertinente provvedimento amministrativo, per l'attività che s'intraprende non dovevano (devono) sussistere limiti o contingenti complessivi né strumenti specifici di programmazione settoriale.

Con riferimento ai principali procedimenti assegnati all'Ufficio 3.4.01 (rilascio licenze autotrasporto conto proprio; gestione albo autotrasportatori conto terzi; autorizzazione all'esercizio dell'attività di revisione dei veicoli a motore) è privo di dubbio, né vi sono opinioni discordanti, che la norma in questione non è applicabile, per motivi diversi, al rilascio delle licenze conto proprio e alle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di revisione (sul punto, comunque, vedi nota riprodotta in Allegato2). A parere dello scrivente, invece, il testo ora vigente dell'art. 19 della legge 241/1990 incide significativamente in materia di gestione dell'Albo degli autotrasportatori e, in particolare, sul procedimento di iscrizione nell'Albo stesso. Per tale iscrizione, infatti, non sono previsti limiti o contingenti, né essa è subordinata ad altro che al sia pure articolato accertamento dei requisiti o presupposti di legge. Le conseguenze di tutto ciò sotto il profilo operativo sono: a) la sostituzione della determinazione dirigenziale di iscrizione nell'Albo degli autotrasportatori con i due documenti indicati dalla norma in oggetto, vale a dire la dichiarazione di cui al comma 1 e la comunicazione di cui al comma 2 della norma stessa; b) l'illegittimità dell'ulteriore riscossione dell'imposta di bollo relativamente alle iscrizioni all'Albo degli autotrasportatori essendo, tale imposta, dovuta per le istanze alla pubblica amministrazione ma non dovuta per le dichiarazioni di parte.

Premesso quanto sopra, sulla concreta applicabilità della norma in parola alle iscrizioni nell'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi è emersa l'opinione discordante dell'associazione di categoria UNASCA (vedi punto 2 della nota riprodotta in Allegato 3). Tale associazione ritiene inapplicabile il testo vigente dell'art. 19 della legge 241/1990 sulla base di due considerazioni. La prima è che l'autotrasporto di merci per conto terzi è regolato da direttive comunitarie (in particolare: direttive 96/26/CE e 98/76/CE); la seconda è che altre due direttive (98/34/CE e 98/48/CE) emanate per il settore delle norme e regolazioni tecniche prevedono il “principio cogente... in base al quale è fatto divieto agli stati membri di legiferare, anche per modificazione di norme già vigenti, in materie che siano (come nel caso di specie) armonizzate e cioè regolamentate da norme comunitarie o che siano semplicemente all'esame delle istituzioni dell'Unione Europea”.



Le considerazioni dell'UNASCA appaiono, a chi scrive, giuridicamente inconsistenti poiché:

- a) *il "principio cogente" contenuto nelle direttive 98/34/CE e 98/48/CE è in realtà una precisa disposizione specificamente riferita all'attività degli organismi nazionali di normalizzazione tecnica, cioè una norma non adottata come principio generale per tutti i settori coperti dall'attività normativa comunitaria (mentre altro, ovviamente, è il principio di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri);*
- b) *la normativa comunitaria in materia di autotrasporto di merci e viaggiatori interviene nel settore stabilendo i requisiti minimi a livello comunitario per l'accesso all'attività di autotrasporto ma, come è ovvio, non interviene in alcun modo sulle modalità operative seguite dagli Stati membri per consentire l'accesso medesimo e sorvegliare sul rispetto di detti requisiti. Per limitarci al caso della Francia, ad esempio, l'accesso alla professione di autotrasportatore di cose è soggetto all'iscrizione in un apposito Registre tenuto dall'autorità statale, e non locale come in Italia. L'iscrizione nel Registre è condizionata al possesso dei tre requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e capacità professionale previsti (in applicazione delle direttive comunitarie) anche dalla legge italiana ma, di nuovo, con le inevitabili differenze dovute alle diverse legislazioni nazionali (per esempio: in materia penale). Di passaggio, occorre anche notare che la norma francese considerata (art. 8 della legge 82-1153 del 30 dicembre 1982, così come modificato dalla legge 2003-495 del 12 giugno 2003) è ben posteriore alle direttive 98/34/CE e 98/48/CE citate dall'UNASCA a fondamento della propria tesi. Del resto, applicando con rigore tale tesi, neppure sarebbe stato possibile per l'Italia dare corso nel 2001 al concreto trasferimento di competenze dallo Stato alle Province disposto, in applicazione del D.Lgs. 112/1998, anche in materia di autotrasporto merci per conto terzi (materia regolamentata a livello comunitario fin dal 1996).*

Visto anche quanto esposto nella nota a firma della S.V. n. 45467 del 9 giugno 2005 (specialmente l'ultimo capoverso a pag. 2), si chiede, pertanto, di esprimere un parere in merito all'applicabilità dell'art. 19 della legge 241/1990 alle iscrizioni nell'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi....."

Si svolgono, in merito, le seguenti preliminari considerazioni:

- nella nuova e vigente disciplina generale dell'istituto della dichiarazione di inizio attività (d.i.a.), quale risulta dalla riformulazione dell'art.19 della L.241/1990 ad opera dell'art.3, comma 1 del d.l.35/2005 (convertito in legge n.80/2005), l'ambito di applicazione oggettivo di questo istituto di semplificazione è grandemente esteso. La d.i.a., infatti, confrontando la disciplina previgente con le modifiche da ultimo introdotte, appare oggi applicabile anche alle "concessioni non costitutive" (vale a dire a quelle c.d. traslative), alle "domande [recte:ai provvedimenti] per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale", nonché, è presumibile, anche agli atti abilitativi il cui rilascio comporta esercizio di discrezionalità tecnica (ciò si desume in via interpretativa dal venir meno, nell'attuale disciplina, della condizione ostativa all'applicabilità della d.i.a. che originariamente l'art.19 poneva per i procedimenti abilitativi implicanti l'esperimento di prove comportanti "valutazioni tecnico discrezionali").
- Questa notevole dilatazione dell'ambito applicativo, è stata in parte compensata, sempre ai sensi del comma 1 del novellato art.19, dalla previsione di un più elevato numero di fattispecie espressamente escluse dal regime della d.i.a. Queste, infatti, non riguardano più, come nella vigenza del vecchio testo, soltanto le concessioni edilizie e le autorizzazioni da rilasciare ai sensi delle leggi a tutela dei beni culturali (L.1089/1939) e dei beni paesaggistici (L.1497/1939), ma tutta un'ampia serie di atti posti a presidio di interessi c.d. sensibili nei settori della difesa nazionale, della pubblica sicurezza, dell'immigrazione, dell'amministrazione della giustizia, dell'amministrazione delle finanze, della tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente.
- Un'ulteriore nuova categoria di atti esclusa dal campo di applicazione della riformata d.i.a. è rappresentata, sempre ai sensi dell'art.19, comma 1, dagli "atti imposti dalla normativa comunitaria". Si tratta di una formulazione legislativa piuttosto ambigua che va meglio definita in sede interpretativa. In proposito si ritiene che tale categoria di atti non debba essere



genericamente fatta coincidere con tutti quei provvedimenti il cui rilascio è dovuto e vincolato in quanto legittimante i cittadini richiedenti allo svolgimento di attività costituenti esercizio di una situazione giuridica soggettiva riconosciuta al singolo dal diritto comunitario. Se così fosse si instaurerebbe - rispetto a quello agevolato con d.i.a. previsto per situazioni soggettive attribuite dal diritto interno - un regime procedimentale più gravoso per il privato, allorché questo debba far valere, innanzi alla P.A., situazioni soggettive attribuite e tutelate dalla normativa europea. Si determinerebbe, dunque, una disparità procedimentale difficilmente giustificabile sul piano della ragionevolezza. Ecco allora che appare più coerente, rispetto al sistema del diritto comunitario e dei diritti procedurali di cui alla L.241/1990, sostenere un'interpretazione che conduca a ritenere che gli "atti imposti dal diritto comunitario" di cui all'art.19 sono solo quelli che, considerata dall'ordinamento comunitario la rilevanza degli interessi pubblici presidiati dall'azione amministrativa, non risultano surrogabili da dichiarazioni dei privati, dovendo essere espressamente assunti dalla P.A., così che il procedimento decisionale sia ponderato ed il suo esito sia ricostruibile, e quindi controllabile, anche sul piano motivazionale. In altre parole sono esclusi dalla d.i.a. non gli atti che la P.A. è tenuta, in forza del diritto comunitario, a rilasciare al cittadino, ma gli atti inerenti a procedimenti per i quali la normativa comunitaria impone alla P.A. la definizione con un atto espresso.

Alla luce di tali considerazioni si ritiene che, in effetti, i procedimenti per le iscrizioni nell'albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi, possano essere assoggettati al regime della d.i.a. di cui al novellato art.19 della L.241/1990, posto che, come richiesto da detta normativa, i relativi atti che dispongono l'iscrizione:

- concernono un albo per l'esercizio di attività imprenditoriale;
- dipendono esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale (ad esempio regolamenti);
- non devono sottostare ad alcun limite o contingente complessivo o a alle previsioni di specifici strumenti di programmazione settoriale;
- non rientrano nei settori in cui l'azione amministrativa è posta a presidio degli interessi c.d. sensibili, per i quali la d.i.a. è espressamente esclusa;
- non sono qualificabili come atti imposti dal diritto comunitario nel senso sopra ricostruito in via interpretativa, vale a dire come atti inerenti a procedimenti per i quali il diritto comunitario ha espressamente prescritto la conclusione tramite un provvedimento espresso non surrogabile da una dichiarazione del privato.

Il Dirigente Del Servizio
Affari Istituzionali, Generali, Giuridici e Legislativi
Dott. Andrea Pacchiarotti