

Numero 00976/2010 e data 15/03/2010



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 8 febbraio 2010

NUMERO AFFARE 00280/2010

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per la semplificazione normativa.

Schema di regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota MSN 66- P- 2.65.1.6.1 del 18 gennaio 2010, pervenuta il successivo 22 gennaio con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per la semplificazione normativa - chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine all'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giuseppe Roxas;

Premesso:

Esponde l'Amministrazione che lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), individuato quale canale unico tra imprenditore e Amministrazione per eliminare ripetizioni istruttorie e documentali e disciplinato con d.P.R. 20 ottobre 1998, N. 447, non ha trovato completa attuazione a causa della carente informatizzazione dei comuni di media e piccole dimensioni, della assenza di collegamento tra le Amministrazioni coinvolte nella fase di nascita dell'impresa e quelle competenti per la fase successiva all'inizio dell'attività, per la mancanza della specificazione di un "portafoglio essenziale" dei servizi erogabili (con conseguente disomogeneità dei servizi erogati dai singoli sportelli), e dell'incertezza sui tempi e sugli atti conclusivi del procedimento.

Su tale situazione è intervenuto l'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazione dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che dispone in ordine al riordino e alla semplificazione della disciplina del SUAP.

L'articolo in questione fonda l'intervento dello Stato sulla necessità di assicurare l'attuazione dei principi costituzionali sanciti dall'art. 117, comma 2, lettere e) ed m) relativi alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, eliminando le disparità di accesso al mercato per le imprese e, nell'ottica della sussidiarietà (art. 117, comma 2, lettera p), precisando le funzioni fondamentali dei comuni nella materia.

A tal fine, la norma primaria rimette ad un regolamento (ex articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988), su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentita la Conferenza unificata, il riordino e la semplificazione del SUAP, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, secondo i seguenti principi e criteri:

a) attuazione del principio secondo cui, salvo quanto previsto per i soggetti privati di cui alla lettera c) e dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241;

a-bis) viene assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 e le attività relative alla attività produttiva di cui alla lettera a) del presente comma;

b) le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi;

c) l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa può essere affidata a soggetti privati accreditati ("*Agenzie per le imprese*"). In caso di istruttoria con esito positivo, tali soggetti privati rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Qualora si tratti di procedimenti che comportino attività discrezionale da parte dell'Amministrazione, i soggetti privati accreditati svolgono unicamente attività istruttorie in luogo e a supporto dello sportello unico;

d) i comuni che non hanno istituito lo sportello unico, ovvero il cui sportello unico non risponde ai requisiti di cui alla lettera a), esercitano le funzioni relative allo sportello unico, delegandole alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura le quali mettono a disposizione il portale "*impresa.gov*" che assume la denominazione di "*impresainungiorno*", prevedendo forme di gestione congiunta con l'ANCI;

e) l'attività di impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività allo sportello unico;

f) lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio. In caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241;

g) per i progetti di impianto produttivo eventualmente contrastanti con le previsioni degli strumenti urbanistici, è previsto un termine di trenta giorni per il rigetto o la formulazione di osservazioni ostative, ovvero per l'attivazione della conferenza di servizi per la conclusione certa del procedimento;

h) 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.

Le disposizioni recate dall'articolo 38 del d.l. n. 112 del 2008, come esplicitamente disposto al comma 2 di tale articolo, costituiscono altresì adempimenti della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006; sottolinea al riguardo l'Amministrazione che lo schema di recepimento della c.d. "*Direttiva Servizi*", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2009, contiene un articolo dedicato allo sportello unico che conferma l'impostazione dell'articolo 38 che rifluisce nel regolamento in esame.

In particolare, sulla base della direttiva comunitaria assumono rilievo le prescrizioni concernenti:

a) l'espletamento per via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi;

b) la possibilità, a favore delle imprese, di presentare domande per l'accesso sia presso lo sportello unico che presso soggetti privati accreditate;

c) la possibilità di presentare le domande di inizio attività contestualmente alla comunicazione unica di cui all'articolo 9 del d.l. n. 7 del 2007;

d) la delega, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di sostituire il Comune che non abbia istituito lo Sportello e qualora quest'ultima non corrisponda ai requisiti richiesti.

Sulla base dell'indicata autorizzazione normativa è stato predisposto lo schema di regolamento in esame, che si compone di 12 articoli suddivisi nei seguenti capi:

- Capo I – Principi generali ed ambito applicativo (articoli da 1 a 3);

- Capo II – Organizzazione del SUAP (articolo 4);

- Capo III – Procedimento automatizzato (articoli 5 e 6);

- Capo IV – Procedimento unico (articoli 7 e 8)

- Capo V – Disposizioni comuni (articoli 9 e 10);

- Capo VI – Monitoraggio istituzionale (articolo 11);

- Capo VII – Disposizioni finali (articolo 12).

Il testo è corredato di un allegato tecnico, più volte richiamato nell'articolato e specificamente definito nell'articolo 12, comma 5, dello schema.

Sullo schema, corredato della relazione tecnica e dell'analisi di impatto della regolazione sono stati acquisiti i pareri del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per le politiche europee nonché quelli della Conferenza unificata e del garante per la protezione dei dati personali.

Considerato:

Lo schema regolamentare in esame, che abroga il previgente d.P.R. n. 447 del 1998, ridefinisce organicamente la disciplina dei SUAP.

Il quadro risultante dalla disciplina proposta, anche in relazione agli obblighi di risultato prescritti dalla Direttiva comunitaria, identifica nello "*sportello unico*" il soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, specificando che le relative domande, dichiarazioni e comunicazioni nonché gli elaborati tecnici ed allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica.

Compete poi al SUAP provvedere all'inoltro, sempre in via telematica, della documentazione alle altre Amministrazioni che intervengono nel procedimento.

L'articolo 2 dello schema, che delimita l'ambito di applicazione del provvedimento, esclude esplicitamente gli impianti e le infrastrutture energetiche e altre specifiche attività disciplinate da normativa speciale.

L'unicità dello sportello e la prescrizione dell'utilizzo del veicolo telematico comportano una integrazione della gestione del SUAP con l'attuale sistema della comunicazione unica per la nascita dell'impresa disciplinata dall'articolo 9 del d.l. 31 gennaio 2007, convertito con modificazioni nella legge 2 aprile 2007, n. 40, che già utilizza una infrastruttura tecnologica diffusa in tutto il territorio nazionale e gestita dalle Camere di commercio.

Il raccordo con le infrastrutture e reti già operative, è assicurato attraverso il portale "*impresainungiorno*" disciplinato all'articolo 3 dello schema (che rappresenta l'evoluzione del precedente portale "*impresa.gov*"), finalizzato allo scambio informativo e alla interazione telematica con le amministrazioni ed enti interessati.

E' pertanto rimesso al portale il collegamento ed il reindirizzo ai sistemi informativi e ai portali già realizzati, garantendo la interoperabilità tra le Amministrazioni e, utilizzando, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, strumenti già obbligatoriamente in uso (protocollo informatico; posta elettronica certificata; firma digitale etc.).

L'assetto organizzativo del SUAP è disciplinato nell'articolo 4 dello schema, che ne qualifica il ruolo unico di punto di accesso in relazione alle vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva e la qualifica quale unico soggetto abilitato a fornire una risposta unitaria e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Lo sportello unico è altresì chiamato a curare l'informazione dell'utenza mediante il portale, dal quale deve inoltre risultare lo stato dell'iter procedurale delle domande presentate, nonché l'elencazione dell'attività per le quali è consentito l'immediato avvio. Data la finalità informativa perseguita, appare condivisibile la precisazione recata dal comma 7 dell'articolo, che non ammette valenza giuridica alla pubblicazione dei dati connessi ai procedimenti ai fini della decorrenza dei termini per la proposizione di impugnative da parte di terzi.

Nell'ambito della unicità del canale di comunicazione con le imprese, sono altresì condivisibili l'attribuzione allo sportello delle competenze dello sportello unico per l'edilizia, salvo diversa disposizione dei commi interessati (comma 6), le modalità di individuazione del responsabile del SUAP, anche in funzione dell'esercizio del diritto di accesso anche per atti provenienti da altre amministrazioni detenuti dallo sportello, e le modalità di comunicazione con il registro delle imprese, secondo i requisiti tecnici previsti nell'allegato tecnico.

A garanzia del tempestivo ed omogeneo avvio del sistema, l'articolo (commi 11, 12 e 13) prevede un meccanismo di autovalutazione da parte dei Comuni, circa il possesso dei requisiti richiesti dalla legge e dal regolamento per la funzionalità dello sportello, da comunicare al Ministero dello sviluppo economico entro 120 giorni della pubblicazione del regolamento in esame.

In caso di mancata costituzione dello sportello o di insussistenza dei requisiti richiesti entro 180 giorni, le funzioni sono delegate alla Camera di commercio territorialmente competente; l'uniformità sul territorio nazionale è assicurata dal rispetto delle modalità recate dall'allegato tecnico.

Tale disposizione, coerente con la necessità di rendere immediatamente operativo il sistema, trova il suo sostegno nei termini di recepimento della direttiva comunitaria e nella coerente disposizione recata nel d.d.l. di recepimento della direttiva medesima.

Nel definire i criteri direttivi posti a base della regolamentazione, la norma primaria precisa che la semplificazione e il riordino della disciplina deve avvenire nel rispetto della legge n. 241 del 1990, richiamandone esplicitamente l'articolo 19, comma 1 e l'articolo 20, comma 4.

In funzione di tale specificazione, lo schema in esame è stato strutturato distinguendo, e disciplinando partitamente, un "*procedimento automatizzato*", nel quale è compresa la DIA (articolo 19, comma 1 sopra citato) e un "*procedimento unico*" che disciplina le fasi del procedimento ordinario rientrante nella casistica di cui al comma 4 dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990.

Quanto al procedimento automatizzato, esso è disciplinato nell'articolo 5 dello schema, il quale peraltro nell'ultimo comma (il 9) si occupa del diverso istituto del silenzio assenso. Ciò indurrebbe a ritenere improprio il titolo dell'articolo che fa riferimento alla DIA, se nonché si ritiene più congruo scorporare tale ultima disposizione per farne un articolo a sé.

Con riferimento agli altri commi dell'articolo, si osserva, poi, che il comma 4 contiene una molteplicità di disposizioni che conviene tenere separate. Si consiglia dunque di formulare un apposito comma che dovrebbe iniziare nei termini seguenti:

"5. A seguito del rilascio della ricevuta di cui al comma precedente, il richiedente ..." (seguiranno le attuali lettere a) e b)).

A fini semplificatori e acceleratori è altresì prevista la possibilità della contestuale presentazione della DIA e della comunicazione unica presso il registro delle imprese; in tal caso quest'ultimo provvede immediatamente alla trasmissione nel SUAP per il rilascio della ricevuta che lo sportello rilascia in modo automatico a valle di una verifica con modalità informatica della completezza formale della dichiarazione e dei relativi allegati.

A seguito del rilascio della ricevuta, che fissa il termine di avvio del procedimento, è consentito l'avvio dell'intervento o dell'attività secondo quanto previsto nel comma 4 dell'articolo (decorso 30 giorni dalla presentazione o immediatamente qualora la DIA della presentazione o immediatamente qualora la DIA riguardi l'esercizio di impianti produttivi di beni e servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE).

Quanto al riferimento alla direttiva comunitaria, recato alla lettera b) del citato comma 4, rileva la Sezione che la prescrizione si connette alla riformulazione del comma 2 dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, prevista dall'articolo 84 dello schema del d.lgs di recepimento della direttiva medesima, che, una volta in vigore, postula una integrazione della formulazione adottata nello schema.

Decorso i termini suindicati, o i diversi termini previsti dalle discipline regionali speciali, le attività possono essere iniziate senza necessità di ulteriori attività da parte del richiedente.

Nella sostanza, la disciplina prende le mosse dal rilascio della ricevuta, a valle dei previsti controlli informatici, ricevuta che, in caso di attività non discrezionale della Pubblica Amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento della domanda; pertanto revocabile o annullabile da parte dell'amministrazione nell'esercizio dei poteri di autotutela – e, nel caso di silenzio-assenso, ferma la disciplina *ex* articolo 20 della legge n. 241 del 1990, determina l'inizio del decorso dei termini.

In tale schema operativo si inserisce la possibilità per i soggetti interessati di avvalersi dell'“*Agenzia per le imprese*” - soggetto privato accreditato che può svolgere funzioni di natura istruttoria e asseverazione dei requisiti e presupposti per l'esercizio delle attività - la cui disciplina forma oggetto di uno specifico regolamento il cui schema, trasmesso contestualmente a quello in esame, è oggetto di separato parere nella odierna Adunanza.

Le funzioni dell'Agenzia sono disciplinate nell'articolo 6 dello schema; quest'ultima, all'esito positivo della istruttoria che è tenuta a compiere, trasmette allo sportello una dichiarazione di conformità, comprensiva della DIA o della domanda presentata dall'interessato, che vale come titolo ai fini dell'autorizzazione dell'esercizio dell'attività per l'avvio immediato dell'intervento dichiarato per tutte le pratiche che rientrano nell'attività vincolata della P.A..

Al “procedimento unico”, concernente i procedimenti non rientranti tra quelli sopra indicati, è dedicato l'articolo 7 dello schema, il quale elenca i passi procedurali fissando termini limitati per le risposte dell'Amministrazione e ribadisce l'utilizzo delle comunicazioni in via telematica al SUAP degli atti istruttori e pareri tecnici richiesti.

Nell'ambito di tale procedimento, l'“*Agenzia per le imprese*”, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività istruttoria; può altresì fornire supporto organizzativo e gestionale, qualora il Comune lo ritenga opportuno e ferma restando la titolarità del procedimento in capo al Comune medesimo, nell'ambito della Conferenza dei Servizi indetta dal responsabile del SUAP.

Va rilevato come l'articolo prevede esplicitamente la salvaguardia di termini più brevi previsti dalla disciplina regionale per la richiesta di integrazioni documentali.

Il successivo articolo 8 dello schema disciplina i raccordi procedurali con gli strumenti urbanistici e gli articoli 9 e 10 introducono semplificazioni in ordine all'acquisizione di chiarimenti tecnici e alle procedure sulla conclusione dei lavori e sul collaudo, delineando modalità applicative che non si prestano ad osservazioni.

L'articolo 11 stabilisce infine modalità procedurali ed organizzative per il monitoraggio sistematico dell'attuazione delle misure introdotte dal regolamento, risultati al quale devono, per i primi tre anni di applicazione, formare oggetto di relazione annuale al Parlamento.

Il comma 2 dell'articolo dispone in ordine alla predisposizione, a cura dei Ministri per lo sviluppo economico, la semplificazione normativa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentita la Conferenza unificata, di un piano di formazione – in collaborazione con Anci, Unioncamere e, eventualmente di esponenti del sistema produttivo – dei dipendenti pubblici per diffondere sul territorio nazionale la capacità delle amministrazioni di assicurare l'esercizio dei diritti di iniziativa economica di cui all'articolo 38 del d.l. 112 del 2008.

La disposizione regolamentare riproduce *verbatim*, quanto alle finalità, la prescrizione recata dal comma 4 del succitato articolo discostandosene quanto all'identificazione dei proponenti e alle modalità di proposizione.

In carenza di raccordo, la giustapposizione delle due previsioni normative, induce perplessità, sembrando introdurre una modalità parallela a quella prevista dalla norma primaria, la cui ripartizione in sede regolamentare sarebbe ultronea.

Infine l'articolo 12 dello schema, oltre all'abrogazione del d.P.R. n. 447 del 1998 ed alla clausola di invarianza finanziaria, prevede una gradualità dell'entrata in vigore del provvedimento.

In concreto, facendo salve *medio-tempore* le vigenti disposizioni, l'entrata in vigore è stabilita dopo 180 giorni dalla pubblicazione del regolamento per l'obbligatorietà e la esclusività della DIA telematica in tutte le Regioni, e dopo un anno dalla pubblicazione per il completamento a regime della nuova disciplina.

Termini che appaiono ragionevoli tenuto conto della necessità di consentire ai commi ed alle Camere di commercio il concreto adeguamento al nuovo sistema.

Ciò anche ai fini di procedere alla definizione dei moduli telematici, secondo criteri di omogeneità per l'intero territorio nazionale, da effettuarsi in sede di Conferenza unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali (articolo 12, comma 3, dello schema).

L'articolo inoltre definisce l'allegato tecnico, che forma parte integrante del regolamento, prevedendo che le eventuali modifiche siano adottate con decreto interministeriale; disposizione questa che può essere condivisa risultando circoscritta agli adeguamenti attuativi di carattere meramente tecnico.

Conclusivamente, l'esame del testo predisposto appare rispettoso dei criteri di delega statuiti dalla norma primaria di autorizzazione e, pertanto, la Sezione esprime parere favorevole, con le osservazioni sopra espresse.

Accluso al parere, del quale forma parte integrante, si trasmette copia del testo esaminato, recante tale correzioni formali; si raccomanda peraltro una accurata rilettura del testo definitivo per adeguarlo alla nota circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001 (in supplemento ordinario della G.U. 3 maggio 2001, n. 101).

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le suesposte osservazioni.

L'ESTENSORE
Giuseppe Roxas

IL PRESIDENTE
Giancarlo Coraggio

IL SEGRETARIO