

Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP)

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Ambito di applicazione. - 3. Sintesi del quadro normativo. - 4. La nuova regolamentazione. - 5. Alcune considerazioni.

1. Premessa

Dopo una petulante propaganda, di durata pluriennale, sullo slogan «impresa in un giorno», è stato recentemente emanato un regolamento per la semplificazione e il riordino dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP)¹, che, con l'obiettivo di rendere più efficiente l'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese, prevede la costituzione di un unico punto di contatto dell'impresa con la Pubblica Amministrazione (a prescindere dalle sue articolazioni in centrale, periferica e locale), la cui efficienza delle procedure dovrebbe trovare fondamento sulla condivisione delle informazioni tra le diverse Amministrazioni che intervengano nel procedimento, da attuare tramite il ricorso alla tecnologia telematica.

Se il ricorso a modalità telematiche per la comunicazione delle imprese con la PA, e delle diverse Amministrazioni tra di loro, può risultare in grado di conferire efficienza alle procedure, tuttavia, in mancanza di certezze in merito alla natura ed alla validità delle informazioni necessarie e richieste non appare sufficiente, per garantire l'efficacia dei procedimenti riguardanti le attività produttive, superando le difficoltà già in passato evidenziate².

¹ Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 160 «Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'art. 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133», in *Supplemento ordinario* n. 227 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 229 del 30 settembre 2010.

² R. Gallia, *Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP)*, in questa «Rivista», XXI, 2007, nn. 3-4, pp. 575-595.

2. *Ambito di applicazione*

Il nuovo regolamento assume efficacia centottanta giorni dopo la pubblicazione, ad eccezione dei raccordi provvedimentali con gli strumenti urbanistici, la cui efficacia è posticipata di un anno dalla data di pubblicazione. Fino alla scadenza di tali termini continuano ad applicarsi le procedure previste dal vigente D.P.R. 447/1998 (e s.m.i.)³.

Il nuovo regolamento si applica alle attività produttive, ridefinite quali «attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni».

Rimangono escluse le attività riferibili agli impianti ed alle installazioni energetiche, all'impiego di materiali radioattivi, agli impianti nucleari, alla ricerca e coltivazione degli idrocarburi, alle infrastrutture strategiche ed agli insediamenti produttivi inseriti nella programmazione nazionale.

Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) viene individuato quale «unico soggetto pubblico di riferimento territoriale» per tutti i procedimenti riferiti a:

- l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi,
- la localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività.

La funzione del SUAP può essere esercitata dai Comuni in forma singola o associata. A tal fine, entro centottanta giorni dalla pubblicazione del provvedimento (28 gennaio 2011), i Comuni devono trasmettere al Ministero dello sviluppo economico l'attestazione di possedere i requisiti funzionali previsti dal regolamento; che consistono, sostanzialmente, nella capacità di operare in modalità telematica. Alla scadenza del termine, in assenza della dichiarazione o per il mancato riconoscimento dei requisiti, la funzione è delegata automaticamente alla Camera di Commercio competente per il territorio.

Contestualmente viene istituito il portale «impresainungiorno», che sostituisce il portale «impresa.gov» nel ruolo di centro di con-

³ 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, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59».

tatto a livello nazionale; per il quale il regolamento stabilisce (art. 3, comma 1) che:

«1. Il portale:

a) fornisce servizi informativi e operativi ai SUAP per l'espletamento delle loro attività;

b) assicura la divulgazione delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali;

c) prevede l'utilizzo della procura speciale con le stesse modalità previste per la comunicazione unica;

d) contiene un sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri comunque denominati relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP. L'interessato, anche mediante l'Agenzia per le Imprese di cui all'art. 1 lett. a), versa gli importi previsti attraverso il sistema telematico messo a disposizione dal portale. Il sistema di pagamento si basa sulle regole tecniche approvate ai sensi dell'art. 12, comma 5;

e) costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, e assicura il collegamento con le autorità competenti ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. i), del medesimo decreto legislativo».

3. Sintesi del quadro normativo

Lo sportello unico delle attività produttive è stato introdotto dall'art. 24 del d.lgs. 112/1998 nell'ambito del processo di decentramento amministrativo, avviato con la legge n. 59/1997 ed approdato nella riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 3/2001). Istituito e regolamentato con il D.P.R. n. 447/1998, tuttora vigente, è dedicato alla semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione degli impianti produttivi. Il successivo D.P.R. n. 440/2000, nell'integrare la disciplina precedentemente dettata, ha definito la nozione di impianti produttivi (comma 1-*bis* dell'art. 1), riferita a «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».

In merito alle procedure di semplificazione, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato come uno degli obiettivi da perseguire sia quello di evitare che una pluralità di competenze nella

cura degli interessi pubblici si traducano in difficoltà dei rapporti del cittadino con le istituzioni. In particolare, con riferimento alla nozione di «autorizzazione unica» da adottare a conclusione di un unico procedimento, alla cui definizione concorrono i soggetti titolari del rilascio di atti autorizzatori (comunque definiti), si è rammentato che questi ultimi assumono la natura di «atti istruttori» per l'adozione dell'unico provvedimento conclusivo (Corte Costituzionale, sentenza 376/2002).

Sulla specifica materia è intervenuta anche l'Unione Europea con la direttiva 2006/123/CE⁴ relativa ai servizi nel mercato interno, la quale – tra l'altro – prevede che:

«Gli Stati membri prevedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:

a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;

b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle loro attività di servizi».

In questo contesto è intervenuta la riforma del SUAP, avviata con lo slogan propagandistico di «Impresa in un giorno» che è stato assunto quale rubrica dell'art. 38 del d.l. 112/2008⁵.

I primi due commi dell'art. 38 esplicitano le premesse della riforma, dichiarando che «al fine di garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione, l'avvio di attività imprenditoriale, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, è tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio» (comma 1) e che le disposizioni dettate «attengono ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale» (comma 2).

Il medesimo articolo, al comma 3, indica i principi ed i criteri per procedere alla semplificazione ed al riordino delle procedure

⁴ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, in *G.U.C.E. L. 376/36* del 27 dicembre 2006.

⁵ Legge 6 agosto 2008, n. 133 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», *Supplemento ordinario* n. 196 alla *G.U.* n. 195 del 21 agosto 2008.

per le attività produttive; incentrati – sostanzialmente – su tre pilastri:

– la distinzione (e il collegamento) tra le funzioni relative alle attività produttive, disciplinate dalle norme procedurali del SUAP, e le attività relative alla costituzione dell'impresa, per le quali è operante la «comunicazione unica» al registro delle imprese, disciplinata dall'art. 9 del d.l. 7/2007⁶;

– l'applicazione della disciplina del SUAP per l'espletamento delle procedure e delle formalità riferibili sia alle prestazioni di servizi sia alla realizzazione e gestione degli impianti produttivi di beni e servizi;

– la costituzione di «agenzie per le imprese», soggetti privati accreditati per l'attestazione dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'attività di impresa.

4. *La nuova regolamentazione*

I requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese sono oggetto di un diverso regolamento⁷, pubblicato contestualmente sulla medesima *G.U.*

Il riordino dell'attività del SUAP, individuato – come già detto – quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale, prevede che qualsivoglia comunicazione da parte delle imprese venga inoltrata al medesimo per via telematica, e che con la medesima modalità il SUAP inoltri la documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali non possono comunicare con il richiedente ma solo con il SUAP (artt. 2 e 4).

Al SUAP sono attribuibili, «salva diversa disposizione dei comuni interessati», le competenze dello «sportello unico per l'edilizia produttiva» (comma 6 dell'art. 4), istituto non precisamente definito e non univocamente riconducibile ad una «sezione» dello

⁶ 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», *Supplemento ordinario* n. 91 alla *G.U.* n. 77 del 2 aprile 2007.

⁷ D.P.R. 9 luglio 2010 n. 159 «Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, a norma dell'art. 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133», *Supplemento ordinario* n. 227/L alla *G.U.* n. 229 del 30 settembre 2010, Errata Corrige in *G.U.* n. 235 del 7 ottobre 2010.

sportello unico per l'edilizia, come disciplinato dall'art. 5 del D.P.R. 380/2001 T.U. edilizia.

Tra il SUAP ed il Registro delle Imprese è obbligatorio il collegamento telematico, per la condivisione e l'aggiornamento dei dati relativi alle imprese (commi 8 e 9 dell'art. 4). Da notare come la lett. *b*) del comma 9 preveda che il Registro delle Imprese renda accessibili ai SUAP «le informazioni relative alle segnalazioni certificate di inizio attività»; disposizione che appare come una conferma dell'applicazione della «segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA) limitatamente alle pratiche amministrative senza interferire nelle attività di natura edilizia ed urbanistica, così come avveniva per la «dichiarazione di inizio attività» (DIA) dell'art. 19 della legge n. 241/1990 (nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 49 d.l. 78/2010)⁸, senza interferire nella «denuncia di inizio attività» (DIA) di cui al T.U. edilizia 380/2001.

Le procedure in capo al SUAP sono distinte in un procedimento automatizzato e in un procedimento ordinario.

Il «procedimento automatizzato» (artt. 5 e 6), che entra in vigore il 29 marzo 2011, prende avvio dalla presentazione di una SCIA presso il Registro delle Imprese, che lo inoltra al SUAP per la verifica della «completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati». In caso di verifica positiva, trasmessa dal SUAP alle amministrazioni ed agli uffici competenti, il SUAP rilascia la ricevuta che consente di «avviare immediatamente l'intervento o l'attività». Lascia perplessi la previsione che all'interessato possano essere inoltrate richieste istruttorie «anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici comunali competenti», in quanto, poiché il rilascio della ricevuta (che consente l'avvio dell'attività) e l'inoltro alle amministrazioni competenti risulta contestuale, le eventuali richieste istruttorie risulteranno inevitabilmente successive, e quindi – nel caso dell'acquisizione di elementi ostativi – potranno dar luogo solamente al ricorso a provvedimenti di autotutela (incrementando la conflittualità potenziale della procedura).

Nel caso in cui per la conclusione della procedura si renda necessario acquisire pareri (comunque definiti) derivanti da provvedimenti (genericamente indicati) che prevedono un termine per la maturazione del silenzio assenso, il silenzio maturato «equivale

⁸ Legge 30 luglio 2010, n. 122 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», G.U. n. 176 del 30 luglio 2010.

a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide».

La medesima procedura può essere espletata da una Agenzia delle imprese abilitata, la quale, compiuta l'istruttoria (i cui termini temporali non vengono definiti), inoltra al SUAP una «dichiarazione di conformità» che «costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività e per l'avvio immediato dell'intervento dichiarato [e che] ha anche valore di titolo edilizio con effetti immediati».

Il «procedimento ordinario» contempla un procedimento unico (art. 7), che entra in vigore il 29 marzo 2011, ed il raccordo procedimentale con gli strumenti urbanistici (art. 8), che entra in vigore il 29 settembre 2011.

Il «procedimento unico», il cui provvedimento conclusivo costituisce «titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste», è riferito ai casi che richiedono un apprezzamento discrezionale da parte della PA, sottratti quindi al procedimento automatizzato, che dovrebbe fondarsi sull'accertamento della sussistenza dei requisiti (eventualmente attestati da un tecnico abilitato) necessari per l'esecuzione dell'attività; anche se il regolamento appare non chiaro sul punto.

La procedura ordinaria prevede trenta giorni per l'eventuale richiesta di documentazione integrativa e trenta giorni per la conclusione del procedimento, salvo la necessità di acquisire atti istruttori e pareri da parte di altre amministrazioni pubbliche. In quest'ultimo caso si ricorre alla conferenza di servizi; obbligatoria «nel caso in cui i procedimenti necessari per acquisire le suddette intese, nulla osta, concerti o assensi abbiano una durata superiore ai novanta giorni ovvero nei casi previsti dalle discipline regionali». Nel caso di inadempienza si rimanda a quanto previsto dalla legge di riforma, la quale prevede la conclusione del procedimento prescindendo dal parere delle amministrazioni inadempienti⁹.

In questa procedura, il ruolo delle agenzie per le imprese risulta limitato alla attività istruttoria e di apporto collaborativo alla individuazione dei procedimenti da attivare.

È prevista inoltre (comma 7 dell'art. 7) una formula di responsabilizzazione dei funzionari pubblici, stabilendo che «il rispetto dei

⁹ Legge 133/2008, art. 38, comma 3, lett. b): «b) in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta dell'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi».

termini per la conclusione del procedimento costituisce elemento di valutazione del responsabile del SUAP e degli altri soggetti pubblici partecipanti alla conferenza di servizi».

In merito al «raccordo procedimentale con gli strumenti urbanistici» (che non trova applicazione nei confronti degli interventi relativi alle medie ed alle grandi strutture di vendita), si prevede che in assenza e/o insufficienza di aree destinate all'insediamento di impianti produttivi, «fatta salva l'applicazione della relativa disciplina regionale», l'interessato possa richiedere la convocazione di una conferenza di servizi, da tenersi «in seduta pubblica»; il cui eventuale esito positivo, qualora l'intervento comporti la variazione di uno strumento urbanistico, ne consente l'approvazione da parte del Consiglio comunale «ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede». Al progetto così approvato si applicano i termini di efficacia temporale e di decadenza del permesso di costruire, già previsti dal T.U. edilizia 380/2001. Rimangono aperti i problemi della pubblicità degli atti di una variante allo strumento urbanistico, probabilmente non superata dalla convocazione in seduta pubblica della conferenza di servizi, e del livello di progettazione dell'intervento, i cui elaborati dovrebbero coincidere con quelli richiesti dalla procedura per il rilascio di un permesso di costruire, vista l'attribuzione dei medesimi termini di validità.

Su richiesta dell'interessato, inoltrata tramite il SUAP, l'ufficio comunale competente deve pronunciarsi entro trenta giorni sulla compatibilità di un progetto preliminare «con i vigenti strumenti di pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica, senza che ciò pregiudichi la definizione dell'eventuale successivo procedimento». In caso di esito positivo della verifica, «il responsabile del SUAP dispone per il seguito immediato del procedimento con riduzione della metà dei termini previsti». Trattandosi dell'approvazione di un progetto, ancorché preliminare, in caso di area sottoposta a tutela paesaggistica appare improprio prescindere dalla relativa autorizzazione, il cui rilascio è di competenza della Soprintendenza ministeriale e non del Comune; mentre, nel caso di assenza di vincoli di tutela, appare sufficiente il certificato di destinazione urbanistica.

Particolarmente controverso appare l'art. 9 «Chiarimenti tecnici», il quale prevede che «qualora occorranzo chiarimenti circa il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell'impianto», su richiesta dell'interessato o delle amministrazioni coinvolte o di portatori di interessi (privati, pubblici, diffusi) il responsabile del SUAP – senza interrompere il procedimento in corso – convochi una riunione tra i soggetti interessati e le amministrazioni competenti,

dandone pubblicità. In particolare non appare chiaro il richiamo all'art. 11 della legge n. 241/1990, relativo agli accordi procedurali finalizzati a determinare il contenuto discrezionale di un provvedimento amministrativo ovvero in sostituzione dello stesso; istituto giuridico di estremo interesse, che in passato – sotto altra denominazione – ha avuto un significativo ruolo nei provvedimenti per la localizzazione delle iniziative imprenditoriali nel Mezzogiorno¹⁰, ma che non risulta abbia avuto una concreta applicazione nei provvedimenti degli Enti territoriali. La lettura del testo, non chiaro nelle finalità e negli obiettivi, fa pensare maggiormente alle procedure di VIA (delle quali risulterebbe una inutile duplicazione) o al tentativo di prevenire i conflitti sociali determinati dalla localizzazione di particolari infrastrutture (anch'esso improprio, in quanto il regolamento non trova applicazione nei confronti delle infrastrutture strategiche e degli impianti produttivi inseriti nella programmazione nazionale).

L'avvio dei lavori autorizzati con la procedura ordinaria deve essere comunicato al SUAP (art. 10, comma 5).

L'esercizio dell'attività dopo l'ultimazione dei lavori è consentito (art. 10, commi 1 e 2) a seguito dell'inoltro al SUAP della dichiarazione del direttore dei lavori, che attesti la conformità dell'opera al progetto e la sua agibilità, e del certificato di collaudo «nei casi previsti dalla normativa vigente». L'uso del singolare per il certificato di collaudo lascia perplessi, in quanto, trattandosi di impianti produttivi, oltre all'eventuale collaudo statico si potrebbe fare riferimento ai collaudi degli impianti, nelle loro diverse tipologie. Inoltre è prevista la possibilità di richiedere il rilascio del certificato di agibilità ai sensi dell'art. 25 del T.U. edilizia 380/2001, norma che, essendo di natura regolamentare, è stata legittimamente modificata dalle normative regionali¹¹, alcune delle quali non prevedono più una fase istruttoria.

¹⁰ R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, Collana SVIMEZ, 2004.

¹¹ Il T.U. edilizia (D.P.R. 380/2001) disciplina i contenuti del certificato di agibilità (art. 24, di rango legislativo), che costituiscono i principi ai quali si devono adeguare le legislazioni regionali. Le Regioni, a loro volta, possono definire e precisare il procedimento di rilascio del certificato di agibilità (disciplinato dall'art. 25, di natura regolamentare). Non tutte le Regioni hanno provveduto a disciplinare l'attività edilizia con norme proprie, e solo alcune hanno modificato i contenuti e le procedure del certificato di agibilità.

Il rilascio del «certificato di agibilità» è definito all'interno della legge regionale in materia edilizia dalla Regione Umbria (l.r. 1/2004 artt. 29-31), dalla Regione Liguria (l.r. 16/2008 art. 37) e dalla Regione Friuli Venezia Giulia (Codice dell'edilizia, l.r. 19/2009, artt. 27 e 28).

L'art. 11 prevede il monitoraggio sull'attività e sul funzionamento dei SUAP, con la predisposizione di una relazione annuale al Parlamento; nonché un piano di formazione per i dipendenti pubblici.

L'art. 12 prevede l'avvio di formule di cooperazione istituzionale tra Governo, Regioni ed Enti locali, finalizzate sia a definire le «modalità di cooperazione organizzativa e gestionale per la funzionalità e l'operatività del sistema di sportelli unici e per l'attivazione di strumenti di controllo» sia ad «assicurare la standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione, quantomeno in ambito regionale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei sub-procedimenti, nonché la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica a livello nazionale». In attesa della definizione di una modulistica omogenea, il portale «impresainungiorno», al quale è affidata l'informazione sugli adempimenti necessari, metterà a disposizione i relativi strumenti operativi avvalendosi di quanto predisposto dai SUAP già operanti.

Infine, il regolamento riporta in allegato le specifiche tecniche delle «Modalità telematiche di comunicazione e trasferimento dati tra il SUAP e i soggetti coinvolti nel procedimento».

5. *Alcune considerazioni*

L'efficacia delle procedure, finalizzate al riordino delle attività dei SUAP ed alla semplificazione dei rapporti con i cittadini e le imprese, sembra affidata alla capacità della Pubblica Amministrazione di operare in modalità telematica. Sia la legge sia il regolamento sembrano non aver tenuto nella dovuta attenzione la necessità di procedere congiuntamente al raccordo ed alla armonizzazione delle norme che regolano i diversi aspetti connessi con la realizzazione e l'esercizio delle attività produttive.

La provincia autonoma di Bolzano definisce, all'interno della l.u.p. 13/1997, il rilascio del «certificato di abitabilità» (art. 131).

La Regione Emilia Romagna definisce, all'interno della l.r. 31/2002 in materia edilizia, il rilascio del «certificato di conformità edilizia e agibilità» (artt. 21-22).

La Regione Toscana definisce, all'interno della l.r. 1/2005 in materia di governo del territorio, il rilascio del «certificato di abitabilità e agibilità» contestualmente al deposito del «fascicolo di fabbricato» (art. 86).

La Regione Lombardia e la provincia autonoma di Trento, all'interno della propria legge urbanistica, demandano ai Comuni la regolamentazione del rilascio del certificato di agibilità, da prevedere all'interno dei propri regolamenti edilizi.

Con riferimento agli aspetti non adeguatamente considerati, risulta che:

– nonostante la legge preveda il mantenimento del registro delle imprese e della relativa procedura di comunicazione unica, distinta e da raccordare con le procedure del SUAP, la procedura automatizzata indicata dal regolamento ripropone una commistione tra le procedure per la costituzione e la cessazione di un'impresa (quale soggetto giuridico) e le procedure per autorizzare e verificare l'esercizio di una attività di impresa (quale produzione di beni e servizi);

– nonostante l'indicazione di uno sportello unico per l'edilizia produttiva, non meglio identificato, non viene risolta l'assenza di una netta distinzione normativa fra l'edilizia civile, residenziale e non residenziale, e l'edilizia industriale (adibita in via esclusiva alla produzione e commercializzazione di beni e servizi), nozione assente nell'ordinamento dopo l'abrogazione della legge n. 690/1976¹² che all'art. 1-*quater* dava la definizione di «insediamento o complesso produttivo» e di «insediamento civile»¹³. Ne discende che il regolamento non distingue tra le procedure riferibili ad attività produttive (comprendenti sia le prestazioni di servizi sia la produzione di beni e servizi) da localizzare nella parte non residenziale di un edificio civile, e le procedure riferibili agli impianti per la produzione di beni e servizi da realizzare in sede propria;

– nonostante la riproposizione della assenza e/o insufficienza di aree destinate ad insediamenti produttivi, non viene risolta la man-

¹² Legge 8 ottobre 1976, n. 690 «Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 10-8-1976, n. 544 concernente proroga dei termini di cui agli artt. 15, 17 e 18 della legge 10-5-1976 n. 319, recante norme per la tutela delle acque dall'inquinamento»; abrogato con l'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006, Codice dell'ambiente.

¹³ Legge 690/1976, art. 1-*quater*:

Ai sensi e per gli effetti della legge 10 maggio 1976, n. 319, si intende:

– per insediamento o complesso produttivo, uno o più edifici od installazioni collegati tra di loro in una area determinata dalla quale abbiano origine uno o più scarichi terminali e nella quale si svolgano prevalentemente, con carattere di stabilità e permanenza, attività di produzione di beni;

– per insediamento civile, uno o più edifici o installazioni, collegati tra di loro in un'area determinata dalla quale abbiano origine uno o più scarichi terminali, ed adibiti ad abitazione o allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica, sanitaria, a prestazione di servizi ovvero ad ogni altra attività, anche compresa tra quelle di cui alla precedente lett. a), che dia origine esclusivamente a scarichi terminali assimilabili a quelli provenienti da insediamenti abitativi.

Le imprese agricole di cui all'art. 2135 del codice civile sono considerate insediamenti civili.

cata distinzione (in conseguenza anche di quanto illustrato al punto precedente) fra attività produttive localizzate in un contesto urbano (residenziale e non residenziale) e attività produttive localizzate e/o da localizzare in un contesto urbanistico dedicato (zona territoriale omogenea D, di cui al d.m. 1444/1968); in particolare non viene risolta la stratificazione normativa nella definizione degli strumenti urbanistici dedicati agli insediamenti produttivi, che vede coesistere il piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale (piano ASI)¹⁴, il piano per gli insediamenti produttivi (PIP)¹⁵ e le aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA)¹⁶, dai quali è discesa una variegata legislazione regionale (come evidenziato nella tabella allegata).

Con riferimento agli aspetti che risultano elusi, si può rilevare:

– la mancata armonizzazione delle norme sui cambi di destinazione d'uso degli immobili e delle aree, e la definizione della loro compatibilità sia urbanistica sia edilizia, che la giurisprudenza individua come fattispecie distinte¹⁷;

– il mancato coordinamento con le norme settoriali che interessano in maniera non eludibile le attività produttive, quali il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti¹⁸, i controlli di preven-

¹⁴ Strumento urbanistico sovra-comunale, equivalente ad un piano territoriale di coordinamento (art. 5 della legge urbanistica nazionale 1150/1942) introdotto dalla legislazione speciale per il Mezzogiorno e da ultimo normato dall'art. 51 del D.P.R. n. 218/1978, T.U. delle leggi sul Mezzogiorno, che trova applicazione fino a quando le Regioni non provvedano a disciplinare la materia nella propria legislazione.

¹⁵ Strumento di attuazione del piano regolatore comunale, introdotto dall'art. 27 della legge n. 865/1971.

¹⁶ Strumento introdotto dall'art. 26 del d.lgs. 112/1998, che attribuisce alle Regioni il compito di disciplinarne l'attuazione.

¹⁷ Il Consiglio di Stato, con la sentenza 3420 del 28 maggio 2010, riformando la precedente pronuncia del TAR, nel dichiarare legittima la trasformazione in superfici di vendita di locali destinati a magazzino del medesimo complesso immobiliare (in quanto le NTA del PRG equiparano le due destinazioni d'uso e quindi non si configura una modifica al carico urbanistico), contestualmente, con riferimento al fatto che «non era stata chiesta né ottenuta alcuna autorizzazione igienico-sanitaria per un mutamento di destinazione d'uso», dichiara che tale elemento non costituisce ostacolo alla legittimità dell'intervento dal punto di vista urbanistico, in quanto «le prescrizioni igienico-sanitarie o di tutela della sicurezza negli ambienti di lavoro [risultano] operanti su di un piano differenziato». Problema che, nelle conclusioni, viene rinviato ad ulteriori atti della PA, in quanto l'intervento di cambio di destinazione d'uso realizzato, riconosciuto legittimo rispetto alle norme urbanistiche, potrebbe tuttavia non rispettare specifiche norme edilizie (in questo caso, con riferimento alle prescrizioni igienico-sanitarie o di tutela della sicurezza negli ambienti di lavoro).

¹⁸ 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».

zione incendi¹⁹, i controlli integrati ambientali (VIA²⁰ ed AIA²¹), il controllo sulla sicurezza della salute²²;

– il permanere di uno stato di assoluta incertezza nelle norme relative alla progettazione, installazione, collaudo ed esercizio degli impianti tecnologici, la cui esigenza era stata evidenziata all'interno della medesima legge di riforma delle procedure del SUAP²³, prescrivendo un termine per assumere i relativi provvedimenti, termine eluso nella generale indifferenza.

Stante la complessità della materia, non surrogabile con il mero ricorso alle tecnologie telematiche, è auspicabile che tramite il previsto confronto fra i diversi soggetti che – a vario titolo – intervengono nelle procedure, possa essere realizzato non solo un efficiente monitoraggio delle attività dei SUAP, ma soprattutto possa essere definita una efficace regolamentazione fondata prevalentemente sulla certezza dell'applicazione della normativa tecnica.

¹⁹ Le norme e le procedure di prevenzione incendi sono state riorganizzate all'interno del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 «Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ...», che 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 misure di prevenzione, riferite alle diverse tipologie di insediamento e di rischio, sono disciplinate da una pluralità di provvedimenti regolamentari.

²⁰ La valutazione di impatto ambientale è disciplinata dal Titolo III, artt. 19-26, del d.lgs. n. 152/2006 Codice dell'ambiente.

²¹ L'autorizzazione integrata ambientale in merito al rispetto delle normative di tutela di aria, acqua, suolo e rumore, è disciplinata dal d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 «Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento» (G.U. n. 93 del 22 aprile 2005).

²² La tutela sanitaria dell'ambiente comprende ancora i provvedimenti per le industrie insalubri prescritti dal R.D. 1265/1934 (T.U. leggi sanitarie, artt. 216 e 217), riassorbiti nella procedura dell'AIA. La legge istitutiva delle Aziende Sanitarie Locali (legge 833/1978) ha loro affidato anche «la verifica, secondo le modalità previste dalle leggi e dai regolamenti, della compatibilità dei piani urbanistici e dei progetti di insediamenti industriali e di attività produttive in genere con le esigenze di tutela dell'ambiente sotto il profilo igienico-sanitario e di difesa della salute della popolazione e dei lavoratori interessati» (art. 20, lett. f). La tutela della salute nei luoghi di lavoro è disciplinata dal decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 «Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro» (G.U. n. 101 del 30 aprile 2008).

²³ La legge n. 133/2008, all'art. 35 «Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici», prescrive che:

«1. Entro il 31 dicembre 2008 il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, emana uno o più decreti, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, volti a disciplinare: a) il complesso delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici prevedendo semplificazioni di adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese; b) la definizione di un reale sistema di verifiche di impianti di cui alla lett. a) con l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti garantendo una effettiva sicurezza; c) la revisione della disciplina sanzionatoria in caso di violazioni di obblighi stabiliti dai provvedimenti previsti alle lett. a) e b)».

Le norme regionali in materia di aree per insediamenti produttivi

Piemonte	I.r. 22 novembre 2004 n. 34 «Interventi per lo sviluppo delle attività produttive»
Valle d'Aosta	
Lombardia	I.r. 15 novembre 1994 n. 30 «Interventi regionali per il recupero, la qualificazione e la promozione delle aree da destinare a nuovi insediamenti produttivi»
Provincia autonoma di Trento	L.P. 13 dicembre 1999 n. 6 «Interventi della provincia autonoma di Trento per il sostegno dell'economia e della nuova imprenditorialità» (Sezione II - Aree, immobili e infrastrutture per attività economiche; artt. 25-34)
Provincia autonoma di Bolzano	Legge Urbanistica Provinciale 13/1997; art. 44 «Zone per insediamenti produttivi»
Veneto	I.r. 22 giugno 1993 n. 18 «Interventi regionali sul territorio a favore del settore artigiano»
Friuli Venezia Giulia	Legge Urbanistica Regionale 5/2007, art. 30 «Contenuti della pianificazione sovracomunale»
Liguria	I.r. 27 marzo 1998 n. 14 «Interventi per la riqualificazione dei siti produttivi e per la rivitalizzazione dei centri storici e delle periferie urbane» (modificata dalla I.r. 2/2003)
Emilia Romagna	I.r. 21 aprile 1999 n. 3 «Riforma del sistema regionale e locale» (art. 64)
Toscana	D.P.G.R. 2 dicembre 2009 n. 74 «Regolamento in materia di Aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA) in attuazione dell'art. 18 della legge regionale 10 dicembre 1998, n. 87»
Umbria	
Marche	I.r. 23 febbraio 2005, n. 16 «Disciplina degli interventi di riqualificazione urbana e indirizzi per le aree produttive ecologicamente attrezzate» (art. 14)
Lazio	I.r. 29 maggio 1997 n. 29 «Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale»
Abruzzo	I.r. 22 agosto 1994 n. 56 «Testo coordinato ed integrato della legge sui Consorzi per le Aree ed i Nuclei di Sviluppo Industriale»
Molise	I.r. 8 aprile 2004 n. 8 «Disciplina dei consorzi di sviluppo industriale e prime indicazioni per l'individuazione dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali»
Campania	I.r. 13 agosto 1998 n. 16 «Assetto dei Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale»
Puglia	I.r. 8 marzo 2007 n. 2 «Ordinamento dei Consorzi per lo sviluppo industriale»
Basilicata	I.r. 5 febbraio 2010 n. 18 «Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei Consorzi per lo Sviluppo Industriale»
Calabria	I.r. 24 dicembre 2001 n. 38 «Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale»
Sicilia	I.r. 4 gennaio 1984 n. 1 «Disciplina dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione della Sicilia»
Sardegna	I.r. 18 novembre 1968 n. 47 «Interventi per le zone industriali»
