

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della X Commissione permanente
(Attività produttive, commercio e turismo)

Mercoledì 13 settembre 2006

Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività.

C. 1428 Capezzone ed altri.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, rileva che l'iniziativa in esame appare di qualche rilievo, avendo suscitato un vasto concorso dei colleghi di ogni parte politica nella sottoscrizione del progetto, e la forte e positiva attenzione del mondo imprenditoriale e sindacale. Inizia la propria esposizione citando alcuni dati emersi dalla documentazione curata dal servizio studi: anzitutto l'intervista del commissario europeo Verheugen dal quale emerge che l'Italia in quanto a competitività appare la cenerentola dell'Europa e suggerisce, fra gli altri, anche il correttivo dell'accelerazione dei tempi per l'avvio di una nuova impresa. Quindi, l'analisi della Banca Mondiale dalla quale emerge che in Italia per avviare un'impresa occorrono fra le 58 e le 80 autorizzazioni da parte di numerose (fino a 18) amministrazioni e soggetti diversi. La forte novità della proposta all'attenzione della Commissione è nel rovesciamento del paradigma di partenza: l'avvio dell'attività dell'impresa in modo tempestivo e il controllo da parte della pubblica amministrazione *ex post*.

Nell'illustrare più in dettaglio il contenuto della proposta di legge, fa presente che l'articolo 1 autorizza il Governo ad emanare - entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento - un regolamento di modifica del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998 recante «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'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59».

Il regolamento modificativo, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 400/88 e previo parere delle competenti commissioni parlamentari, è diretto, in particolare, alla semplificazione dei procedimenti di competenza dello sportello unico per le attività produttive, disciplinato dall'articolo 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 447 e all'abbreviazione dei relativi termini, nonché ad estendere il ricorso all'autocertificazione e alla dichiarazione di inizio dell'attività. La previsione dell'istituzione di uno sportello unico per le attività produttive presso ogni comune è stata introdotta dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali», in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», agli artt. 23, 24 e 25.

L'articolo 24 impone ai comuni di organizzarsi in modo da assicurare che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento per la localizzazione dell'impresa. Questa struttura - presso la quale è istituito uno sportello unico - garantisce informazioni e svolge gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie.

L'articolo 25, parallelamente, dispone che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive sia unico. La relativa istruttoria deve avere per oggetto soprattutto i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza. Le funzioni dello sportello unico sono state definite nel dettaglio dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, recante disposizioni di semplificazione dei

procedimenti autorizzatori concernenti gli impianti produttivi di beni e servizi tra i quali, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 2000, n. 440 (articolo 1 comma 1-bis), sono stati inclusi anche quelli relativi alle attività agricole, commerciali e artigiane, alle attività turistiche ed alberghiere, ai servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, ai servizi di telecomunicazioni.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, l'articolo 3, comma 1, prevede che i comuni predispongano una apposita struttura unica, cui viene affidato l'intero procedimento. La struttura, che può essere articolata in appositi uffici, deve essere dotata di uno sportello unico, ai fini della cui realizzazione i comuni possono stipulare convenzioni con le camere di commercio ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. 112/98. La struttura unica, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera b) del citato decreto del Presidente della Repubblica 440/2000, può coincidere con il soggetto responsabile del patto territoriale o con il responsabile unico del contratto d'area nel caso in cui i comuni abbiano aderito ad un patto territoriale o abbiano sottoscritto un patto d'area.

È prevista anche una verifica intermedia dei progetti per l'insediamento di attività produttive rispetto agli strumenti urbanistici. Più esattamente, gli interessati possono richiedere alla citata struttura comunale di pronunciarsi sulla conformità (allo stato degli atti in suo possesso), dei progetti preliminari sottoposti al suo parere, con gli strumenti di pianificazione paesistica, territoriale e urbanistica vigenti, senza che ciò pregiudichi la definizione del successivo procedimento autorizzatorio. La struttura deve pronunciarsi in tal senso entro 90 giorni. L'articolo 1 della proposta di legge precisa che nel conformarsi al criterio generale di semplificazione dei procedimenti dello sportello unico, il Governo dovrà attenersi alle norme regolatrici della materia di seguito elencate:

affidamento al sindaco del procedimento unico, previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998, nei comuni in cui alla data di entrata in vigore del presente provvedimento non si sia ancora provveduto alla predisposizione della struttura unica, cui la richiamata norma affida l'intero procedimento. Il Sindaco assumerà di conseguenza la qualifica di responsabile dell'intero procedimento (lettera a). riduzione a sette giorni dell'attuale termine di trenta giorni fissato dall'articolo 6, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998 per la richiesta - nell'ambito del procedimento amministrativo unico in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive di cui all'articolo 25 del D.Lgs 112/98 - di integrazione di atti o documenti necessari ai fini istruttori, da parte della competente struttura, nonché soppressione della sospensione dei termini prevista dallo stesso comma 3, terzo periodo e dai commi 5, secondo periodo e 14 dello stesso articolo 6 (lettera b).

L'articolo 6 che disciplina il procedimento amministrativo unico in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 112 del 1998, basato sull'istituto dell'autocertificazione, al comma 3, dispone, in particolare, che entro trenta giorni dal ricevimento della domanda la struttura comunale può richiedere, per una sola volta, l'integrazione degli atti o dei documenti necessari ai fini istruttori. Decorso il predetto termine non possono essere richiesti altri atti o documenti concernenti fatti risultanti dalla documentazione inviata. Fino alla presentazione degli atti integrativi richiesti, restano sospesi i termini per la chiusura del procedimento (di cui al comma 8). I termini sono sospesi, altresì, in attesa della presentazione del progetto di modifica dell'impianto da autorizzare concordata in sede di audizione del soggetto richiedente (comma 5), nonché in caso di convocazione di una riunione tra i soggetti cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo e i rappresentanti dell'impresa (comma 14);

fissazione dei termini di svolgimento dell'audizione in contraddittorio prevista dal comma 4 dell'articolo 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 447 del 1998. I termini sono stabiliti come segue: convocazione entro sette giorni dalla presentazione della domanda, avvio entro trenta giorni dalla convocazione, conclusione entro i sessanta giorni successivi all'avvio (lettera c).

L'eventualità di un'audizione del soggetto richiedente è prevista dal richiamato comma 4 nei seguenti casi:

per chiedere all'impresa chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali o al rispetto delle normative amministrative e tecniche di settore;

in presenza di un progetto particolarmente complesso;

in caso di necessità di modifiche al progetto stesso;

se il comune interessato ha intenzione di proporre una diversa localizzazione dell'impianto, sempre nelle aree destinate agli insediamenti produttivi individuate ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 447 del 1998;

in relazione alla realizzazione di impianti a struttura semplice, individuati secondo i criteri previamente stabiliti dalla regione (lettera d):

1) soppressione del riferimento, attualmente contenuto al comma 6 dell'articolo 6, alla necessità di acquisire l'autorizzazione nelle materie per cui non è consentita l'autocertificazione;

2) previsione di un termine di sette giorni entro il quale la realizzazione del citato progetto si intende autorizzata in assenza di una comunicazione di motivato dissenso;

3) sospensione del termine suddetto in caso di richiesta di integrazione di documenti ai sensi del comma 3 o in caso di audizione, di cui al comma 4 del medesimo articolo 6.

Il comma 6 disciplina il caso degli impianti a struttura semplice, individuati secondo i criteri stabiliti dalla regione, per i quali la realizzazione del progetto si intende autorizzata se la struttura comunale competente non comunica il proprio motivato dissenso entro quarantacinque giorni dal ricevimento della domanda, ovvero se non convoca l'impresa per un'audizione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda. Nel comma si ribadisce che resta ferma la necessità di acquisire l'autorizzazione nelle materie in cui non è consentita l'autocertificazione. Al riguardo il comma 1 dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 447 del 1998 stabilisce che l'autocertificazione non può riguardare le materie di cui all'articolo 1, comma 3, nonché le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede la necessità di una apposita autorizzazione. In relazione alle materie di cui all'articolo 1, comma 3, tale disposizione richiama l'articolo 27 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo la previsione di cui all'articolo 4, concernente gli impianti nei quali siano utilizzati materiali nucleari, gli impianti di produzione di materiale d'armamento, i depositi costieri, gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali e deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti.

L'abrogazione del comma 8, facendo, comunque, salvo il principio che il procedimento si conclude con il rilascio della concessione edilizia, se necessaria (lettera g).

L'attuale comma 8 contiene una disposizione di carattere generale volta a stabilire il termine ordinario di conclusione del procedimento amministrativo unico in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 112 del 1998. A tal fine l'attuale formulazione del comma 8 stabilisce che il procedimento è concluso, salvo quanto disposto dai commi 3, 4, 5, 6, entro il termine di 90 giorni dalla presentazione della domanda ovvero dalla sua integrazione per iniziativa dell'impresa o su richiesta della struttura comunale.

L'articolo 2 della proposta modifica la disciplina dell'istituto della «dichiarazione d'inizio di attività» (DIA), di cui all'articolo 19 della legge 241/1990.

Le norme generali sull'azione amministrativa sono contenute prevalentemente nella legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

La legge ha il duplice obiettivo di garantire una maggiore trasparenza all'attività della pubblica amministrazione attraverso il coinvolgimento dei soggetti interessati, e, nel contempo, di migliorarne la qualità, rendendola più efficiente ed economica.

Il comma 1 dell'articolo 2 della proposta di legge in esame è volto a novellare il comma 1 dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, sopprimendo il riferimento ivi contenuto alle «domande» per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale,

commerciale o artigianale che la disposizione attualmente in vigore comprende tra gli atti amministrativi ampliativi (autorizzazioni, licenze, concessioni «non costitutive», permessi o nulla osta comunque denominati) che possono essere sostituiti dalla DIA.

L'attuale formulazione del comma 1 dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 prevede che ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

La soppressione prevista dal comma 1 della proposta di legge in esame deve essere interpretata alla luce del successivo comma 3, volto ad inserire una specifica disposizione (comma 2-*bis*) concernente il caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, compresa l'iscrizione in albi o ruoli a tale fine eventualmente richiesta.

Il comma 2 dispone una integrazione al comma 2 del citato articolo 19 volta ad escludere dal rispetto del termine ivi fissato per l'inizio dell'attività e per la contestuale comunicazione alla p.a. (trenta giorni dalla presentazione della dichiarazione) l'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, compresa l'iscrizione in albi e ruoli, per la quale la proposta in esame introduce un nuovo termine (cfr. successivo comma 3).

L'attuale formulazione del comma 2 della legge n. 241 del 1990 prevede che l'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.

Il comma 3 è volto ad inserire un nuovo comma 2-*bis* dopo il comma 2 dell'articolo 19, della legge n. 241 del 1990.

La nuova disposizione prevede che il termine di trenta giorni, a decorrere dalla data di presentazione della dichiarazione di inizio attività, fissato dal comma 2 per l'inizio dell'attività e la contestuale comunicazione alla p.a., si riduce a sette giorni per le dichiarazioni aventi ad oggetto l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, compresa l'iscrizione in albi e ruoli. Il comma 4, prevede la modifica del primo periodo del comma 3 dell'articolo 19, al fine di elevare da trenta a novanta giorni il termine entro il quale - successivamente alla comunicazioni di inizio dell'attività di cui ai precedenti commi 2 e 2-*bis* - l'autorità competente può adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, ove si accerti la carenza di condizioni, modalità e fatti legittimanti. Come si legge nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge in esame la *ratio* di tale modifica deve essere individuata nella necessità di consentire lo svolgimento di accurati e rigorosi controlli da parte dell'amministrazione a fronte di una notevole riduzione dei tempi necessari per l'inizio dell'attività. Da ultimo il comma 6 novella il comma 5 dell'articolo 19 devolvendo le controversie relative all'applicazione dei commi 2, 2-*bis* e 3 dell'articolo 19 alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Sottolinea, infine, che naturalmente nel corso della discussione del provvedimento potranno essere

prese in considerazione e valutate tutte le ulteriori iniziative finalizzate allo snellimento delle procedure, che provengano sia dalla maggioranza che dall'opposizione, nonché dallo stesso governo. Esprime l'auspicio che sulla proposta si apra la più ampia convergenza e che l'esame possa essere completato nel più breve tempo possibile.

Enzo RAISI (AN), ritiene il provvedimento importante e positivo; sicuramente l'impianto complessivo si muove nella giusta direzione e dichiara fin d'ora la massima collaborazione nella definizione del testo da parte del gruppo di AN. Rileva però alcuni nodi che si permette di sottolineare, anche in considerazione della sua esperienza personale svolta nell'amministrazione comunale di Bologna. Il vero problema nell'attività degli sportelli unici è che non tutti i soggetti che sono chiamati a dare le proprie autorizzazioni sono in qualche modo collegati o dipendono dalle amministrazioni comunali (ad esempio i vigili del fuoco o le ASL) e quindi le amministrazioni possono sovente avere problemi a fare rispettare una certa tempistica. Inoltre si evidenzia a volte, da parte delle amministrazioni locali, una sorta di ostracismo verso iniziative politiche di livello centrale che vengono viste quali mere sottrazioni di potere. Ritiene a questo proposito che prevedere l'audizione di alcune amministrazioni locali potrebbe essere molto utile per individuare i nodi fondamentali da sciogliere al fine di arrivare effettivamente al risultato di velocizzare le procedure. Immagina di audire 3-4 amministrazioni locali nelle quale l'esperienza dello sportello unico sia significativa per individuare successivamente come proseguire nel dibattito celermente per definire la nuova normativa. Infatti, anche prevedere dei tempi certi (quali i 7 giorni) ai fini dell'inizio dell'attività può essere fittizio poiché se altri soggetti che non dipendono dall'amministrazione non rispondono nei tempi previsti, le amministrazioni locali non potranno rispettare i termini definiti. Inoltre, occorre sapersi muovere nel senso di convincere le amministrazioni locali che non si tratta di togliere poteri a loro spettanti, ma spostare il loro ruolo nel momento dell'implementazione e del controllo successivo.

Luigi FEDELE (FI), dichiara di condividere pienamente l'iniziativa della quale è anche cofirmatario. Dal punto di vista fattuale, si pone però il problema della possibilità concreta dei piccoli comuni di potere fare fronte al carico di lavoro che può loro derivare dall'approvazione delle disposizioni di cui si tratta. Occorrerebbe - e sollecita la Commissione a valutare attentamente tale aspetto - prevedere una sorta di sostegno, anche di carattere economico, per quei comuni che non sono dotati di organizzazione adeguata.

Giuseppe CHICCI (Ulivo), nell'esprimere la sua condivisione del pone, formula alcune osservazioni nel merito della formulazione del provvedimento. Ritiene che l'aspetto più interessante della proposta sia nella diversa definizione delle responsabilità, che, nel meccanismo del controllo *ex-post*, ricadranno non più sull'amministrazione locale, ma sull'azienda responsabile della definizione del progetto. Teme in questo senso che non molte imprese saranno quindi tentate dall'affidarsi a questo strumento.

Altra obiezione di merito è relativa alla definizione in ultima istanza del sindaco quale responsabile del procedimento: tale impostazione appare in contrasto con la normativa vigente in materia di procedimento amministrativo che affida la responsabilità ai dirigenti. Dal punto di vista redazionale, inoltre, fa presente che dal 2001 il concetto di concessione edilizia è stato sostituito da quello di permesso a costruire, e quindi il testo andrebbe adeguato.

Gianfranco BURCHIELLARO (Ulivo), ritiene che l'obiettivo della proposta sia assolutamente da condividere. Nel merito, ritiene opportuno evidenziare che il richiamo alle opinioni del Commissario Verheugen sulla competitività dell'Italia non siano esaustive di una realtà invece più ricca e promettente. Esistono infatti programmi messi in opera dall'Italia (ad esempio il progetto PEOPLE) che sono all'avanguardia e che hanno consentito, con l'informatizzazione delle strutture, un poderoso sfoltimento di molteplici passaggi procedurali. Rileva altresì che in molti piccoli

comuni il sindaco è già, di fatto, il responsabile del procedimento, semplicemente perché non esistono dirigenti.

Attraverso l'utilizzazione dell'informatizzazione si possono immaginare consorzi di piccoli comuni collegati in rete che riescono a governare la complessità dei procedimenti, anche con la eventuale supervisione di un dirigente non appartenente ai comuni stessi.

Anche il meccanismo dell'autocertificazione deve essere mantenuto fermo (anche in considerazione che molte competenze - da quelle sui beni culturali, alle competenze demaniali, ai vigili del fuoco, alle ASL - non sono dei comuni che non potrebbero quindi gestire e governare il procedimento). Sulla base di autocertificazione e nuove tecnologie si può, a suo parere, costruire una rete di servizi funzionale all'accelerazione drastica delle procedure. Occorre infine sottolineare come la pubblica amministrazione, in Italia, non sia una realtà piatta e amorfa: esistono comuni che già oggi riescono a dare risposte convincenti e rapide. Sulla base di ciò che già esiste bisogna poi mettere in atto un piano concordato fra Ministero dello sviluppo e Ministero dell'innovazione, che preveda anche adeguate risorse per mettere le amministrazioni pubbliche in grado di rispondere adeguatamente.

Maurizio BERNARDO (FI), interviene solo per alcune veloci considerazioni. La sottoscrizione trasversale del provvedimento da parte di tutte le forze politiche presenti in Parlamento testimonia la volontà di raggiungere risultati comuni. Concorda con il collega Burchiellaro su molte delle osservazioni svolte, in particolare sulla necessità delle risorse economiche da mettere a disposizione, e sull'opportunità della messa in rete dei servizi.

La seduta termina alle 13.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della X Commissione permanente
(Attività produttive, commercio e turismo)

Giovedì 14 settembre 2006

Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività.

C. 1428 Capezzone.

(Seguito esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta di ieri.

Lionello COSENTINO (Ulivo) riconosce l'opportunità e il valore della proposta in esame, poiché nel settore interessato esiste effettivamente l'esigenza di accelerare e rendere più trasparenti i procedimenti amministrativi. Esprime inoltre apprezzamento per l'ampliamento delle ipotesi di autocertificazione, con il conseguente abbreviamento dei tempi, e per l'accentuazione dei profili di controllo *ex post* per i dati oggetto di autocertificazione: si tratta di un'impostazione che a suo avviso può persino ridurre le inadempienze da parte dei soggetti privati rispetto alle procedure autorizzative tradizionali. Rispetto poi all'intervento svolto nella seduta di ieri dal deputato Chicchi, si dichiara più disponibile a valutare la possibilità di individuare in capo al sindaco la responsabilità dei procedimenti di cui trattasi, ciò che, pur potendo apparire improprio, potrebbe a suo avviso servire di incentivo allo sviluppo di buone pratiche amministrative. Si dichiara invece non del tutto convinto sull'opportunità di estendere l'abbreviamento dei tempi alle ipotesi per le quali non è attualmente prevista l'autocertificazione. In particolare, segnala che, in questi casi, il meccanismo del silenzio-assenso dopo appena sette giorni dall'avvio del procedimento può sortire effetti indesiderati, specie ove l'autorizzazione sia subordinata all'espressione di pareri di elevata complessità tecnica, quali ad esempio le valutazioni espresse dai vigili del fuoco o dalle sovrintendenze per i beni culturali e ambientali. Pur riconoscendo che i sessanta giorni previsti dalla normativa vigente sono probabilmente troppi, evidenzia come, d'altronde, il termine di sette giorni introdotto dalla proposta in esame possa comportare un'accelerazione eccessiva del procedimento, a discapito dei beni e degli interessi alla cui tutela sono preposti gli enti chiamati ad esprimere il parere. Ciò è motivo, a suo avviso, di particolare preoccupazione alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *d*), della proposta in esame, ove si legge che in relazione all'articolo 6, comma 6, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, è soppresso il riferimento alla necessità di acquisire l'autorizzazione nelle materie per cui non è consentita l'autocertificazione, tra le quali rientrano anche ipotesi particolarmente delicate, come ad esempio gli impianti di produzione di materiale d'armamento. Alla luce di quanto detto sin qui, ritiene che, nelle ipotesi segnalate, potrebbe essere più opportuno valutare modifiche diverse dall'introduzione di un meccanismo di silenzio-assenso, ciò che forse consentirebbe, tra l'altro, di prendere in considerazione l'opportunità di estendere la delega ad aspetti normativi e procedurali dell'attività della pubblica amministrazione di più ampia portata.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, apprezza lo spirito dell'intervento del deputato Cosentino. Peraltro, desidera ricordare che, essendo la situazione di partenza particolarmente complessa, l'obiettivo che il provvedimento si propone non è soltanto una pur necessaria riduzione dei tempi, quanto piuttosto un vero e proprio cambio di paradigma incentrato sulla valorizzazione dei controlli *ex post*. In proposito, ricorda che anche il Governo, e in particolar il ministro Nicolais, è impegnato nella predisposizione di un provvedimento complessivo in materia di pubblica amministrazione, del pari ispirato al paradigma dei controlli *ex post*: si tratta, a suo avviso, di un'impostazione che occorre far salva, naturalmente procedendo, al contempo, nel senso di un

irrobustimento della fase di controllo. Propone quindi alla Commissione di valutare, per il seguito dell'esame del provvedimento, un percorso così articolato; all'inizio della prossima settimana, la Commissione potrebbe prendere in considerazione le osservazioni e le proposte emendative formulate dai componenti; successivamente, la Commissione potrebbe procedere a un ciclo di audizioni, nell'ambito delle quali potrebbe essere opportuno ascoltare il ministro Nicolais, per le ragioni dette; a quel punto, si potrebbe anche considerare l'ipotesi di chiedere il trasferimento della proposta alla sede legislativa.

Lionello COSENTINO (Ulivo) si dichiara d'accordo con il percorso proposto dal presidente. Quanto al merito delle questioni sollevate nel suo precedente intervento, e riprese dal presidente, desidera precisare che il suo intento era quello di distinguere con chiarezza tra il controllo successivo sui dati oggetto di autocertificazione e le verifiche di carattere tecnico, che riguardano aspetti chiaramente non autocertificabili. Alcune valutazioni, che sono di carattere tecnico, a suo parere vanno effettuate, con tempi congrui, dagli organi tecnici.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, dichiara di condividere i termini in cui da ultimo il deputato Cosentino ha posto la questione e osserva come essa fosse stata già sollevata dal deputato Raisi nella seduta di ieri. Ritene quindi che, se non vi sono obiezioni, il seguito dell'esame possa svolgersi secondo il percorso precedentemente proposto.

Il sottosegretario Paolo GIARRETTA fa presente che, come ricordato dal presidente, il ministro Nicolais è impegnato nella predisposizione di un disegno di legge volto a semplificare l'attività della pubblica amministrazione. Al riguardo, sottolinea come gli interventi in materia debbano essere ispirati all'esigenza di temperare il necessario livello di regolazione con l'obiettivo di favorire la competitività del sistema. Condivide pertanto l'impostazione in base alla quale l'abbreviamento dei tempi si inserisce nel quadro di un complessivo cambio di paradigma. Dopo aver ricordato come il problema in esame presenti delle analogie con il temperamento di esigenze diverse che caratterizza la materia della tutela della riservatezza personale, evidenzia come la semplificazione debba arrestarsi sulla soglia di un eventuale danno irreparabile, cedendo in tal caso il passo a meccanismi di controllo preventivo. Ritene infine che, ancora più importante della riduzione dei tempi procedurali sia, per cittadini e imprese, la garanzia della certezza dei tempi.

Enzo RAISI (AN) desidera sottolineare come la proposta in esame rappresenti una grande opportunità anche al fine di eliminare il problema delle difformi interpretazioni che sovente le pubbliche amministrazioni danno delle disposizioni normative. Dopo aver dichiarato di condividere l'accentuazione posta dal sottosegretario Giarretta sulla certezza dei tempi, richiama l'attenzione dei colleghi sul problema dell'assunzione di responsabilità che è implicita al meccanismo dell'autocertificazione e a cui spesso i professionisti tendono a sottrarsi, vanificando gli elementi di semplificazione.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.40.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della X Commissione permanente
(Attività produttive, commercio e turismo)

Martedì 19 settembre 2006

Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività.

C. 1428 Capezzone.

(Seguito esame e rinvio - Nomina di un Comitato ristretto).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 14 settembre 2006.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, segnala che sta provvedendo ad approfondire le osservazioni presentate nella scorsa seduta dai deputati Burchiellaro e Casentino, ribadendo l'invito rivolto a tutti i gruppi a presentare le proprie osservazioni sul provvedimento.

Riterrebbe inoltre opportuno proseguire i lavori sulla proposta di legge in oggetto nell'ambito di un Comitato ristretto, sottolineando che in tale ambito si potrebbe svolgere in tempi ristretti un ciclo di audizioni, da definire in dettaglio nell'ambito dell'Ufficio di presidenza convocato per la seduta di domani.

Andrea LULLI (Ulivo) ritiene senz'altro utile procedere alla costituzione di un comitato ristretto. Sottolinea peraltro l'importanza di dare la precedenza, per quel che riguarda i soggetti da audire, alle organizzazioni o agli enti rappresentativi degli enti locali o degli ordini professionali, evitando quindi di procedere all'audizione di soggetti rappresentativi di singole realtà locali o limitandosi al più a convocare in audizione rappresentanti di specifici comuni che costituiscano esempi di «eccellente» realizzazione della normativa in materia di sportello unico.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, condivide l'impostazione dell'on. Lulli, ribadendo la propria convinzione in merito all'opportunità di svolgere le audizioni nell'ambito del Comitato ristretto.

Luigi D'AGRÒ (UDC) sottolinea l'importanza di esaminare con attenzione il contenuto degli interventi normativi che si intendono approvare e soprattutto le situazioni sulle quali essi vanno ad incidere, al fine di evitare che gli strumenti proposti per risolvere un problema comportino l'aggravamento del problema stesso.

Individua come punto focale dell'attività della Commissione, nell'ambito dell'esame della proposta di legge in esame, quello di verificare i risultati ottenuti dai singoli sistemi locali in termini di sveltimento degli adempimenti burocratici.

In tale ottica ritiene quindi opportuno svolgere le audizioni alla presenza dell'intera Commissione, dichiarando infine il proprio orientamento favorevole nei confronti di un *iter* rapido ma efficace.

Marilde PROVERA (Rifondazione Comunista) ritiene opportuno svolgere riflessioni accurate sulla proposta di legge, in quanto interventi «frettolosi» possono talvolta comportare conseguenze rischiose. Sottolinea, in particolare, a tal proposito, che lo spostamento del momento in cui opera l'attività di controllo della pubblica amministrazione da una fase precedente l'inizio di un'attività imprenditoriale a quella successiva può comportare disfunzioni in tutte quelle realtà locali nelle quali non è facile mettere in atto controlli di tipo successivo.

Ritiene quindi importante procedere ad un esame che consenta di evidenziare le problematiche che causano gli intoppi burocratici in singole realtà, rimarcando la circostanza che la riduzione dei

tempi del procedimento a livello legislativo non garantisce di per sé un abbreviazione dei procedimenti.

Per quel che riguarda il tema delle audizioni, formula un orientamento favorevole ad accordare priorità all'audizione dei sindacati, non giudicando di particolare importanza l'audizione dell'ANCI o di singoli comuni di estese dimensioni.

Esprime inoltre la preferenza per l'audizione di comuni di piccole o medie dimensioni rispetto all'audizioni di rappresentanti di «grandi» comuni, esternando peraltro le proprie perplessità rispetto all'audizione dei sindaci di tale Comuni e considerando quindi gli assessori alle attività produttive dei Comuni i soggetti maggiormente indicati al fine di fornire validi spunti di riflessione alla Commissione.

Richiama inoltre le considerazioni dell'on. Cosentino in merito ai profili di problematicità scaturenti dalla norma che consente all'istituto del silenzio-assenso di operare anche nei casi in cui l'autocertificazione non è consentita, considerando tale problema il punto di maggiore criticità dell'impianto della proposta di legge.

Luigi LAZZARI (Forza Italia) sottolinea l'importanza di un metodo di lavoro all'interno della Commissione che riesca a dare rilievo ai contributi provenienti da maggioranza e opposizione.

Esprime peraltro il proprio convincimento in merito alla necessità di salvaguardare la celerità dell'*iter* legislativo, sottolineando in tale ottica l'importanza dei lavori svolti all'interno dei Comitati ristretti.

Gianfranco BURCHIELLARO (Ulivo) ricorda che l'istituzione dello sportello unico è già prevista da tempo e si tratta quindi di verificare in quali realtà tale istituzione è già avvenuta e in quali realtà si è provveduto invece solo a costituire degli uffici per le relazioni con il pubblico che si sono limitati a inglobare strutture che operavano in difformità rispetto al principio della concentrazione dei procedimenti in materia di autorizzazione delle attività d'impresa in capo ad unica struttura.

Sottolinea in particolare che la materia dello «sportello unico» è presa in considerazioni da due progetti (People e Aida) realizzati nell'ambito del bando dell'*e-governement* del 2002, ponendo l'accento sull'importanza di verificare a quali esiti sono approdati i due progetti in questione.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, ribadisce la propria disponibilità a prendere in considerazione tutte le osservazioni provenienti dai gruppi, proponendo quindi la costituzione di un Comitato ristretto all'interno del quale procedere in tempi ristretti agli opportuni approfondimenti istruttori.

La Commissione delibera pertanto di procedere alla costituzione di un Comitato ristretto per il seguito dell'esame del provvedimento.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.05.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della X Commissione permanente
(Attività produttive, commercio e turismo)

Mercoledì 4 ottobre 2006

Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività.

C. 1428 Capezzone.

(Seguito esame e rinvio - abbinamento della proposta di legge C. 1543 - adozione del testo base).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 19 settembre 2006.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, comunica che è stata assegnata alla Commissione, in data 26 settembre 2006, la proposta di legge C. 1543, Allasia ed altri, recante Disposizioni per la semplificazione delle procedure per l'avvio di attività di impresa. Poiché la citata proposta verte sulla stessa materia della proposta di legge all'ordine del giorno a mia prima firma, ne dispongo l'abbinamento ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento.

Informa inoltre la Commissione che quale relatore, nel corso dell'esame svolto in comitato ristretto, ha predisposto un nuovo testo del progetto di legge, tenendo presenti sia le osservazioni formulate dai colleghi nel corso del dibattito generale, sia i contributi emersi nel corso delle audizioni svolte, sia infine le proposte più concrete formulate da alcuni commissari sul testo in esame. Propone quindi di adottare tale testo quale testo- base per il seguito dell'esame (*vedi allegato*).

La Commissione delibera di adottare il testo proposto dal relatore quale testo-base.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, avverte che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato per mercoledì 11 ottobre alle ore 18.

La seduta termina alle 14.10.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della X Commissione permanente
(Attività produttive, commercio e turismo)

Mercoledì 18 ottobre 2006

Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività.

C. 1428 Capezzone ed altri ed abb.

(Seguito esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 4 ottobre 2006.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, segnala che sulla proposta sono stati presentati degli emendamenti che sono in distribuzione in un apposito fascicolo. Quale relatore esprime i seguenti pareri: favorevole sull'emendamento 1.1 Lulli, previa riformulazione nel senso di sostituire alle parole: «debitamente autorizzati» le seguenti: «debitamente delegati»; contrario sull'emendamento Marino 1.2; favorevole sull'emendamento 1.3 Milanato e altri e sull'identico Lulli 1.4; favorevole all'emendamento 1.5 Formisano ove esso si condensi nell'inserimento dell'aggettivo «qualificato» alla lettera *a*) del comma 1, dopo le parole: o a un soggetto»; contrario sull'emendamento 1.6 Formisano poiché comporta aggravii di spesa; favorevole agli emendamenti Provera 1.7, 1.8 e 1.9, all'emendamento 1.10 Milanato ed altri, previa riformulazione consistente nella sostituzione delle parole «munito di procura» con le parole «appositamente delegato» e dell'identico 1.11 Lulli. Contrario quindi all'emendamento 1.12 Provera, favorevole all'emendamento 1.13 Lazzari ed altri, contrario all'emendamenti 1.14 e 1.15 Provera; favorevole agli emendamenti 1.16 e 1.17 Provera; contrario all'emendamento 1.18 Lazzari; favorevole all'emendamento 1.19 Formisano e altri, previa riformulazione che aggiunga le parole: «, fatto salvo il termine di sette giorni previsto dalle lettere *e*), *f*) e *g*)»; contrario agli emendamenti Lulli 2.1, 2.2 e 2.4, nonché all'emendamento Lazzari e altri 2.3; favorevole agli emendamenti 2.5 Milanato ed altri, e l'identico 2.6 Lulli; contrario all'emendamento 2.7 Marino e al 2.8 Lazzari ed altri; favorevole all'emendamento 2.9 Capezzone, a quello 2.10 Provera, all'emendamento 2.01 Capezzone, che mira a stabilire l'invarianza di spesa. Contrario infine agli emendamenti Formisano 2.0.2 e Burchiellaro ed altri 2.0.3, specificando che parte dell'emendamento 2.0.3 è stata già trasfusa nel testo all'attenzione della Commissione.

Il sottosegretario Alfonso GIANNI, esprime una serie di valutazioni sulla proposta in esame, in relazione alle quali il Governo si riserva di intervenire eventualmente nel seguito dell'iter. Per il momento sugli emendamenti concorda con il parere espresso dal relatore.

La Commissione quindi approva l'emendamento Lulli 1.1, come riformulato; repinge l'emendamenti 1.2 Marino; approva gli identici 1.3 Lazzari ed altri e 1.4 Lulli, e l'emendamento Formisano 1.5, come riformulato.

Anna Teresa FORMISANO (UDC), ritira il suo emendamento 1.6.

La Commissione quindi approva gli emendamenti Provera 1.7, 1.8 e 1.9, l'emendamento Milanato ed altri 1.10, come riformulato e l'identico Lulli 1.11.

Marilde PROVERA (RC-SE), sull'emendamento 1.12 sottolinea che esso esprime una valutazione che è fatta propria da tutto il suo gruppo, e cioè che con il termine ridotto a sette giorni gli sportelli unici non potranno adeguatamente funzionare; invita quindi i colleghi a votarlo.

La Commissione respinge l'emendamento Provera 1.12; approva l'emendamento Lazzari e altri 1.13; respinge gli emendamenti Provera 1.14 e 1.15; approva gli emendamenti Provera 1.16 e 1.17.

Luigi LAZZARI (FI) ritira il suo emendamento 1.18.

La Commissione approva quindi l'emendamento 1.19 Formisano ed altri, come riformulato; respinge gli emendamenti Lulli 2.1 e 2.2, l'emendamento Lazzari 2.3 e l'emendamento Lulli 2.4; approva successivamente gli identici Lazzari ed altri 2.5 e Lulli 2.6; respinge l'emendamento Marino 2.7 e l'emendamento Lazzari 2.8; approva l'emendamento Capezzone 2.9 e l'emendamento Provera 2.10; approva altresì l'emendamento Capezzone 2.01 e respinge gli emendamenti 2.0.2 Formisano ed altri e 2.0.3 Burchiellaro ed altri.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, avverte che sul testo risultante dagli emendamenti approvati (*allegato 1*) sarà acquisito il parere delle Commissioni competenti in sede consultiva, anche ai fini di un possibile trasferimento in legislativa, subordinatamente alla verifica della sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 92, comma 6, del regolamento. A tale proposito chiede di conoscere la posizione dei gruppi presenti in Commissione e del Governo.

I deputati Giovanni SANGA (Ulivo), Silvana MURA (IdV), Ferdinando Benito PIGNATARO (Com. It), Paolo AFFRONTI (Pop-Udeur), Giuseppe TREPICCIONE (Verdi), Marilde PROVERA (RC-SE), Luigi LAZZARI (FI), Stefano SAGLIA (AN), Anna Teresa FORMISANO (UDC), Francesco DE LUCA (DC-PS), e Stefano ALLASIA (LNP) dichiarano a nome dei rispettivi gruppi parlamentari di essere favorevoli al trasferimento della proposta di legge in sede legislativa.

Il sottosegretario Alfonso GIANNI, concorda sull'itinerario delineato dalla Commissione, pur esprimendo la volontà da parte del Governo di introdurre qualche correttivo sul testo.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, ringraziando tutti i colleghi rinvia il prosieguo dell'esame della proposta in un momento successivo a quello dell'acquisizione dei pareri da parte delle Commissioni competenti.

La seduta termina alle 15.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della X Commissione permanente
(Attività produttive, commercio e turismo)

Martedì 19 dicembre 2006

Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività.

C. 1428 Capezzone ed altri ed abb.

(Seguito esame e approvazione di ulteriori emendamenti).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 18 ottobre scorso.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, informa la Commissione che sul testo inviato sono stati formulate dalle Commissioni competenti in sede consultiva condizioni ed osservazioni che quale relatore ha puntualmente trasformato in emendamenti (*vedi allegato 1*). Nel caso delle Commissioni V e per le questioni regionali, le indicazioni sono state formulate nel corso del dibattito e tramite lettere inviate al Presidente.

Gli emendamenti presentati sono in particolare diretti:

a meglio definire e tutelare le competenze delle regioni e degli enti locali (da cui le modifiche all'alinea del comma 1 e l'introduzione al medesimo comma della lettera *q*, recate dagli emendamenti 1.1 e 1.5) come richiesto dalla I Commissione e dalla Commissione per le questioni regionali;

ad ottemperare ad alcune condizioni dettate dalla Commissione ambiente, relative al richiamo alla dichiarazione di inizio attività edilizia (lettera *c-bis* del comma 1 dell'articolo 1, di cui all'emendamento 1.2), alla previsione di termini più ampi per eventuali attività di maggiore impatto ambientale che le regioni possono individuare (lettera *f* del medesimo comma 1, di cui all'emendamento 1.3) e alla presentazione di una relazione al Parlamento (nuovo articolo 2-*bis*, di cui all'emendamento 2.0.1);

a specificare l'assenza di minori introiti in relazione alla riduzione dei termini (lettera *p* del comma 1 dell'articolo 1, di cui all'emendamento 1.5), come richiesto dalla Commissione bilancio;

ad applicare i maggiori termini relativi ai controlli di cui alla legge n. 241 del 1990 limitatamente alle fattispecie previste dalla presente legge (nuovo comma 2 dell'articolo 2, di cui all'emendamento 2.1) come indicato dalla I Commissione;

ed infine ad espungere la previsione di ulteriori sanzioni per l'inosservanza da parte di dirigenti e altri dipendenti dei termini previsti dalla presente legge (lettera *l* del comma 1 dell'articolo 1, di cui all'emendamento 1.4) come richiesto dalla Commissione Giustizia.

Si tratta di emendamenti di carattere tecnico che la Commissione deve recepire comunque tramite votazioni, al fine di rinviare alle Commissioni competenti in sede consultiva il nuovo testo risultante dall'approvazione degli emendamenti per l'espressione di un ulteriore parere.

Mette quindi in votazione gli emendamenti.

La Commissione, con singole votazioni, approva gli emendamenti del relatore 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 2.1 e 2.0.1

La seduta termina alle 10.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della X Commissione permanente
(Attività produttive, commercio e turismo)

Giovedì 25 gennaio 2007

Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività.

C. 1428 Capezzone.

(Seguito esame nuovo testo e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta di ieri.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, comunica che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni Giustizia, Bilancio, Cultura, Ambiente, Affari sociali, nonché del Comitato per la legislazione; la Commissione Affari costituzionali e la Commissione bicamerale per le questioni regionali hanno posto ciascuna una condizione al parere favorevole, consistenti rispettivamente: ad escludere, alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1, la possibilità che possa essere attribuita al Sindaco la qualifica di responsabile del procedimento unico; nel trasformare la lettera che prevede la clausola di salvaguardia delle competenze delle regioni e degli enti locali ai sensi del titolo V, parte II, della Costituzione - lettera *p*) del comma 1 dell'articolo 1 - in un autonomo comma dell'articolo 3. Ha di conseguenza predisposto gli emendamenti 1.1 e 1.2, che sono in distribuzione e che mette in votazione.

La Commissione approva con singole votazioni gli emendamenti 1.1 e 1.2. del relatore (*vedi allegato A*).

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, chiede quindi alla Commissione di procedere alla deliberazione sul conferimento del mandato al relatore a riferire favorevolmente in Aula sul testo della proposta di legge come da ultimo modificato dall'approvazione degli emendamenti 1.1 e 1.2.

Il sottosegretario Alfonso GIANNI intende sottolineare che il Governo si rimette a quanto stabilito dalla Commissione, anche in relazione all'itinerario da proseguire, augurandosi al contempo che la proposta venga calendarizzata in Aula in tempi rapidi. Il Governo, come già preannunciato in varie sedi, assumerà da parte sua una serie di iniziative che andranno ad affiancare e completare quanto previsto e disciplinato dalla proposta n. 1428, muovendosi in piena sintonia con la sua filosofia. È evidente che vi sono aspetti, relativamente alle problematiche inerenti la sburocratizzazione dell'attività di impresa, che non potranno essere affrontati attraverso la definizione dei criteri di modifica al regolamento del 1998, ma che hanno bisogno di disposizioni di rango primario e quindi di un intervento legislativo più complessivo; chiarisce comunque che la ferma intenzione del Governo è quella di procedere in assoluta sintonia con quanto previsto dalla proposta di legge di cui è primo firmatario il deputato Capezzone.

La Commissione delibera di conferire il mandato al relatore a riferire in senso favorevole nonché l'autorizzazione a riferire oralmente.

Daniele CAPEZZONE, *presidente e relatore*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 14.