

LE NUOVE NORME REGIONALI SULLE ATTIVITÀ ECONOMICHE*
(avvocato Walter Fumagalli)

Convinti che la burocrazia sia una delle cause della non eccelsa competitività del nostro sistema produttivo, da tempo il legislatore nazionale e quelli regionali sono impegnati ad adottare normative che, secondo il loro intento, dovrebbero servire a semplificare i relativi procedimenti ed a facilitare quindi l'attività delle imprese.

A livello statale, per il perseguimento di questo obiettivo l'articolo 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 aveva istituito lo Sportello Unico per le Attività Produttive (S.U.A.P.), mentre il D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 ne aveva regolato il funzionamento.

Ma a quanto pare ciò non è bastato.

In Lombardia per esempio, dopo che l'articolo 97 della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 ha introdotto alcuni aggiornamenti alla disciplina dell'attività del S.U.A.P., da un anno a questa parte la Regione ha spinto sull'acceleratore della semplificazione adottando svariati provvedimenti, sia legislativi che amministrativi.

La legge regionale 2 febbraio 2007 n. 1 - Allo scopo di perseguire “la crescita competitiva del sistema produttivo della Lombardia e del contesto territoriale e sociale che lo accoglie e lo alimenta” (articolo 1.1), la legge regionale n. 1/2007 ha introdotto fra l'altro due fondamentali novità: da un lato ha creato i presupposti per avviare un buon numero di attività economiche senza dover preventivamente acquisire le autorizzazioni amministrative prescritte dalle norme vigenti, e dall'altro ha dettato disposizioni per accelerare l'attività del S.U.A.P.

Sul primo versante, l'articolo 5 ha stabilito che:

- “i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche, il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative rientranti nella competenza legislativa regionale, sono sostituiti da una

* Il presente contributo è pubblicato su “AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi”, agosto/settembre 2008, pag. 46.

dichiarazione resa, sotto forma di dichiarazione sostitutiva di certificazione o dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, dal proprietario dell'immobile o avente titolo, ovvero dal legale rappresentante dell'impresa che attesti la conformità o la regolarità degli interventi o delle attività" (primo comma);

- "la Giunta regionale individua i procedimenti amministrativi cui si applica il comma 1 e per tali procedimenti ... predispone la modulistica unificata e provvede alla standardizzazione degli allegati per tutte le amministrazioni interessate" (terzo comma);
- "in caso di dichiarazioni mendaci, di formazione o utilizzo di false attestazioni, ovvero di esecuzione difforme da quanto dichiarato, ... gli effetti autorizzativi delle dichiarazioni sostitutive di cui al comma 1 vengono meno e alle attività o interventi realizzati si applicano le disposizioni previste dalle norme di riferimento per i casi di assenza di autorizzazione" (secondo comma);
- a tal fine, "restano fermi il controllo e la verifica successivi, nonché la vigilanza da parte delle autorità competenti" (primo comma);
- in ogni caso, "le disposizioni di cui al presente articolo ... non si applicano ai procedimenti riguardanti le grandi strutture di vendita ..." (ottavo comma).

Alla semplificazione dell'attività del S.U.A.P. è invece dedicato l'articolo 6 della legge regionale n. 1/2007, il quale disciplina in modo dettagliato (anche se non del tutto chiaro) il suo funzionamento.

Dopo aver ribadito che il S.U.A.P. "è responsabile di tutti i procedimenti amministrativi inerenti le attività economiche produttive di beni e servizi" (primo comma), e che pertanto "la domanda di avvio del procedimento è presentata allo sportello unico" (secondo comma), la norma assoggetta il relativo procedimento alle seguenti scadenze temporali:

a) entro sette giorni lavorativi dal ricevimento della domanda il S.U.A.P. verifica se la relativa documentazione è completa, ed in caso contrario chiede all'interessato la documentazione integrativa necessaria per completarla (secondo comma);

b) se la documentazione è completa:

b.1) qualora non sia necessario acquisire alcun atto di assenso di autorità diverse dal comune, entro i dieci giorni lavorativi successivi alla scadenza del termine di cui alla lettera "a" il

S.U.A.P. adotta il provvedimento conclusivo (quarto comma, lettera “a”);

b.2) qualora invece sia necessario acquisire atti di assenso di autorità diverse dal comune, entro sette giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera “a” il S.U.A.P. convoca la conferenza di servizi, che deve svolgersi in seduta unica entro i successivi quindici giorni lavorativi (quarto comma, lettera “b”);

c) espletati questi adempimenti, il S.U.A.P. deve concludere il procedimento con un provvedimento espresso, che può essere di rigetto “nei soli casi di motivata impossibilità a porre prescrizione al progetto presentato per la presenza di vizi o imperfezioni tecniche insanabili”, mentre in ogni altro caso deve essere di accoglimento, oppure di accoglimento condizionato “quando il progetto necessita di modifiche o integrazioni risolvibili mediante indicazione specifica o rinvio al rispetto della relativa norma” (settimo comma);

d) decorsi dieci giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera “b1” ovvero dalla seduta della conferenza di servizi senza che il provvedimento conclusivo sia stato emanato, lo stesso si intende acquisito, presumibilmente in senso favorevole anche se la norma non lo specifica (ottavo comma);

e) se il S.U.A.P. ha chiesto tempestivamente i documenti eventualmente mancanti, l’interessato deve farli pervenire entro il termine perentorio di sette giorni lavorativi (in mancanza di che l’istanza si intende rinunciata), dopo di che il procedimento prosegue come indicato alle precedenti lettere “b”, “c” e “d”.

La legge regionale 2 aprile 2007 n. 8 - Con specifico riferimento al versante sanitario, la legge regionale n. 8/2007 ha proseguito nell’opera di semplificazione, abolendo svariati atti autorizzativi, fra i quali il nulla osta all’esercizio di attività lavorative e depositi previsto dall’articolo 3.1.9 del regolamento locale di igiene tipo, nulla osta che è stato sostituito dalla dichiarazione di inizio di attività produttiva, la cosiddetta D.I.A.P. (articolo 3).

La delibera della Giunta regionale n. 4502 del 3 aprile 2007 - Il giorno dopo la promulgazione della legge n. 8/2007, e quindi prima della sua effettiva entrata in vigore, con la delibera n. 4502/2007 la

Giunta regionale ha deciso di sostituire il nulla osta di cui sopra con la dichiarazione sostitutiva prevista dal primo comma dell'articolo 5 della legge regionale n. 1/2007 (resta da vedere se la successiva entrata in vigore della legge n. 8/2007, avendo introdotto l'obbligo di produrre la D.I.A.P., non abbia automaticamente caducato l'obbligo di presentare detta dichiarazione sostitutiva).

Con la medesima delibera, inoltre, la Giunta regionale ha stabilito che "la procedura per l'acquisizione del certificato di agibilità degli edifici destinati ad accogliere attività economiche ... è sostituita da dichiarazione resa a firma congiunta del proprietario dell'immobile o avente titolo, ovvero del Legale Rappresentante dell'impresa, e del Direttore dei Lavori sotto forma di dichiarazione sostitutiva di certificazione e/o di atto di notorietà", dichiarazione che una volta depositata presso l'amministrazione comunale costituisce titolo per l'immediata agibilità dell'immobile.

Ha inoltre stabilito che le denunce di inizio di attività per realizzare opere edilizie nell'ambito di insediamenti produttivi, devono essere redatte su un apposito modulo unificato, il quale "sostituisce ogni modulo omologo in uso presso le amministrazioni comunali".

La delibera della Giunta regionale n. 6919 del 2 aprile 2008 - Con la delibera n. 6919/2008 la Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 1/2007, ha individuato ulteriori procedimenti per i quali "la presentazione di Dichiarazione di Inizio Attività Produttiva (DIAP), ha efficacia immediata", sostituendo le previgenti comunicazioni o autorizzazioni.

Fra tali procedimenti vi sono anche quelli relativi:

- all'apertura di nuovi esercizi di vicinato, nonché al trasferimento di sede di quelli esistenti ed al loro ampliamento fino ai limiti consentiti per tale tipo di strutture di vendita (in precedenza era comunque sufficiente una comunicazione, per cui la nuova normativa non ha apportato alcuna effettiva accelerazione);
- all'apertura, al trasferimento ed all'ampliamento di alcune tipologie di attività di somministrazione di alimenti e bevande, fra cui:
 - quelle svolte congiuntamente ad attività di intrattenimento in sale da ballo, locali notturni, stabilimenti balneari, impianti sportivi ed altri esercizi simili;

- quelle svolte negli esercizi ubicati all'interno di aree di servizio delle strade extraurbane principali e delle autostrade, nonché all'interno delle stazioni dei mezzi di trasporto pubblico e nei mezzi di trasporto pubblici;
- quelle svolte nelle mense aziendali, negli spacci annessi ad aziende, amministrazioni, enti e scuole e riservate al personale dipendente ed agli studenti;
- quelle svolte da ospedali, case di cura, parrocchie, oratori, comunità religiose, asili infantili, case di riposo, caserme, e stabilimenti delle forze dell'ordine;
- quelle svolte all'interno di musei, teatri, sale da concerto e simili.

Alcune considerazioni - Sono ormai trent'anni che vengono sfornate a getto continuo norme intese a snellire l'attività della pubblica amministrazione, ed ancora se ne sente il bisogno: forse limitarsi a modificare le norme non è quindi la strada giusta per raggiungere questo obiettivo.

D'altro canto il sistema produttivo può trarre ben poco vantaggio da disposizioni che, mentre da un lato sopprimono alcune autorizzazioni, dall'altro le rimpiazzano con "dichiarazioni sostitutive" che, se a distanza di tempo per una qualunque ragione si rivelano errate, di fatto costringono gli imprenditori a cessare la loro attività o a sobbarcarsi infiniti contenziosi con la pubblica amministrazione: le nostre aziende hanno bisogno sia di velocità che di certezze, ed in particolare della certezza di poter operare senza subire più o meno giustificate turbative.

Il vero problema è che le norme che regolano le attività produttive sono tante, sono complesse e spesso non sono coordinate fra loro, per cui è oggettivamente difficile rispettarle tutte, ma d'altra parte non è pensabile di semplificarle più di tanto data la complessità delle problematiche che tali attività coinvolgono.

Per risolvere questo problema non ci sono scorciatoie: servono imprenditori diligenti e rispettosi delle norme, professionisti preparati e prudenti, e pubblici amministratori veloci e competenti.

Se manca questa "merce", qualunque tentativo di favorire la crescita competitiva del sistema produttivo attraverso lo snellimento della burocrazia rischia di rivelarsi velleitario ed inconcludente.