

# Lo sportello unico delle attività produttive (SUAP)

di Roberto Gallia

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Lo sportello unico delle imprese. - 3. Regolazione e semplificazione. - 4. Regolazione e competitività.

## 1. Premessa

La polemica politica continua a ricordare come fra le cause di declino economico vada annoverato l'eccesso di burocrazia nella regolamentazione dell'attività di impresa, con particolare riferimento alla lentezza ed alla farraginosità che ne accompagnerebbe l'avviamento; nonostante l'elenco europeo delle *good practices* nazionali in materia di amministrazione digitale<sup>1</sup> ricomprenda sia il servizio telematico per la registrazione on line delle imprese (realizzato dalle Camere di Commercio) sia il portale nazionale delle imprese (realizzato dalla Cnipa insieme a Unioncamere).

Da ultimo l'attenzione si è concentrata sulla riforma dello sportello unico delle imprese, introdotto in normativa nel 1998<sup>2</sup> fra i provvedimenti di attuazione della c.d. «riforma Bassanini» per il decentramento e la semplificazione amministrativa, che ha già subito modifiche e integrazioni. Il 31 dicembre 2007 scade la delega conferita al Governo (che non risulta si sia attivato a tal fine) per «la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese

<sup>1</sup> Nel portale comunitario *epactice.eu*.

<sup>2</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 «Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20, c. 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59», in *G.U.* n. 301 del 28 dicembre 1998; successivamente modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 2000, n. 440, «Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, in materia di sportelli unici per gli impianti produttivi», in *G.U.* n. 33 del 9 febbraio 2001.

e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive»<sup>3</sup>. A fine luglio 2007 la Commissione industria del Senato ha concluso l'esame ed approvato (con leggere modifiche rispetto al testo approvato dalla Camera il 24 aprile 2007) il disegno di legge n. 1532 «Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa».

Lo stato di attuazione e l'efficacia del provvedimento in materia di sportello unico per le attività produttive vengono diversamente interpretati<sup>4</sup>. Appare quindi opportuno proporre una riflessione, a partire dalla sua introduzione nell'ordinamento.

## 2. *Lo sportello unico delle imprese*

Nell'ambito delle funzioni amministrative in materia di industria trasferite alle Regioni ed agli enti locali, il decreto legislativo 112/1998<sup>5</sup> istituisce lo «sportello unico per le attività produttive» all'interno delle norme definite dal «Capo IV – Conferimento ai Comuni e sportello unico per le attività produttive» (articoli 23-27).

L'art. 23 conferisce ai Comuni le funzioni amministrative «concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattiva-

<sup>3</sup> Art. 5 della legge 28 novembre 2005 n. 246 «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», in *G.U.* n. 280 del 1° dicembre 2005. La delega è stata successivamente prorogata dall'art. 1 c. 10 della legge 12 luglio 2006, n. 228 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione», in *G.U.* n. 160 del 12 luglio 2006.

<sup>4</sup> Il Fornez (*Sportelli unici: regole e modelli. Casi di studio*, Roma 2006) ritiene che lo sportello unico per l'impresa rappresenti un «servizio maturo anche per quanto riguarda l'evoluzione del modo in cui è stato recepito ed interpretato all'interno delle amministrazioni e per la quantità e qualità dei servizi offerti. Non più come adempimento burocratico amministrativo, ma come opportunità di introdurre cambiamenti ed innovazioni all'interno dell'intera amministrazione e per promuovere lo sviluppo delle imprese del proprio territorio». Bernardo Argiola (*Sportello unico, quando la forma è anche sostanza*, La voce.info, 30 luglio 2007) ritiene che «in realtà, le imprese continuano a lamentarsi dell'eccesso di burocrazia e, nelle analisi che comparano le regolamentazioni nazionali sull'economia, l'Italia è sempre lontana dalle posizioni di vertice». Silvia Ricci (*Servizi on line alle imprese: SUAP e registro informatico degli adempimenti amministrativi delle imprese tra attuazione e progetti di riforma*, federalismi.it n. 17/2007) ritiene che i progetti di amministrazione digitale volti alla realizzazione di servizi on line «richiedono un'elevata motivazione da parte delle amministrazioni locali, rispetto alla quale l'esperienza degli Sportelli Unici, di cui si invoca ancora il rilancio, invita alla prudenza».

<sup>5</sup> Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», in *G.U.* n. 92 del 21 aprile 1998.

zione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie», ed alle Regioni, nell'ambito delle funzioni conferite in materia di industria (dal precedente art. 19), le funzioni relative «al coordinamento e al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali», chiarendo che «l'assistenza consiste, in particolare, nella raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi e all'attività delle unità organizzative di cui all'art. 24, nonché nella raccolta e diffusione delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo».

L'art. 24, che detta i principi organizzativi, stabilisce che i Comuni esercitino le funzioni attribuite, in forma singola o associata, «assicurando che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento», e che presso tale struttura sia «istituito uno sportello unico al fine di garantire a tutti gli interessati l'accesso, anche in via telematica, al proprio archivio informatico contenente i dati concernenti le domande di autorizzazione e il relativo iter procedurale, gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie, nonché tutte le informazioni disponibili a livello regionale, ivi comprese quelle concernenti le attività promozionali, che dovranno essere fornite in modo coordinato». Per la realizzazione e la gestione dello sportello unico i Comuni possono stabilire accordi con le Camere di commercio e con altre amministrazioni pubbliche. Nelle aree dove siano localizzati patti territoriali o contratti d'area, le relative funzioni possono essere attribuite al soggetto responsabile del patto o al responsabile unico del contratto.

L'art. 25 stabilisce che il procedimento per l'autorizzazione all'insediamento debba essere unico e che l'istruttoria abbia «per oggetto in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza»; nulla dicendo in merito all'autorizzazione all'avvio in esercizio dell'impianto. Le modalità procedurali vengono rinviate a successivi provvedimenti di natura regolamentare, che devono essere ispirati «ai seguenti principi:

a) istituzione di uno sportello unico presso la struttura organizzativa e individuazione del responsabile del procedimento;

b) trasparenza delle procedure e apertura del procedimento alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi;

c) facoltà per l'interessato di ricorrere all'autocertificazione per l'attestazione, sotto la propria responsabilità, della conformità del progetto alle singole prescrizioni delle norme vigenti;

d) facoltà per l'interessato, inutilmente decorsi i termini per il rilascio degli atti di assenso previsti, di realizzare l'impianto in conformità alle autocertificazioni prodotte, previa valutazione favorevole di impatto ambientale, ove prevista dalle norme vigenti e purché abbia ottenuto la concessione edilizia<sup>6</sup>;

e) previsione dell'obbligo della riduzione in pristino nel caso di falsità di alcuna delle autocertificazioni, fatti salvi i casi di errori od omissioni materiali suscettibili di correzioni o integrazioni;

f) possibilità del ricorso da parte del comune, nella qualità di amministrazione procedente, ove non sia esercitata la facoltà di cui alla lett. c), alla conferenza di servizi, le cui determinazioni sostituiscono il provvedimento ai sensi dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127;

g) possibilità del ricorso alla conferenza di servizi quando il progetto contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico; in tal caso, ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni avanzate in conferenza di servizi nonché delle osservazioni e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150;

h) effettuazione del collaudo, da parte di soggetti abilitati non collegati professionalmente né economicamente in modo diretto o indiretto all'impresa, con la presenza dei tecnici dell'unità organizzativa, entro i termini stabiliti; l'autorizzazione e il collaudo non esonerano le amministrazioni competenti dalle proprie funzioni di vigilanza e controllo e dalle connesse responsabilità previste dalla legge».

L'art. 26 delega alle Regioni la disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate.

L'art. 27 esclude dalla procedura semplificata le norme in materia di «valutazione di compatibilità e di impatto ambientale», i depositi costieri e gli impianti che trattano materiali nucleari, materiali di armamento, olii minerali e rifiuti.

<sup>6</sup> Da rilevare la contraddizione fra la facoltà di realizzare l'impianto in conformità alle autocertificazioni prodotte e l'obbligo di ottenere la concessione edilizia.

Infine l'art. 27-*bis*<sup>7</sup> prescrive che i soggetti competenti a svolgere le attività istruttorie, debbano provvedere «all'adozione delle misure organizzative necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie, al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini» previsti dal D.P.R. n. 447/1998, regolamento per la semplificazione dei procedimenti in materia di impianti produttivi e di aree attrezzate.

Il regolamento per la semplificazione dei procedimenti (di cui trattasi), emanato con riferimento ai principi di delegificazione<sup>8</sup> di cui alla legge 59/1997, in sede di prima attuazione ha creato una notevole incertezza, a causa di dubbi non fugati neanche dalla successiva circolare applicativa<sup>9</sup>, emanata in riferimento all'accordo Stato-Regioni assunto in sede di Conferenza Unificata in data 1° luglio 1999.

Innanzitutto è risultato irrisolto il nodo della definizione dei compiti<sup>10</sup> dello sportello unico, quale soggetto per gli adempimenti amministrativi, al quale contestualmente sono state attribuiti compiti di sportello informativo; che da molti è stata intesa come invito alla realizzazione di una struttura di promozione ed attrazione degli investimenti<sup>11</sup>, anche in relazione alla possibile attribuzione della gestione dello sportello unico al soggetto pubblico responsabile del patto territoriale o del contratto d'area<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda invece le procedure urbanistiche, da una parte si rimanda alla normativa previgente<sup>13</sup> per l'individuazione

<sup>7</sup> Inserito dall'art. 6 della legge 24 novembre 2000, n. 340 «Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999», in *G.U.* n. 275 del 24 novembre 2000.

<sup>8</sup> Art. 20, c. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa», in *Supplemento ordinario alla G.U.* n. 63 del 17 marzo 1997; come sostituito dall'art. 1 della legge 29 luglio 2003, n. 229 «Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001», in *G.U.* n. 196 del 25 agosto 2003

<sup>9</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici ed amministrativi, circolare 8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647 «Criteri per l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, in materia di sportello unico per le attività produttive», in *G.U.* n. 162 del 13 luglio 1999.

<sup>10</sup> Art. 3 del D.P.R. n. 447/1998.

<sup>11</sup> Equivoco incentivato dalla mancanza di chiarezza nella determinazione della dimensione sia di queste strutture sia della loro area di intervento, che non trova ancora una precisa e condivisa definizione.

<sup>12</sup> Possibilità prevista dall'art. 24, c. 5, del decreto legislativo 112/1998, e ripresa dal punto f) del citato accordo Stato-Regioni.

<sup>13</sup> Art. 2 del D.P.R. n. 447/1998, nel Capo I «Principi organizzativi e procedurali».

delle aree da destinare agli insediamenti produttivi, e dall'altra<sup>14</sup>, mentre si chiarisce che «qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento rigetta l'istanza», si attribuisce contestualmente al medesimo la facoltà di convocare una conferenza di servizi<sup>15</sup> sul medesimo progetto qualora «sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro<sup>16</sup> ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato».

Si pone inoltre il problema della corretta individuazione della pubblicità del procedimento, essendo previsto che alla conferenza possa «intervenire qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi», mentre nelle procedure finalizzate all'accordo di programma normalmente si prescinde dalle forme di pubblicità prescritte nelle procedure urbanistiche<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda gli effetti urbanistici, il secondo comma del medesimo articolo prevede che, in caso di esito positivo della conferenza di servizi, la determinazione costituisca proposta di variante, sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale entro sessanta giorni. Il testo preliminare del D.P.R., sottoposto all'esame della Conferenza Unificata, aggiungeva che la deliberazione assunta dal consiglio comunale dovesse essere trasmessa immediatamente all'autorità competente per l'approvazione (Regione o Provincia), che si doveva esprimere entro i successivi sessanta giorni. In contrario si è espresso il Consiglio di Stato che, nel parere reso il 14 settembre 1998, ha argomentato come, avendo il decreto legislativo

<sup>14</sup> D.P.R. n. 447/1998, art. 5, «Progetto comportante la variazione di strumenti urbanistici», nel Capo II «Procedimento semplificato».

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 14 della legge 241/1990, e quindi in sede decisoria.

<sup>16</sup> Senza tuttavia chiarire chi abbia la responsabilità dei relativi accertamenti, e conseguenti attestazioni, previsti dal c. 4 del richiamato art. 14 della legge 241/1990.

<sup>17</sup> Alcune Regioni hanno operato per imporre che la procedura rispetti la normale pubblicità degli atti urbanistici, eliminando un potenziale contenzioso altrimenti risolvibile in sede giudiziaria. Ad esempio, la Regione Lazio, nell'ambito della legge di Governo del territorio (l.r. 38/1999), ha esplicitamente previsto (art. 49) che in presenza di variante urbanistica, legata a qualsivoglia procedimento di conferenza di servizi e/o accordo di programma, prima di pervenire alla decisione finale, la medesima segua le normali procedure di pubblicazione, recepimento delle osservazioni e controdeduzione formale alle stesse. La Regione Lombardia ha provveduto ad aggiornare la l.r. 14/1993 di «Disciplina della procedura per gli accordi di programmi», stabilendo (art. 1, c. 5 della legge regionale 2 febbraio 2001, n. 3, «Modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali ...») una specifica procedura di pubblicazione ed osservazione in caso di variazione degli strumenti urbanistici; ribadita nella l.r. 2/2003 sulla programmazione negoziata regionale.

112/1998 previsto (art. 25, c. 2, lett. g) che sulla variante urbanistica si pronunci «definitivamente» il consiglio comunale, «l'avverbio definitivamente appare appunto avere la funzione di escludere l'approvazione regionale»; evento che la Corte Costituzionale con la sentenza 393/1992<sup>18</sup> aveva già avuto modo di censurare in occasione di analoghe disposizioni contenute nella legge 179/1992 in riferimento ai programmi integrati. Nel richiamare e fare proprio questo parere, il punto g) dell'accordo Stato-Regioni del 1° luglio 1999 sente il dovere di ricordare che «le attribuzioni della Regione sono infatti pienamente fatte salve dal procedimento di cui all'art.14, c. 3 bis, della legge n. 241 del 1990».

Le integrazioni e le modifiche apportate dal successivo D.P.R. n. 440/2000 chiariscono alcuni aspetti procedurali e, soprattutto, individuano (introducendo il c. 1-*bis* all'art. 1) la nozione di impianti produttivi, che comprendono «tutte le attività di produzione di beni e servizi, ivi incluse le attività agricole, commerciali ed artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni».

Nel tentativo di fugare i dubbi interpretativi in merito alle attribuzioni urbanistiche delle Regioni, inserisce nell'articolato del provvedimento quanto già riportato nell'accordo Stato-Regioni, confermando (art. 5) che sulle varianti agli strumenti urbanistici «non è richiesta l'approvazione della Regione, le cui attribuzioni sono fatte salve dall'art. 14, c. 3-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241». La Corte Costituzionale non è stata del medesimo avviso, e con la sentenza 206/2001<sup>19</sup> ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di questo aspetto del provvedimento, giudicando non appropriata anche l'integrazione apportata dal D.P.R. n. 440/2000, in quanto «la conferenza di servizi può adottare una determinazione positiva sul progetto, non conforme allo strumento urbanistico generale, anche quando vi sia dissenso di taluna delle amministrazioni partecipanti, e dunque anche, in particolare, della Regione», e pertanto «equivale a consentire che lo strumento urbanistico sia modificabile senza il consenso della Regione, con conseguente lesione della competenza regionale in materia urbanistica». Non essendo intervenuta una ulteriore modifica che tenesse conto della censura della Suprema Corte, le varianti urbanistiche seguono le procedure

<sup>18</sup> Sentenza n. 393 del 7-19 ottobre 1992; in *G.U., Serie speciale*, n. 4 del 21 ottobre 1992.

<sup>19</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6-26 giugno 2001, n. 206; in *G.U., Serie speciale*, n. 26 del 4 luglio 2001.

ordinarie ovvero le procedure che le singole Regioni hanno definito nell'ambito delle proprie potestà normative e regolamentari.

Il «Codice dell'amministrazione digitale» dispone che lo sportello unico «è realizzato in modalità informatica ed eroga i propri servizi verso l'utenza anche in via informatica»<sup>20</sup>. Nonostante, come evidenziato in precedenza, le procedure relative all'attività dello sportello unico per le attività produttiva riguardino prevalentemente la localizzazione e la realizzazione dei manufatti, sorvolando in merito all'avvio in esercizio dell'attività di impresa ed agli eventuali controlli successivi, il medesimo Codice istituisce il «Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese»<sup>21</sup> con l'obbligo di contenere «l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa, nonché i dati raccolti dalle amministrazioni comunali negli archivi informatici» degli sportelli unici delle attività produttive.

Sulla qualità e quantità degli adempimenti necessari per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa non sembra esservi certezza, se la medesima norma ritiene opportuno prescrivere<sup>22</sup> che «è fatto obbligo alle amministrazioni pubbliche, nonché ai concessionari di lavori e ai concessionari e gestori di servizi pubblici, di trasmettere in via informatica al Ministero delle attività produttive l'elenco degli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa». Né il problema appare risolto con la introduzione, nell'ambito delle «misure urgenti per lo sviluppo imprenditoriale e la promozione della concorrenza», della «comunicazione unica per la nascita dell'impresa»<sup>23</sup>, che «ha effetto, sussistendo i presupposti di legge, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali... [e] ...costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale, ove sussistano i presupposti di legge». A causa della indeterminatezza in merito alla «sussistenza dei presupposti di legge», l'istituto della «comunicazione unica» assomiglia molto all'istituto della «dichiarazione di inizio

<sup>20</sup> Art. 10 «Sportello per le attività produttive» del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 «Codice dell'amministrazione digitale», in *Supplemento ordinario* alla G.U. n. 112 del 16 maggio 2005.

<sup>21</sup> *Idem*, art. 11 c. 1

<sup>22</sup> *Idem*, art. 11 c. 2

<sup>23</sup> Art. 9 della legge 2 aprile 2007, n. 40 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese», in *Supplemento ordinario* n. 91 alla G.U. n. 77 del 2 aprile 2007.

attività», introdotto tra i procedimenti di semplificazione amministrativa<sup>24</sup>, il quale sembra non sia risultato risolutivo in materia di impresa.

Il progetto di legge in materia di «sportello unico delle imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa», richiamato in premessa e in corso di definizione, abroga espressamente il D.P.R. n. 447/1998 e sostituisce norme di rango regolamentare con norme di legge, riferite quindi ai principi generali relativi al procedimento.

I contenuti non sembrano innovare profondamente la materia; in particolare non appaiono risolte le incertezze sulla dicotomia del procedimento di autorizzazione alla localizzazione e realizzazione dell'impianto e il procedimento di autorizzazione all'avvio e all'esercizio dell'attività.

Risultano sicuramente innovazioni positive l'aver delineato procedure di localizzazione che, nel caso di variazione agli strumenti urbanistici, appaiono coerenti con la disciplina urbanistica, nonché l'aver previsto l'introduzione di controlli sulle attività produttive secondo modalità da disciplinare sulla base di intese tra lo Stato e le Regioni.

Rimangono tuttavia delle perplessità sulle procedure di «avvio dell'attività di impresa», in quanto stabilire (art. 1, c. 13) che «chiunque voglia realizzare o modificare un impianto produttivo presenta allo sportello unico una dichiarazione attestante la sussistenza degli specifici requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento» sembrerebbe afferire alla realizzazione dell'impianto, se nella successiva parte riferita ai controlli (art. 6, c. 5) non si facesse riferimento agli «impianti produttivi attivi, avviati senza la presentazione delle dichiarazioni di cui all'art. 1, c. 13, ovvero privi dei titoli abilitativi previsti dalla previgente normativa».

Ulteriori perplessità riguardano gli accertamenti in merito alla sussistenza dei requisiti di legge, che, in riferimento alla specifica materia, risultano prevalentemente legati al rispetto di standard disciplinati dalla normativa tecnica; accertamenti demandati (di volta in volta) alle dichiarazioni rese da un «ente tecnico accreditato», da un «professionista abilitato», da un «ente tecnico abilitato».

<sup>24</sup> Art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato – da ultimo – dall'art. 3 della legge 14 maggio 2005, n. 80 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale», in *Supplemento ordinario* n. 91 alla G.U. n. 111 del 14 maggio 2005.

Appare quindi opportuno tentare una riflessione in merito alla definizione di una regolazione appropriata al superamento dei problemi evidenziati.

### *3. Regolazione e semplificazione*

L'attività di semplificazione amministrativa in connessione con le politiche di sviluppo, presenta una lunga e consolidata tradizione di procedure prevalentemente derogatorie (con particolare riferimento agli aspetti urbanistici), che non solo hanno prodotto azioni prevalentemente inefficaci ma soprattutto sono risultate discriminatorie a causa di una loro attuazione non omogenea.

I continui riferimenti, all'interno del provvedimento che dovrebbe innovare la regolamentazione dello sportello unico delle imprese, alla «sussistenza dei requisiti di legge», appare come un espediente per eludere la completezza del provvedimento medesimo, inficiandone – di fatto – l'operatività e l'efficacia.

Volendo analizzare il problema dello snellimento procedurale per gli adempimenti relativi alla realizzazione ed all'esercizio di un'impresa, basandosi sul presupposto che l'univocità e la completezza delle norme determinano l'efficacia della loro attuazione, le problematiche possono essere suddivise in quattro fasi, interconnesse ma distinte: la localizzazione dell'impianto, la realizzazione dell'impianto, l'avvio ad esercizio dell'attività, i controlli sugli impianti in esercizio.

#### *3.1. La localizzazione degli insediamenti produttivi*

Contestualmente all'istituzione dello sportello unico per le attività produttive, il d.lgs. n. 112/1998 delega alle Regioni (art. 26) la disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate, «dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente», da scegliere «prioritariamente tra le aree, zone o nuclei già esistenti, anche se totalmente o parzialmente dismessi». Il D.P.R. n. 447/1998 integra questa disposizione, specificando (art. 2) che «la individuazione delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, in conformità alle tipologie generali e ai criteri determinati dalle Regioni, anche ai sensi dell'art. 26, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, è effettuata dai Comuni, salvaguardando le eventuali

prescrizioni dei piani territoriali sovracomunali», e che «in sede di individuazione delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, il consiglio comunale può subordinare l'effettuazione degli interventi alla redazione di un piano per gli insediamenti produttivi».

Vengono assunti quindi riferimenti apparentemente contraddittori. La localizzazione delle aree, da destinare alle attività produttive, deve orientarsi prioritariamente sulle aree già individuate a tal fine (zone o nuclei). La competenza in merito alla localizzazione è attribuita alle amministrazioni comunali, le quali devono fare riferimento alle indicazioni dei piani urbanistici sovracomunali e possono, facoltativamente, adottare lo specifico strumento urbanistico particolareggiato (PIP – piano degli insediamenti produttivi).

L'incoerenza di quanto previsto deve essere ricercata nella specificità delle relative norme urbanistiche, derivate da una realtà non più attuale, che ha attribuito i compiti di pianificazione delle aree produttive sia a piani sovracomunali sia a piani attuativi del piano comunale, senza mai preoccuparsi di un loro coordinamento.

Il «piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale», introdotto nell'ambito dei provvedimenti speciali per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno<sup>25</sup>, è uno strumento urbanistico predisposto e attuato da uno specifico Consorzio di sviluppo industriale, ed equiparato al «piano territoriale di coordinamento

<sup>25</sup> Il «piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale», introdotto alla fine degli anni '50 nell'ambito dei provvedimenti straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno, trova origine nell'istituto della «zona industriale», che risale all'inizio del Novecento (a partire dalla legge 351/1904 per il «risorgimento economico» della città di Napoli) e assume rilevanza urbanistica attraverso l'attribuzione, all'Ente preposto alla gestione, del compito di predisporre il piano urbanistico e di operare per la realizzazione delle infrastrutture. La legge 634/1957, emanata per avviare una fase di più accelerata e coordinata industrializzazione del Mezzogiorno, prevede che diversi Enti pubblici (Comuni, Province, Camere di commercio, ecc.) possano costituirsi in Consorzio, ente di diritto pubblico, con il compito di eseguire e gestire le opere di attrezzatura della zona industriale ed assumere ogni altra iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della stessa. La successiva regolamentazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che intende superare il concetto di zona industriale (in quanto non ispirato ad un'organica politica di industrializzazione) per concentrare i nuovi insediamenti industriali, ne prevede la localizzare nelle «aree di sviluppo industriale» e nei «nuclei industriali», stabilendo contestualmente i requisiti minimi per la loro istituzione. Il Consorzio di sviluppo industriale è trasformato in Consorzio per lo sviluppo delle aree e dei nuclei industriali, costituito fra soggetti pubblici e sottoposto alla vigilanza e tutela delle Regioni; alle quali il D.P.R. n. 616/1977 trasferisce (art. 65) le funzioni amministrative relative sia all'assetto dei consorzi industriali sia all'assetto, organizzazione e gestione di aree industriali attrezzate. Il piano regolatore delle aree e dei nuclei industriali è stato da ultimo definito dall'art. 51 del D.P.R. n. 218/1978 (T.U. delle leggi sul Mezzogiorno); norma cedevole che ha trovato applicazione fino a quando le Regioni non hanno provveduto a disciplinare la materia con proprie leggi.

(PTC)»<sup>26</sup>, alle previsioni del quale i Comuni devono adeguare i propri piani regolatori. La legge 317/1991, per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese, attribuisce ai consorzi di sviluppo industriale la qualifica di «enti pubblici economici» (art. 36, c. 4) e ne stabilisce i relativi compiti, finalizzati a creare le condizioni necessarie «per lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi» (art. 36, c. 5) tramite:

- la pianificazione a scala sovracomunale delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale;
- l'acquisizione, urbanizzazione e cessione delle aree attrezzate comprese nei piani;
- la gestione delle infrastrutture e dei servizi relativi alle aree ed ai nuclei medesimi;
- la promozione delle aree e dei nuclei di competenza, al fine di attrarre imprese ed investimenti.

Il «piano per gli insediamenti produttivi (PIP)»<sup>27</sup> ha valore di piano particolareggiato (di attuazione del piano regolatore comunale) e può essere adottato dai Comuni dotati di piano regolatore approvato, previa autorizzazione della Regione (intendendo quindi che la localizzazione debba essere coerente con la pianificazione regionale).

Ai problemi di natura urbanistica, più recentemente si è sovrapposto il problema del recupero delle aree e degli edifici industriali dismessi<sup>28</sup>; problema che dapprima ha trovato collocazione nei programmi di riqualificazione urbana e territoriale<sup>29</sup>, e quindi è stato affrontato dalla legge finanziaria per il 1999 (legge 448/1998, art. 63), che ha attribuito ai Consorzi di sviluppo industriale «la facoltà di riacquistare la proprietà delle aree cedute per intraprese industriali o artigianali nell'ipotesi in cui il cessionario non realizzi lo stabilimento», ovvero «la facoltà di riacquistare unitamente alle aree cedute anche gli stabilimenti industriali o artigianali ivi realizzati nell'ipotesi in cui sia cessata l'attività».

Le leggi regionali in materia di aree per insediamenti produttivi non presentano un quadro omogeneo<sup>30</sup>. Nelle Regioni del Cen-

<sup>26</sup> Art. 5 della legge urbanistica nazionale 1150/1942.

<sup>27</sup> Art. 27 della legge 865/1971.

<sup>28</sup> S. Amoroso, *Il potere dei consorzi per lo sviluppo industriale di riacquistare i complessi produttivi inutilizzati*, in questa «Rivista», XXI, 2007, n. 1, pp. 19-32.

<sup>29</sup> R. Gallia, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in questa «Rivista», XIII, 1999, n. 4, pp. 1139-1159.

<sup>30</sup> R. Gallia, *La regola dell'arte. Manuale di legislazione urbanistica e regolamentazione edilizia*, Roma, Legislazione Tecnica Editrice, 2007, pp. 58-63.

tro-Sud, nelle quali ha operato la legislazione per il Mezzogiorno, permane prevalentemente la struttura dei consorzi industriali e delle relative competenze per la redazione dello specifico strumento urbanistico. Le Regioni del Centro-Nord disciplinano la materia prevalentemente all'interno delle proprie regolamentazioni urbanistiche, prevedendo anche il recupero e la riqualificazione delle aree dismesse. Da ultimo si manifesta un orientamento a demandare alla pianificazione sovracomunale l'individuazione di nuove zone industriali e l'ampliamento di quelle esistenti.

In questo contesto il D.P.R. n. 447/1998 si è preoccupato esclusivamente di semplificare le procedure di variazione degli strumenti urbanistici, con aspetti di deregolamentazione che, come già visto, sono stati oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale. Del resto, le analoghe norme emanate in connessione alla gestione degli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma)<sup>31</sup> hanno prodotto risultati talmente contraddittori da indurre i competenti uffici ministeriali ad introdurre richiami cogenti alla compatibilità urbanistica ed edilizia degli interventi previsti sia nei patti territoriali e nei contratti d'area<sup>32</sup> sia nei contratti di programma<sup>33</sup>.

Il richiamato provvedimento di modifica delle norme di funzionamento dello sportello unico per le attività produttive, aggiorna e rende coerenti con la normativa urbanistica le procedure in materia di localizzazione degli insediamenti produttivi, pone l'obbligo di avviare a realizzazione il progetto entro un anno dalla data di approvazione, ne vieta l'alienazione prima di cinque anni dalla data di inizio attività. Innovazioni sicuramente positive, che sembrano tuttavia dettate dalla necessità di porre un limite all'uso improprio della procedura (per valorizzare un cespite immobiliare piuttosto che agevolare un insediamento produttivo), e che, soprattutto, non aggiornano ed attualizzano la regolamentazione in materia.

Ricordando che il «Governo del territorio» è materia di legislazione concorrente, nella quale è compito dello Stato definire principi ed indirizzi, sarebbe sufficiente indicare che:

<sup>31</sup> Cfr. R. Gallia, *Negoziante urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2004.

<sup>32</sup> Ministero delle attività produttive, circolare 18 febbraio 2002 n. 1178517 «Istruzioni per la rimodulazione delle risorse e chiarimenti ed interpretazioni operative per Patti territoriali e Contratti d'area»

<sup>33</sup> Ministero delle attività produttive, decreto 12 novembre 2003 «Modalità di presentazione della domanda di accesso alla contrattazione programmata e disposizioni in merito ai successivi adempimenti amministrativi», in *G.U.* n. 286 del 10 dicembre 2003

– sia l'individuazione di nuove aree a destinazione produttiva, sia l'ampliamento o la riconversione di quelle esistenti, è demandato alla pianificazione sovracomunale (restando in capo alle Regioni la potestà di individuare il relativo livello, regionale o provinciale o di area subprovinciale);

– l'area a destinazione produttiva è pianificata tramite uno strumento urbanistico attuativo (tenendo presente che diverse leggi urbanistiche regionali hanno unificato nel piano operativo comunale i diversi strumenti di attuazione del PRG previsti dalle leggi nazionali);

– la gestione dell'area e dei relativi servizi esula dalle competenze urbanistiche<sup>34</sup>.

### 3.2. *L'autorizzazione alla realizzazione di un impianto produttivo*

La realizzazione o la trasformazione di un immobile sono soggetti all'ottenimento di un titolo edilizio, come disciplinato dal D.P.R. n. 380/2001 T.U. Edilizia; il quale fa salve «*le disposizioni di cui agli articoli 24 e 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ed alle relative norme di attuazione, in materia di realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi*». Tuttavia la procedura disciplinata dal D.P.R. n. 447/1998, non assorbe il titolo edilizio; a differenza di quanto avviene per l'autorizzazione alla realizzazione delle opere relative alle infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione (disciplinata dal d.lgs. n. 259/2003 Codice delle comunicazioni elettroniche) e delle opere relative agli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili (disciplinata dal d.lgs. n. 387/2003).

La definizione di impianti produttivi, dettata dall'art. 1 c. 1-*bis* del D.P.R. n. 447/1998, non definisce gli specifici aspetti edilizi, rispetto ai quali risulta insufficiente la normale distinzione fra edilizia residenziale e edilizia non residenziale, le cui caratteristiche potrebbero differenziarsi solo in relazione alla destinazione d'uso, mentre un fabbricato civile si distingue da un fabbricato industriale anche per le caratteristiche fisiche e per la dotazione di impianti specifici. Specificità non registrate in normativa, fatta eccezione per le definizioni catastali e da quanto indicato dal d.lgs. n. 112/1998,

<sup>34</sup> Come già avviene per le Società di trasformazione urbana (STU), definite dall'art. 120 del d.lgs. n. 267/2000 T.U. Enti locali, le quali possono essere costituite solo per attuare le previsioni di uno strumento urbanistico vigente.

il quale, nel trasferire alle Regioni le competenze in materia di industria, la definisce (art. 17) quale «qualsiasi attività imprenditoriale diretta alla lavorazione e alla trasformazione di materie prime, alla produzione e allo scambio di semilavorati, di merci e di beni anche immateriali».

Risulta quindi necessario distinguere le procedure di autorizzazione alla localizzazione ed alla realizzazione di una attività produttiva, che può essere contenuta anche in un edificio non residenziale localizzato in un'area con destinazione urbanistica non esclusiva (ad esempio un ufficio e/o un negozio collocati in un edificio con destinazione mista residenziale e non residenziale), da una attività più propriamente industriale, che deve soddisfare requisiti specifici. Pertanto una attività produttiva non industriale potrebbe essere collocata in un edificio realizzato in base ad un titolo edilizio che non tiene conto dell'attività da esercire, mentre una attività industriale dovrebbe essere autorizzata ad entrare in esercizio solo all'interno di un fabbricato industriale la cui realizzazione sia stata assentita sulla base di un titolo edilizio rilasciato tenendo conto della specificità dell'attività da avviare, con l'eventuale obbligo per attività particolari, quali le «attività a rischio di incidente rilevante»<sup>35</sup> o le «attività insalubri»<sup>36</sup>, di localizzare il fabbricato in apposite aree attrezzate.

Una reale semplificazione potrebbe risiedere nel portare a coerenza le procedure di autorizzazione alla localizzazione ed alla realizzazione di una attività produttiva, creando, per le attività più

<sup>35</sup> Nel 1982 la Comunità Europea ha emesso la direttiva 96/82/CE, relativa al «controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose» (detta anche «direttiva Seveso», dalla località della Lombardia nella quale, nel 1976, un incidente all'industria Icmesa produsse un grave inquinamento chimico, con rilevanti danni a persone e cose), con la quale prescrive – tra l'altro – il controllo dell'urbanizzazione nelle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante, definendo requisiti minimi di sicurezza in relazione alla destinazione ed utilizzazione del suolo che tengono conto della necessità di mantenere opportune distanze tra stabilimenti e zone residenziali. La direttiva è stata recepita in Italia dapprima con il d.lgs. n. 334/1999, attualmente con il decreto legislativo 21 settembre 2005 n. 238 «Attuazione della direttiva 2003/105/CE che modifica la direttiva 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose» (in *Supplemento ordinario* n. 189 alla *G.U.* n. 271 del 21 novembre 2005), che modifica ed integra il precedente decreto.

<sup>36</sup> Le industrie insalubri, disciplinate dalla normativa sanitaria (articoli 216 e 217 del r.d. 1265/1934 T.U. leggi sanitarie), sono soggette, prima dell'avvio dell'attività, ad ottenere una specifica autorizzazione al Comune (che dovrebbe essere ricompresa nell'autorizzazione integrata ambientale) finalizzata a controllare l'insediamento di industrie ed attività che possono determinare danni alla salute a causa delle emissioni inquinanti prodotte o della pericolosità delle sostanze detenute. È previsto che il Ministero della Sanità aggiorni periodicamente l'elenco delle attività ritenute insalubri (il cui ultimo aggiornamento è stato adottato con d.m. 5 settembre 1994).

propriamente industriali, una procedura autonoma che assorba in sé il titolo edilizio.

In pratica, per la generalità delle attività produttive (che, è bene ricordare, ricomprendono agricoltura, commercio, turismo e servizi), che possono essere collocate in un edificio civile con destinazione non residenziale, non si avverte la necessità di delineare una procedura per l'ottenimento del titolo edilizio diversa da quanto previsto dal D.P.R. n. 380/2001 (permesso di costruire, dichiarazione di inizio attività), nella quale le eventuali ulteriori autorizzazioni necessarie (paesaggistica, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, ecc.) risultano nulla osta che confluiscono nella definizione del titolo edilizio; procedure già soggette alla semplificazione dello «sportello unico per l'edilizia». Per quanto riguarda invece le attività più propriamente industriali, che devono essere localizzate in un fabbricato industriale, sarebbe opportuno definire una specifica procedura che unifichi sostanzialmente i tre procedimenti principali attualmente in uso, relativi alle autorizzazioni edilizie (D.P.R. n. 447/1998 e D.P.R. n. 380/2001), alla sicurezza delle persone e delle cose coinvolte nell'attività (d.lgs. n. 139/2006)<sup>37</sup>, all'autorizzazione integrata ambientale in merito al rispetto della normativa concernente aria, acqua, suolo e rumore (d.lgs. n. 59/2005)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Il decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 «Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ...» (in *Supplemento ordinario* n. 83 alla G.U. n. 80 del 5 aprile 2006), dedica il Capo terzo alla materia della prevenzione incendi, definita (art. 13) quale «funzione di preminente interesse pubblico diretta a conseguire, secondo criteri applicativi uniformi sul territorio nazionale, gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente»; le cui procedure, «esercitate in armonia con le disposizioni sugli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia» (art. 14), sono impiegate sul «certificato di prevenzione incendi» (art. 16) che «attesta il rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi e la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio nei locali, attività, depositi, impianti ed industrie pericolose», rilasciato «su istanza dei soggetti responsabili delle attività interessate, a conclusione di un procedimento che comprende il preventivo esame ed il parere di conformità sui progetti, finalizzati all'accertamento della rispondenza dei progetti stessi alla normativa di prevenzione incendi, e l'effettuazione di visite tecniche, finalizzate a valutare direttamente i fattori di rischio ed a verificare la rispondenza delle attività alla normativa di prevenzione incendi e l'attuazione delle prescrizioni e degli obblighi a carico dei soggetti responsabili delle attività medesime».

<sup>38</sup> Nell'ambito delle politiche per la riduzione dell'inquinamento, nel 1996 l'Unione europea ha emanato la direttiva 96/61/CE, cosiddetta «direttiva IPPC» (dove IPPC sta per *Integrated Pollution Prevention and Control*; in italiano, Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento); in base alla quale gli impianti industriali (indicati in un apposito elenco) per poter operare devono ottenere (da parte delle autorità competenti nei Paesi membri) una specifica autorizzazione ambientale basata sul concetto delle migliori tecniche disponibili (*Best Available Techniques*, BAT). In attuazione della direttiva europea, in Italia è stato introdotto l'obbligo di ottenere la «autorizzazione integrata ambientale» riferita al rispetto della normativa concernente aria, acqua, suolo e rumore; dapprima con il d.lgs. n. 372/1999

### 3.3. *L'autorizzazione all'esercizio di un impianto produttivo*

L'autorizzazione all'avvio in esercizio di un'impresa, se le procedure per la localizzazione e la realizzazione sono state correttamente eseguite, può realmente essere oggetto di una procedura semplificata basata sul principio della autocertificazione, che consegua realmente i tempi ridotti che oggi costituiscono solo un demagogico slogan di natura mediatica.

Per le autorizzazioni di tipo amministrativo, riferite agli aspetti previdenziali, assistenziali e fiscali, è in atto una procedura automatica attribuita alle Camere di Commercio, che, come abbiamo già visto, viene elencata fra le buone pratiche di amministrazione digitale.

Per le attività di tipo industriale, qualora la autorizzazione alla localizzazione ed alla realizzazione dell'impianto abbia valutato anche il processo produttivo, i certificati di collaudo dei fabbricati, degli impianti e dei macchinari, in uno con le informazioni complementari (ad esempio, il nominativo e la qualifica del responsabile della sicurezza, la qualifica della squadra aziendale antincendio, ecc.) possono sicuramente dare luogo alla procedura di dichiarazione di inizio attività.

Per le attività produttive (di tipo non industriale) da avviare all'interno di edifici non residenziali, potrebbe essere sufficiente autocertificare la sussistenza dei requisiti per il rilascio del certificato di agibilità<sup>39</sup>. Anche in questo caso le autocertificazioni finalizzate al rilascio del certificato di agibilità, insieme alle autocertificazioni finalizzate al rilascio del certificato di prevenzione incendi (se ricorre), possono sicuramente dare luogo alla procedura di dichiarazione di inizio attività.

A loro volta, le ispezioni alle attività in esercizio potrebbero essere sostituite da autocertificazioni relative al mantenimento dei requisiti prescritti, prodotte secondo una tempistica ed una calendarizzazione predeterminata; ferma restando, ovviamente, la facoltà di controllo esercitabile dall'amministrazione pubblica.

limitatamente agli impianti esistenti e per alcune specifiche attività industriali, e quindi con il decreto legislativo 18 febbraio 2005 n. 59 (in *Supplemento ordinario* n. 72 alla *G.U.* n. 93 del 22 aprile 2005), che ha esteso l'obbligo ai nuovi impianti, e a quelli sostanzialmente modificati, ricadenti nelle tipologie elencate nel medesimo provvedimento.

<sup>39</sup> Art. 24 D.P.R. n. 380/2001 T.U. Edilizia; viene rilasciato, anche sotto forma di autocertificazione, in riferimento alle condizioni di sicurezza statica, di igiene e salubrità, di sicurezza degli impianti, di efficienza energetica, nonché la conformità alla normativa sull'accessibilità e il superamento delle barriere architettoniche.

### 3.4. *Competenze e attribuzioni*

Al SUAP, come già visto, oltre alle competenze relative agli adempimenti amministrativi per la realizzazione di una impresa, sono stati attribuiti anche compiti di informazione, che spesso sono stati intesi come compiti di promozione ed attrazione degli investimenti.

Lo sportello unico, che deve essere attivato dai Comuni (anche in forma associata), può essere attivato anche dal soggetto responsabile di un patto territoriale o di un contratto d'area.

Sul territorio esistono altre forme associative (consorzi di sviluppo industriale, distretti produttivi, altri enti variamente denominati) che si occupano della gestione di un'area produttiva e dei relativi servizi.

Nella precedente esposizione si è ipotizzato di distinguere le procedure di autorizzazione delle imprese tra le attività industriali e le restanti tipologie di attività.

Appare logico ipotizzare competenze separate tra le funzioni di autorizzazione e controllo delle attività di impresa e le funzioni di promozione e sostegno alle medesime. Lo sportello unico delle attività produttive (comunale o consortile fra enti locali) dovrebbe occuparsi in maniera esclusiva delle prime, mentre gli enti di gestione (consorzi, distretti, o qualsivoglia denominazione possa assumere una società mista pubblico-privato) dovrebbero occuparsi delle attività di sostegno, esercitando – eventualmente – per delega le funzioni di SUAP nelle aree dagli stessi gestite (purché siano attivate forme di controllo di garanzia sul corretto esercizio delle funzioni delegate, e risulti verificato che l'esercizio di funzioni pubbliche non confligga con le regole delle società *in house*).

### 4. *Regolazione e competitività*

Va ricordato che fra le azioni da avviare nell'ambito del programma «Industria 2015», con l'ausilio delle risorse finanziarie del Fondo per la competitività e lo sviluppo<sup>40</sup>, sono previste anche le «misure di regolamentazione e semplificazione amministrativa», quale contributo alla competitività del sistema produttivo nazionale.

<sup>40</sup> Roberto Gallia, *Il Fondo per la competitività e lo sviluppo*, in questa «Rivista», XXI, 2007, n. 2, pp. 265-277.

Poiché i problemi evidenziati potrebbero essere superati tramite una appropriata regolamentazione, come abbiamo visto nell'esposizione precedente, viene spontaneo chiedersi come mai l'attuazione dello sportello unico delle attività produttive abbia dato luogo a valutazioni contrastanti, alle quali il provvedimento che il Parlamento si appresta a varare non sembra in grado di fornire una risposta esauriente.

Sembra opportuno insistere nell'osservazione che le procedure, in essere e delineate, non entrano nel merito degli adempimenti sostanziali di natura tecnica, affidandosi alla generica definizione del ricorso a una «dichiarazione attestante la sussistenza degli specifici requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento»; requisiti che spesso trovano impreparati i responsabili del SUAP<sup>41</sup> e che risultano non eludibili in un'attività di impresa, come è tragicamente ricordato dall'elevato numero di incidenti sul lavoro che la cronaca continua a registrare in questo periodo.

Risulta indispensabile superare la confusione normativa, che riguarda – in particolare – gli impianti nei loro aspetti di sicurezza<sup>42</sup> e di efficienza<sup>43</sup>, e costituisce un *vulnus* non solo in riferimento alle procedure di autorizzazione e controllo, ma anche in riferimento agli aspetti finanziari, in quanto sulle modalità di finanziamento degli investimenti e di assicurazione dell'attività di impresa incidono i sovracosti derivanti da una valutazione dei rischi non riferibile a regole certe.

Una volta definite regole e norme, sarebbe importante garantire la loro omogenea applicazione su tutto il territorio nazionale; cosa che attualmente non avviene sia per la disomogenea attenzione

<sup>41</sup> Come testimoniano i vari manuali elaborati dal Formez nell'ambito del progetto «Sportello Impresa».

<sup>42</sup> Le norme di sicurezza sugli impianti, contenute nel Capo V della Parte II del T.U. edilizia (articoli 107-121), riproducono integralmente quanto previsto dalla legge 46/1990 e dal relativo regolamento di attuazione D.P.R. n. 447/1991, rimasti contestualmente in vigore. L'entrata in vigore delle disposizioni previste dal T.U. è stata oggetto di successivi differimenti, in attesa di uno specifico regolamento; l'ultima proroga (legge 17/2007) dispone che dall'entrata in vigore dell'emanando regolamento risultano abrogate sia le norme previste dalla legge 46/1990 e dal D.P.R. n. 447/1991 sia le norme del Capo V del T.U. edilizia, le quali pertanto non sono mai entrate in vigore. Inoltre, non per tutte le sette categorie di impianti considerati (elettrici, elettronici, riscaldamento e climatizzazione, idrosanitari, gas, ascensori, protezione antincendio) è stata definita una specifica regola per la progettazione, costruzione, verifica ed esercizio.

<sup>43</sup> Il d.m. 19 febbraio 2007 «Criteri e modalità per incentivare la produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare» (in *G.U.* n. 45 del 23 febbraio 2007), nel regolamentare le condizioni per l'accesso ai benefici del c.d. «conto energia», definisce i requisiti degli impianti, i quali devono rispettare, «*ove di pertinenza*», le prescrizioni contenute in un elenco allegato di 37 norme tecniche.

espressa dalle Regioni<sup>44</sup> sia per la carente definizione normativa del carattere di «cedevolezza» delle norme di specifico contenuto tecnico (che, essendo sostanzialmente finalizzate alla tutela della salute, dovrebbero avere una omogenea applicazione sull'intero territorio nazionale).

La Corte Costituzionale ha avuto occasione di ricordare (sentenze 14/2004 e 134/2005) come, in materia di politica economica, lo Stato sia abilitato ad intervenire direttamente sul mercato, perseguendo strategie di politica industriale, in virtù della competenza in materia di tutela della concorrenza; materia di competenza esclusiva la quale, in quanto strumento di politica economica, «non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali». Argomento sul quale la Suprema Corte ritorna nella sentenza 165/2007, in materia di distretti produttivi ed Agenzia per la diffusione delle tecnologie innovative<sup>45</sup>; con la quale, nel momento in cui ribadisce la legittimità delle «scelte di rilevanza nazionale» operate dal legislatore statale, in quanto «il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso unificare in capo allo Stato strumenti che attengono allo sviluppo dell'intero Paese», contemporaneamente ribadisce la necessità di «recuperare il ruolo delle Regioni in termini di coinvolgimento delle medesime... [che] ...rende indispensabile l'applicazione del modulo della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni dei poteri di tipo normativo o programmatorio».

<sup>44</sup> La Regione Lombardia, particolarmente attenta alla problematica, all'interno della l.r. 2 febbraio 2007 n. 1 «Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia» (So n. 1 al BURL n. 6 del 5 febbraio 2007), accanto agli strumenti di sostegno diretto alle imprese (fiscaltà, credito, aiuti, distretti, ecc.) ha indicato anche la necessità di individuare i procedimenti amministrativi da sostituire con autocertificazione (per la quale prevede la definizione di una modulistica unificata e completata da allegati standardizzati), le modalità di esecuzione dei procedimenti di competenza dello Sportello unico per le attività produttive (che escludono le procedure edilizie), le procedure per il recupero delle aree industriali dismesse. In maniera sollecita è stato quindi predisposto il regolamento per la semplificazione delle procedure (DGR 8/4502 del 3 aprile 2007, in BURL n. 17 del 23 aprile 2007) e la modulistica unificata per la dichiarazione di inizio dell'attività produttiva, per la dichiarazione di agibilità degli edifici destinati ad attività economiche, per la dichiarazione di inizio attività in alternativa all'istanza del permesso di costruire (decreto dirigenziale 4221 del 24 aprile 2007, in «BURL», n. 18 del 30 aprile 2007).

<sup>45</sup> Art. 1, commi 366-369 della legge 266/2005, finanziaria 2006.

Sarebbe opportuno accogliere il suggerimento della Suprema Corte, e riavviare un fattivo processo di concertazione istituzionale e sociale, che inopinatamente è diventato desueto, per ricercare regole condivise anche per un effettivo sostegno dell'attività di impresa.

