

Semplificazioni e complicazioni nelle norme emanate nel 2012 sullo Sportello unico per le attività produttive

L'articolo effettua una ricognizione delle norme di interesse dello Sportello unico per le attività produttive emanate nel 2012 in materia di liberalizzazioni e semplificazioni per le imprese. L'analisi evidenzia anche alcune norme che, pur essendo nate con un obiettivo di semplificazione, complicano l'attività del Suap e delle imprese

di Claudio Facchini, dirigente del Settore Sviluppo economico e Politiche europee del Comune di Faenza

pubblicato sulla rivista Azienditalia n. 7/2013, edita dall'Ipsa di Milano

Norme generali sulla liberalizzazione delle attività economiche

L'art. 1 del DL 1/2012¹ stabilisce un principio programmatico di abolizione di norme che si trovino in contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica, sancito dalla Costituzione, e con il principio di concorrenza, sancito dal Trattato dell'Unione europea.

Le norme da abrogare sono quelle che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, e altri atti di assenso per l'avvio di una attività economica, non giustificati dalla tutela di un interesse generale, e quelle che pongono divieti, restrizioni, limiti e controlli non proporzionati alle finalità pubbliche da perseguire.

Divieti e restrizioni sono ammessi, anche in via interpretativa, solo per evitare danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e per evitare contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

Le norme così individuate in via generale dovevano essere abrogate con Regolamenti di delegificazione, entro il 31.12.2012, "previa approvazione da parte delle Camere di una relazione che specifichi periodi e ambiti di intervento degli atti regolamentari" (art. 1, c. 3)²; sugli schemi di regolamento dovrà intervenire il parere obbligatorio dell'Antitrust. Gli enti locali avrebbero dovuto adeguarsi ai principi di liberalizzazione descritti entro il medesimo termine. In caso di inottemperanza è richiamato il potere sostitutivo dello Stato. La previsione si è rivelata abbastanza ridicola, visto che il primo ad essere inadempiente è proprio lo Stato.

Sono esclusi dalla disciplina liberalizzante i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea, i servizi finanziari e i servizi di comunicazione.

Analoghi principi e criteri per giungere alla abrogazione di norme che ostacolano la concorrenza erano stati previsti dal DL 201/2011³ (art. 31, c. 2, e art. 34) e, prima, dal DL 138/2011⁴ (art. 3) e, ancora prima, dalla legge 111/2011, che, in frase di conversione, aveva introdotto il c. 1-bis all'art. 29 del DL 98/2011⁵.

Sembra quasi che il legislatore non creda alla concreta applicazione delle norme che esso stesso scrive, al punto da riscriverle al successivo decreto a distanza di pochi mesi, oppure che dimentichi

¹ "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", cosiddetto "Sviluppo Italia".

² La relazione al Parlamento è stata approvata dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013.

³ "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", cosiddetto "Salva Italia".

⁴ "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".

⁵ "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria".

di aver scritto analoga disciplina. Salvo poi non dare attuazione ai principi sanciti, per la mancata emanazione dei Regolamenti, cosa che invece hanno fatto molti enti locali.

Ora ci troviamo con una disciplina frammentaria, di difficile raccordo e interpretazione. Ne sia emblematico esempio lo scoordinamento del combinato delle seguenti disposizioni (dove, fra l'altro, i destinatari non sono sempre i medesimi, mentre i contenuti generali sono simili ma ondivaghi):

- l'art. 1, c. 4, del DL 1/2012 stabilisce l'obbligo, per gli enti locali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni), di adeguarsi ai principi della liberalizzazione (molto generali e ampi, quali il divieto di porre limiti numerici alle autorizzazioni per l'esercizio di attività economiche, il divieto di imporre restrizioni sproporzionate e così via) di cui ai cc. 1, 2 e 3, precedenti, entro il 31.12.2012;
- l'art. 1, c. 4-bis, del DL 1/2012, in modifica del DL 138/2011, art. 3, stabilisce l'obbligo per Comuni, Province, Regioni e Stato di adeguare "i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge", entro il 30.9.2012;
- l'art. 1, c. 4-ter, del DL 1/2012, in modifica del DL 201/2011, art. 31, stabilisce l'obbligo per Regioni ed enti locali di adeguare i propri ordinamenti alla libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi. Va rilevato che l'ambito oggettivo di applicazione della presente disposizione è sicuramente compreso nell'ambito più ampio delineato dai principi generali dettati da ultimo dai cc. 1, 2 e 3 dell'art. 1 del DL 1/2012.

A forza di rincorrere affannosamente la semplificazione con norme di dettaglio di dubbia efficacia, il legislatore si agita "sul posto" senza fare progressi, che invece sarebbero dati da un percorso "normale" di norme generali, che durino almeno qualche anno e che consentano il sano esercizio della discrezionalità amministrativa da parte di funzionari competenti, responsabili e orientati al risultato, accompagnate da strumenti di attuazione e verifica.

E' anche per questo motivo che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo (sentenza n. 200/2012) il c. 3, dell'art. 3, del DL 138/2011, laddove stabilisce una soppressione generica delle normative statali incompatibili con il principio della libertà di iniziativa economica, declinato al c. 1⁶. La Corte ritiene che ciò costituisca una violazione dell'autonomia legislativa regionale, in quanto genera incertezza tra i legislatori regionali e gli operatori economici, ancorché la norma si riferisca alle sole norme statali. La mancata individuazione puntuale delle norme abrogate impediscono di fatto alle Regioni di adeguare le proprie normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Ciascuna Regione, infatti, avrebbe l'onere di "ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti risultino ancora in vigore ... e potrebbe dare esiti disomogenei se non addirittura divergenti". La sentenza ha invece considerato costituzionalmente legittimo proprio il principio di liberalizzazione delle attività economiche, contenuto nel 1° comma dell'art. 3.

Oggi, per conformare la propria attività regolamentare e amministrativa alle disposizioni della liberalizzazione estraibili dal groviglio normativo, gli enti locali devono fare riferimento al principio di liberalizzazione delle attività economiche e di rimozione dei limiti che non siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale⁷.

⁶ "L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge".

⁷ "Motivi imperativi di interesse generale" sono motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale. Questa elencazione, tratta dall'art. 8 del D. Lgs. 59/2010, ha significato esemplificativo e non esaustivo, visto il carattere dinamico del concetto, che evolve nel tempo e con la società.

Norme settoriali di liberalizzazione e semplificazione

Semplificazioni in materia di scarichi e di inquinamento acustico

Il DPR 227/2011⁸ ha introdotto semplificazioni nei procedimenti di interesse delle piccole e medie imprese⁹ per ottenere l'autorizzazione allo scarico di acque reflue e per gli adempimenti in materia di inquinamento acustico.

Per quanto riguarda gli scarichi, la prima semplificazione comporta l'assimilazione alle acque reflue domestiche:

- delle acque con bassi quantitativi di sostanze inquinanti prima del trattamento di depurazione;
- delle acque che provengono da scarichi di servizi igienici, cucine e mense;
- delle acque reflue provenienti da attività di servizio, espressamente elencate (alberghi, bar, servizi finanziari, servizi informatici, asili nido, discoteche, determinati laboratori alimentari, ambulatori medici, case di cura, agenzie di viaggio, ottici, ecc.).

Le Regioni potrebbero intervenire a complicare la disciplina.

Il rinnovo dell'autorizzazione degli scarichi di acque industriali, per le attività nelle quali non si siano verificate modificazioni, avviene con una comunicazione da presentarsi almeno sei mesi prima della scadenza (l'autorizzazione dura quattro anni). Nella comunicazione deve essere attestato che le specifiche caratteristiche dell'impianto e dello scarico sono immutate rispetto ai presupposti dell'autorizzazione già concessa.

La procedura semplificata non può essere applicata nel caso di scarichi di sostanze pericolose.

Per quanto riguarda l'inquinamento acustico, il decreto individua un elenco di attività esonerate dalla presentazione della relazione sull'impatto acustico¹⁰, a meno che non si tratti di attività di ristorazione e simili che utilizzino impianti di diffusione sonora o svolgano eventi musicali. Per le altre attività le cui emissioni siano inferiori a quelle stabilite dalla zonizzazione acustica comunale o, in mancanza, dai limiti della disciplina nazionale sull'inquinamento acustico¹¹, la relazione di impatto acustico può essere resa mediante dichiarazione sostitutiva di notorietà. E' tuttavia evidente che senza l'intervento di un tecnico competente in acustica, che effettui misurazioni o comunque fornisca consulenza, l'imprenditore non potrà essere certo di rispettare i limiti della zonizzazione acustica o della legge, pertanto non potrà "autocertificare" consapevolmente tale rispetto.

Il decreto ribadisce che dichiarazioni, istanze, attestazioni, ecc. devono essere presentate allo Sportello unico per le attività produttive per via telematica.

Liberalizzazione nella distribuzione dei carburanti

In materia di distributori di carburanti è intervenuto dapprima il DL 98/2011. In primo luogo (art. 28, cc. 3 e 4) esso detta la disciplina per la chiusura degli impianti incompatibili, ai sensi del DM

⁸ "Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2011, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".

⁹ Le microimprese, le piccole e medie imprese vengono definite in funzione del loro organico e del loro fatturato ovvero del loro bilancio totale annuale.

Una *media* impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 250 persone e il cui fatturato non superi 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro.

Una *piccola* impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 50 persone e il cui fatturato o il totale del bilancio annuale non superi 10 milioni di euro.

Una *microimpresa* è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 10 persone e il cui fatturato o il totale di bilancio annuale non superi 2 milioni di euro.

Al riguardo si veda il DM (Attività produttive) del 18.4.2005, "Adeguamento della disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese" e la Raccomandazione 2003/361/CE.

¹⁰ Si tratta di attività alberghiera, turistica, sportiva, di ristorazione, di intermediazione, di informatica, estetica e simili, studi e strutture sanitarie, vendita al dettaglio, laboratori artigianali di produzione di dolci, di sartoria, di oreficeria e simili, di restauro, ottici, fotografi e simili, ecc.

¹¹ Legge 447/1995, "Legge quadro sull'inquinamento acustico".

31.10.2001 e delle normative regionali di settore: le Regioni dovevano emanare indirizzi entro il 5 ottobre 2011 e i Comuni avrebbero dovuto provvedere entro il 13 novembre 2011. In secondo luogo (art. 28, cc. 8-11), al fine di aumentare la concorrenzialità, vengono ampliate le tipologie dei servizi forniti nelle medesime aree dei distributori. Innanzitutto viene inclusa l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, limitatamente alla sola tipologia b (bar), senza considerare che diverse Regioni hanno eliminato la distinzione tra bar e ristoranti (si rilascia una unica autorizzazione, se non addirittura si presenta una unica segnalazione certificata di inizio attività per entrambe le tipologie di attività). Poi viene prevista la possibilità di esercitare l'attività di vendita non esclusiva di quotidiani e periodici. Nella prima versione del decreto non vi era alcun limite di superficie minima dell'impianto, per poter svolgere tale attività. Il DL 1/2012, invece, sostituendo il c. 8 dell'art. 28 del DL 98/2011 ha introdotto il limite di 500 mq. Infine, l'iniziale previsione di vendita di pastigliaggi è stata estesa dal DL 1/2012 alla "vendita di ogni bene e servizio", compatibilmente col rispetto delle norme di settore e con la sicurezza della circolazione stradale, legata all'impianto. Tali attività aggiuntive possono essere gestite dal titolare della licenza di esercizio dell'impianto o da altri soggetti, in quest'ultimo caso i locali devono essere diversi da quelli affidati al titolare della licenza di esercizio del distributore.

Va ricordato che gli artt. 17, 18, 19 e 20 del DL 1/2012, più in generale, dettano una ampia disciplina finalizzata ad introdurre i caratteri della liberalizzazione e della concorrenzialità nella distribuzione dei carburanti. Essa interviene nei rapporti tra compagnie petrolifere e gestori degli impianti; nella disciplina urbanistica e commerciale; nell'informazione al consumatore sui prezzi dei carburanti; nel sostegno finanziario al settore.

Accenni di liberalizzazione del servizio taxi

L'art. 36 del DL 1/2012, nell'ambito della costruzione di un'ampia disciplina di liberalizzazione in materia di trasporti, interviene a dettare norme anche riguardo ai servizi di taxi.

Regioni e Comuni hanno la possibilità di adeguare il servizio taxi, tenendo conto dei seguenti principi:

- a) incremento del numero delle licenze, se ritenuto necessario in base ad esigenze di mobilità;
- b) favorire l'autonomia dei titolari del servizio nell'innovazione del medesimo e nella determinazione delle tariffe, a fronte di pubblicizzazione delle medesime, a favore delle scelte del consumatore;
- c) migliorare la qualità del servizio, stabilendo criteri per la formazione professionale degli operatori, tesa ad incrementare le loro competenze sulla sicurezza stradale, sulla conoscenza delle lingue straniere, ecc.

Per introdurre gli adeguamenti alla disciplina, Regioni e Comuni devono prima acquisire il parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita con il medesimo art. 36 del DL 1/2012.

Infine, i Comuni possono prevedere che ai titolari di licenza sia consentito svolgere servizi integrativi e servizi al di fuori del territorio comunale, previo accordi con gli altri Comuni interessati.

Liberalizzazione del sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica

Agli edicolanti è consentito¹²:

- a) vendere qualunque altro prodotto;
- b) praticare sconti sulla merce venduta.

Liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali

E alla fine, con l'art. 31 del DL 201/2011, è stata definitivamente decretata la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali. L'ultima versione della lettera d-bis) all'art. 3, c. 1, del DL 223/2006¹³ si esprime in questo senso.

¹² Art. 39 del DL 1/2012, che modifica l'art. 5, c. 1 del D. Lgs. 170/2001, "Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108".

La liberalizzazione, prima introdotta dal DL 98/2011 con il limite alle città turistiche e d'arte, era stata scritta nella versione di totale liberalizzazione nel DL 138/2011, ma la legge di conversione re-introdusse il limite dell'applicazione alle sole città turistiche e d'arte.

Quattro versioni in un anno!

La Corte costituzionale, con sentenza n. 299/2012, ha confermato la disciplina liberalizzante, rigettando la pretesa delle Regioni di poter intervenire in materia, eventualmente restringendo la totale libertà delle imprese di determinare gli orari e le giornate di apertura. Secondo la Corte, infatti, la liberalizzazione introdotta rientra nelle prerogative dello Stato, in quanto ascrivibile alla materia della concorrenza e non alla materia del commercio (di competenza regionale).

Imposta di bollo e pagamenti

L'art. 6-bis del DL 5/2012¹⁴ stabilisce che un decreto ministeriale (da emanare entro il 30 settembre 2012, ma non ancora emanato al 30 giugno 2013) deve stabilire le modalità per il calcolo e per il pagamento dell'imposta di bollo in via telematica. Tale disciplina tecnica è attesa da oltre due anni da tutti gli Sportelli unici per le attività produttive, che oggi devono fare i conti con una modalità di pagamento dell'imposta di bollo da parte degli utenti quantomeno discutibile sul piano della effettiva semplificazione¹⁵.

Per favorire i pagamenti, diritti, oneri, ecc. da parte degli utenti alle pubbliche amministrazioni, interviene l'art. 6-ter del DL 5/2012, che modifica il Codice dell'amministrazione digitale (art. 5, c. 1, ultimo periodo) obbligando queste ultime a pubblicare sul proprio sito istituzionale e nelle richieste di pagamento il codice Iban per l'effettuazione del pagamento e le indicazioni da inserire nella causale.

Semplificazioni per l'attività di estetista

Il c. 4-bis dell'art. 12 del DL 5/2012 introduce semplificazioni per l'attività di estetista. Questa può essere esercitata anche congiuntamente con altra attività commerciale, presentando una segnalazione certificata di inizio attività.

Modifiche al Tulp

L'art. 13 del DL 5/2012 introduce modifiche al Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza¹⁶ (Tulp) e al Regolamento di attuazione¹⁷, in parte sopprimendo disposizioni obsolete. Eccone una sintesi.

- 1) La licenza per la vendita di "esplosivi" ha tre anni di validità e non più un anno (art. 51 Tulp).
- 2) E' cancellata la "licenza" per somministrare alcolici nei circoli privati (art. 86, c. 2, Tulp e art. 159 del Regolamento).
- 3) I titolari di bar, ristoranti, ecc. possono tenere liberamente chiuso l'esercizio fino a trenta giorni (prima erano otto), senza preavvisare l'autorità locale di pubblica sicurezza (art. 99, Tulp) e possono organizzare spettacoli senza chiedere l'autorizzazione (essendo stato abrogato l'art. 124, c. 2, del DR 635/1940) a condizione che siano rispettate le condizioni di sicurezza previste dal DM Int. 16.8.1996, in materia di prevenzione incendi e che l'attività sia complementare e accessoria all'attività principale di somministrazione, sia occasionale e non ricorrente, finalizzata esclusivamente alla maggiore attrazione dell'esercizio¹⁸.

¹³ "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale".

¹⁴ "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo", cosiddetto "Semplifica Italia"

¹⁵ L'attuale disciplina è stabilita dal Decreto interministeriale per l'attuazione del Suap del 10.11.2011.

¹⁶ RD 773/1931.

¹⁷ RD 635/1940.

¹⁸ Si veda al riguardo la Circolare del Ministero delle attività produttive n. 557/PAS/U/003524/13500.A(8) del 21.2.2013.

- 4) Le imprese che producono, vendono o noleggiavano videocassette sono esonerate dalla comunicazione annuale al Questore. Rimane la comunicazione per l'avvio dell'attività (art. 75-bis Tulps).
- 5) La produzione ed esportazione di essenze per la produzione di bevande alcoliche può essere esercitata senza più la necessità di darne comunicazione al Prefetto (ex artt. 107, Tulps e 184 del Regolamento).
- 6) Le agenzie di affari ancora di competenza del Questore (matrimoniali, di pubbliche relazioni, di aste pubbliche, ecc.) possono avviare l'attività con semplice comunicazione alla Questura, senza più necessità di ottenere preventivamente la licenza. La licenza, invece, è ancora prevista per l'attività di recupero crediti per conto di terzi, la cui validità, però, è estesa all'intero territorio nazionale. Non soggiacciono più alla disciplina delle agenzie di affari le attività di raccolta di informazioni per la successiva divulgazione attraverso bollettini (art. 115, Tulps).
- 7) Le gare sportive possono essere svolte senza l'autorizzazione ex art. 68 Tulps, a seguito dell'abrogazione dell'art. 121 del Regolamento di attuazione

Semplificazione dei controlli sulle imprese

L'art. 14 del DL 5/2012 interviene in materia di controlli sulle imprese.

Innanzitutto, al c. 1 stabilisce i principi ai quali devono essere ispirati i controlli: semplicità, proporzionalità, coordinamento degli interventi svolti da più amministrazioni.

In secondo luogo obbliga tutte le pubbliche amministrazioni a pubblicare sul sito istituzionale e sul sito www.impresainungiorno.gov.it "la lista dei controlli a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività, indicando per ciascuno di essi i criteri e le modalità di svolgimento delle relative attività".

In terzo luogo il Governo è delegato ad adottare uno o più regolamenti per razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese, sentite le organizzazioni imprenditoriali di livello nazionale.

Anche le Regioni e gli enti locali devono semplificare e razionalizzare i controlli di loro competenza, sulla base di apposite Linee guida adottate dalla Conferenza unificata il 24 gennaio 2013¹⁹. L'ambito oggettivo di applicazione è quello dei controlli che richiedono ispezioni e sopralluoghi presso le imprese, in particolare quando si debbano effettuare controlli a campione. Sono esclusi i controlli effettuati in materia fiscale, finanziaria e di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (c. 6, art. 14, DL 5/2012).

Le Linee guida stabiliscono che i controlli sulle imprese siano caratterizzati da:

- a) chiarezza della regolazione in materia di controlli. Essa viene perseguita attraverso diversi strumenti: pubblicazione sul sito del Suap degli adempimenti cui sono tenute le imprese; risposte alle imprese su come si interpretano le norme; pubblicazione delle FAQ (risposte alle domande frequenti); prevenzione dell'attività di controllo con adeguata pubblicità degli obblighi che incombono sulle imprese;
- b) proporzionalità dell'attività di controllo, differenziando gli interventi in base al rischio di violazione delle norme cui sono soggette le diverse tipologie di imprese;
- c) coordinamento dell'attività di controllo attraverso piani di lavoro, banche dati comuni e accordi fra le amministrazioni coinvolte;
- d) approccio collaborativo del personale, riducendo l'impatto sullo svolgimento dell'attività d'impresa;
- e) formazione e aggiornamento del personale;
- f) pubblicità e trasparenza dei risultati dei controlli.

Il c. 6-bis dell'art. 14 ha ribadito il principio della non autocertificabilità del documento unico di regolarità contributiva (Durc): nei lavori pubblici e nell'edilizia privata, le amministrazioni devono acquisire d'ufficio il documento. Si dovrebbe così superare la regola prevista dal c. 9, lett. c),

¹⁹ In G.U. n. 42 del 19.2.2013.

dell'art. 90 del D. Lgs. 81/2008²⁰, in base al quale il Dure dovrebbe essere trasmesso all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della Dia o della Scia.

Modificate alcune norme del Codice dell'ambiente

L'art. 24 del DL 5/2012 modifica alcune disposizioni del Codice dell'ambiente, in particolare di quelle riguardanti la coltivazione di idrocarburi in mare.

E' stato riscritto il c. 5 dell'art. 281, stabilendo che le modifiche degli allegati alle norme in materia di tutela dell'aria sono adottate con decreto del Ministero dell'ambiente, sentita la Conferenza unificata.

Semplificazioni in materia agricola

La Sezione V del capo III del DL 5/2012 introduce semplificazioni in materia di agricoltura. Di interesse del Suap si richiama l'art. 27 che stabilisce che la vendita diretta dei prodotti agricoli in forma itinerante è soggetta alla sola comunicazione al Comune (Suap) dove ha sede l'azienda e può essere esercitata immediatamente. Viene così a decadere l'autorizzazione prevista in precedenza.

Liberalizzata l'apertura domenicale degli esercizi di panificazione

Viene soppresso il vincolo di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione, omogeneizzando così la disciplina alle altre attività commerciali (art. 40 del DL 5/2012). Tale disposizione ripristina una facoltà esistente nel secolo scorso, fino agli anni Sessanta, e già esistente nelle zone turistiche.

Semplificata la somministrazione temporanea

L'attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, culturali, ecc. è avviata con semplice segnalazione certificata di inizio attività e non è più necessaria l'autorizzazione (DL 5/2012, art. 41), inoltre non è più soggetta al possesso dei requisiti professionali, stabiliti dall'art. 71, c. 6, del D. Lgs. 59/2010²¹, devono invece essere posseduti i requisiti morali.

Altre semplificazioni

Il DL 5/2012 contiene anche le seguenti ulteriori semplificazioni.

La domanda di iscrizione al Registro delle imprese da parte di una società priva dell'indirizzo di posta elettronica certificata è sospesa per tre mesi in attesa della regolarizzazione (art. 37).

Vengono semplificati gli adempimenti per la tenuta dei gas medicinali (art. 38).

Viene soppresso il requisito di idoneità fisica per esercitare l'attività di autoriparazione (art. 39).

Avrebbe dovuto essere emanato entro l'8 febbraio 2013 un regolamento delegificante che ha lo scopo di "precisare le ipotesi di interventi di lieve entità" e semplificare ulteriormente i procedimenti in materia di autorizzazione paesaggistica (art. 44).

Riduzione degli oneri amministrativi

Il legislatore interviene (art. 3 del DL 5/2012) in materia di riduzione degli oneri amministrativi e verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), modificando norme introdotte appena cinque mesi prima con l'art. 8 dello Statuto delle imprese (D. Lgs. 180/2011). La disciplina riguarda le amministrazioni statali; essa viene dettagliata e si prevede l'adozione di un programma triennale per la riduzione degli oneri amministrativi. Va comunque ricordato che l'art. 25, c. 3, del DL

²⁰ "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

²¹ "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno".

112/2008²² prevede che anche le amministrazioni regionali e quelle locali perseguano la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sui cittadini e sulle imprese.

Il nuovo art. 8, c. 2-ter dello Statuto delle imprese contiene principi e criteri direttivi per l'adozione di regolamenti ministeriali finalizzati alla riduzione degli oneri amministrativi, che costituiscono indirizzo anche per l'analoga azione degli enti locali:

- a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi richiesti a tutela degli interessi pubblici, in relazione ai soggetti destinatari;
- b) eliminazione di dichiarazioni, attestazioni, ecc non necessarie per la tutela degli interessi pubblici, in relazione ai soggetti destinatari;
- c) utilizzo di autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni;
- d) informatizzazione dei procedimenti amministrativi e degli adempimenti ad essi connessi;
- e) coordinamento delle attività di controllo

Sperimentazione di procedimenti semplificati e zone a burocrazia zero

L'art. 12 del DL 5/2012 introduce la possibilità di stipulare convenzioni per sperimentare sul territorio procedure semplificate per le imprese. Con gli Sportelli unici possono intervenire nella convenzione Camere di commercio, Regioni, altre Amministrazioni competenti, Agenzie per le imprese e Associazioni degli imprenditori. All'esito favorevole della sperimentazione il Governo avrebbe dovuto adottare regolamenti per semplificare la disciplina, entro il 31.12.2012, secondo i seguenti principi, che costituiscono spunti di lavoro per la sperimentazione:

- a) previsione della conferenza di servizi telematica e asincrona;
- b) attivazione di banche dati finalizzate a far conoscere oneri, prescrizioni e vantaggi per ogni iniziativa e attività sul territorio;
- c) individuazione delle norme da abrogare, anche al fine della riduzione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese;
- d) definizione delle modalità operative per favorire l'integrazione dei dati telematici tra le diverse amministrazioni. Di questo gli Sportelli unici ne sentono grande necessità.

Inoltre, con tali regolamenti dovrebbero essere individuate:

- le attività sottoposte a Scia con asseverazioni;
- le attività sottoposte a Scia senza asseverazioni;
- le attività sottoposte a mera comunicazione;
- le attività del tutto libere.

Le sperimentazioni sono state avviate in ritardo e sono ancora in corso²³. Forse per questo motivo la legge 221/2012, convertendo il DL 179/2012, ha introdotto l'art. 37-bis, con il quale stabilisce al 31.12.2013 il termine per la conclusione delle sperimentazioni e "suggerisce" agli attori locali di individuare "zone a burocrazia zero"²⁴.

Le zone a burocrazia zero furono introdotte dall'art. 43 del DL 78/2010, che però fu dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale (sentenza n. 232/2011), in quanto giudicato non rispettoso delle competenze regionali. La legge 183/2011 corse ai ripari coinvolgendo Regioni e Comuni, ma rendendo di fatto inutile il procedimento, in quanto successivo all'eventuale inadempimento del Suap.

²² "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

²³ Sono state attivate sperimentazioni nelle regioni Abruzzo, Sicilia, Toscana, Veneto e nella provincia di Potenza, in materia di Sportello unico per le attività produttive e conferenza di servizi telematica.

²⁴ Per un inquadramento del tema si veda Facchini C., "Sportello unico: le novità del 2011", in Azienditalia, n. 4/2012, pp. 318-327.

Preso atto di questa condizione, l'art. 37-bis, c. 4, del DL 179/2012 abroga l'art. 43 del DL 78/2010 e con esso le zone a burocrazia zero, così come fin'ora disciplinate, sperando di poterle reintrodurre a seguito della sperimentazione. Questa dovrebbe avere i seguenti caratteri:

- si applicano solo nelle zone non soggette a vincolo paesaggistico-territoriale o del patrimonio artistico;
- non si applicano ai procedimenti di natura tributaria, di pubblica sicurezza e attinenti l'incolumità pubblica;
- i soggetti sperimentatori individuano (e qui sta il vero sforzo di riprogettazione) e rendono pubblici i casi in cui le autorizzazioni sono sostituite da una comunicazione dell'interessato al Suap;
- negli altri casi, nelle nuove iniziative produttive in cui deve rimanere l'adozione del provvedimento conclusivo viene convocata una conferenza di servizi telematica, anche asincrona, aperta a tutti gli interessati. Se entro 30 giorni non viene adottato un provvedimento espresso, scatta il silenzio-assenso.

Se la condizione è che le normative settoriali, soprattutto quelle tecniche, debbano essere rispettate, anche questo tentativo è destinato al fallimento.

Ulteriore spinta alla liberalizzazione dei servizi

Il D. Lgs. 147/2012²⁵ integra la disciplina della liberalizzazione dei servizi, introdotta dal D. Lgs. 59/2010²⁶, da una parte segnando un nuovo passo nella direzione della liberalizzazione, con l'introduzione di qualche semplificazione puntuale (in materia di commercio all'ingrosso, di facchinaggio, ecc), dall'altra parte introducendo alcune complicazioni.

Viene adeguato il testo alla disciplina della segnalazione di inizio attività di cui all'art. 19 della legge 241/1990, sostituendo i riferimenti alla dichiarazione di inizio attività.

Il decreto dispone, inoltre, che qualora resti la necessità di autorizzazioni, si applichi, salvo le eccezioni di legge, il silenzio-assenso, per cui l'attività può iniziare alla decorrenza dei termini del procedimento, anche in assenza di un provvedimento espresso della pubblica amministrazione.

Vengono eliminati alcuni vincoli all'avvio di alcune attività, ormai desueti.

Scompaiono alcuni albi e ruoli come quelli dei commissionari, mandatari, astatori dei prodotti ortofrutticoli, carni ed ittici. Ma il Comune, tramite il Suap, dovrà inibire l'attività a coloro che non posseggano i requisiti morali stabiliti dalla legge, comunicandolo anche alla Camera di commercio. Ciò impone a tali operatori la presentazione di una Scia al Suap.

Liberalizzata l'attività di stimatori e pesatori pubblici, ormai ben poco praticata.

Anche l'attività di facchinaggio vede una ulteriore semplificazione, dovendo dimostrare solo i requisiti di onorabilità e non più quelli di capacità economica e finanziaria e quelli professionali, per poter esercitare l'attività.

Viene eliminato il divieto di esercitare congiuntamente l'attività di commercio all'ingrosso e di commercio al dettaglio. Tuttavia la disciplina per le superfici promiscue sarà quella del commercio al dettaglio.

Inoltre, per esercitare il commercio all'ingrosso di prodotti alimentari non sono più necessari i requisiti professionali, ma solo quelli morali.

Per l'avvio dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non sarà più necessaria l'autorizzazione (rimane solo per le zone tutelate, individuate dal Comune), ma sarà sufficiente la

²⁵ “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno”.

²⁶ “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”.

presentazione della Scia, come già alcune Regioni avevano da tempo stabilito. Il Suap dovrà fare i controlli per verificare il rispetto dei requisiti, che la normativa ha mantenuto.

Anche le imprese individuali potranno avvalersi di un delegato o preposto, che è obbligato ad avere sia i requisiti morali sia quelli professionali.

Sono inoltre soppressi anche il ruolo degli agenti di affari in mediazione, degli agenti e rappresentanti del commercio, dei mediatori marittimi e l'elenco degli spedizionieri.

E' significativamente modificata la disciplina dei requisiti morali e professionali.

Sono introdotte anche norme che rafforzano la tutela del consumatore.

Sul fronte delle complicazioni si rileva che le tinte lavanderie devono presentare una Scia al Suap, che prima non era prevista. La disciplina è estesa anche alle tinte lavanderie a gettone.

Di particolare rilievo è l'intervento del D. Lgs. 147/2012 che ha introdotto l'art. 80-quinquies nel D. Lgs. 59/2010, per disciplinare l'"Apertura, modificazione, ampliamento ed esercizio di un magazzino generale".

Esso modifica alcune disposizioni del RDL 2290/1926, "Ordinamento dei magazzini generali" e del RD 126/1927, che approva il relativo Regolamento, al fine di ricondurre il procedimento alla competenza dello Sportello unico per le attività produttive (Suap).

Il nuovo procedimento che esce dalla disciplina modificata è il seguente:

- 1) l'interessato che intenda aprire, modificare, ampliare ed esercire l'attività di "magazzino generale" deve presentare al Registro delle imprese una Scia, unita alla comunicazione unica di cui al DL 7/2007²⁷. La Scia deve essere corredata dal progetto delle opere, munito del visto del "genio civile", dal piano finanziario con l'indicazione delle persone o enti che forniscono i capitali. Nel caso di locali già costruiti sarà necessario allegare le planimetrie con unita una perizia vistata dal "genio civile";
- 2) il Registro delle imprese trasmette la Scia al Suap e al Ministero dello sviluppo economico;
- 3) il Suap trasmette il progetto al Sue per le valutazioni di carattere edilizio. La norma, in questo punto, non chiarisce se le "valutazioni di carattere edilizio" debbano o meno estrinsecarsi in atti, se necessita il rilascio del permesso di costruire, o in controlli, se l'endoprocedimento edilizio è caratterizzato da Scia; non chiarisce neppure come si debba comportare il Sue, in caso di richiesta di integrazioni o di necessità di conformazione o inibizione dell'attività edilizia, e come tali "fasi interlocutorie" con l'interessato, incidano sul visto già acquisito del "genio civile" sul progetto, nel caso sia necessarie modifiche;
- 4) il Sue trasmette l'esito delle "verifiche" al Ministero dello sviluppo economico" (evidentemente bypassando il Suap);
- 5) il Ministero dello Sviluppo economico "esegue gli accertamenti e le verifiche necessarie, anche avvalendosi della cooperazione delle camere di commercio". E' sempre fatta salva la facoltà di revoca per ragioni di pubblico interesse e in caso di grave e persistente trasgressione delle norme di legge o di regolamento.

Insomma, con l'obiettivo di semplificare il procedimento a di dare un ruolo allo Sportello unico per le attività produttive, il legislatore ha complicato il procedimento, rischiando di creare un avvitamento del procedimento con allungamento dei tempi. Ciò è dovuto alle prescrizioni di dettaglio che ha voluto introdurre nella sua disciplina e alla dimenticanza del ruolo delle altre pubbliche amministrazioni, quando fossero necessari altri endoprocedimenti (ambientale, di sicurezza antincendio, ecc). Inoltre, il ruolo del Suap è assolutamente inadeguato e marginale. Meglio sarebbe stato, semplicemente, attribuire al Suap la competenza di coordinamento del procedimento complessivo, ai sensi del DPR 160/2010. Il Suap avrebbe acquisito e coordinato (come deve) l'ottenimento di pareri e autorizzazioni, qualora necessarie, eventualmente chiamando in conferenza di servizi la Camera di commercio, il Ministero dello sviluppo economico, il "genio civile", il Sue e le altre pubbliche amministrazioni coinvolte, fermo restando il ruolo del Ministero dello Sviluppo economico, quale autorità competente.

²⁷ "Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese".