

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10^a)

MERCOLEDÌ 16 MAGGIO 2007

57^a Seduta

Presidenza del Presidente

SCARABOSIO

Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico Stradiotto.

La seduta inizia alle ore 14,40.

Omissis

IN SEDE REFERENTE

(1532) Deputato CAPEZZONE ed altri. - Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell' avvio dell' attivita' di impresa, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame del disegno di legge in titolo sospeso nella seduta del 9 maggio scorso, nella quale - ricorda il Presidente - il senatore Maninetti aveva svolto la relazione introduttiva.

Si apre quindi il dibattito.

Il senatore **PECORARO SCANIO** (*IU-Verdi-Com*) sottolinea come il provvedimento in titolo ponga un obiettivo ampiamente condivisibile, cioè semplificare le procedure necessarie all'apertura e alla gestione di attività imprenditoriali. Certamente, la prospettiva di eliminare burocrazia inutile gode di vasto consenso tra i cittadini ed è vista favorevolmente, basti pensare alla positiva rivoluzione che è stata introdotta dalla cosiddetta riforma Bassanini, nonché dalle norme sull'autocertificazione. Ma è pur vero che non tutti gli adempimenti della Pubblica Amministrazione costituiscono inutile burocrazia: la convivenza democratica comporta alcune regole che è necessario osservare per non incorrere in effetti collaterali e imprevisti. Auspica pertanto una maggiore consapevolezza in merito al fatto che semplificare le procedure per il cittadino significa aumentare le attività e il lavoro della Pubblica Amministrazione. Emblematica a tale proposito appare la normativa concernente le competenze della Conferenza dei Servizi. Sottolinea quindi la necessità di correggere le forzature introdotte nel comma 9 dell'articolo 1 del disegno di legge, dove si prevede che per un impianto produttivo che non incida sulle materie sensibili, come salute o paesaggio, ma contrasti con la programmazione urbanistica, la sola richiesta di realizzare l'impianto obblighi alla convocazione della Conferenza dei servizi e soprattutto obblighi il Consiglio comunale a deliberare sulla variante entro trenta giorni: la richiesta di un singolo appare sovraordinante alle volontà di una assemblea elettiva che deve rappresentare gli interessi della collettività, ed in tal modo l'autonomia delle istituzioni viene seriamente compromessa. Attualmente una proposta che contrasti con la programmazione urbanistica viene rigettata d'ufficio, per un motivo ben preciso e cioè che la programmazione di un bene complesso e scarso come il territorio non avviene sulla base degli interessi e sulle convenienze dei singoli, ma in virtù della vocazione e di una progettualità che solo le istituzioni democratiche possono esprimere. Nella proposta in esame sembra ribaltato un principio ragionevole, appesantendo unicamente le istituzioni. La procedura vigente nell'ordinamento, che prevede la facoltà e non l'obbligo di convocare la Conferenza dei Servizi, sembra più adeguata,

perché mantiene le varianti ai piani regolatori come eccezione alla regola. Sempre sulla Conferenza dei Servizi, l'articolo 3, sembra spogliare la Regione della titolarità nelle materie di propria competenza, mantenendola solo sulle materie sensibili. L'Oratore ricorda, a tale riguardo, che le materie di competenza regionale con il nuovo Titolo V sono particolarmente ampie e mentre con il precedente ordinamento era prevista la composizione degli interessi in sede di Conferenza Stato-regioni, per il dissenso di una Regione, nel provvedimento in esame non sarebbe più possibile eccetto che per le materie sensibili. Sembra pertanto che i soggetti deputati a rappresentare l'interesse generale siano considerati non come una risorsa democratica, ma come un ostacolo: ma tale considerazione significa avere poca fiducia nelle istituzioni. Tuttavia l'idea dello Stato pervasivo è spesso evidente in tanti ambiti: quello della sicurezza dei luoghi di lavoro, dei controlli fiscali nonché, infine, in quello delle discariche abusive.

Prospettando quindi l'opportunità di acquisire elementi conoscitivi dai soggetti che poi dovranno applicare le norme ora in esame, ritiene utile un'audizione dell'ANCI ed eventualmente anche nei soggetti che effettuano controlli sulle imprese, per procedere con piena cognizione di causa. Sottolinea a tale proposito alcuni dati: la semplice ricevuta di ricezione della richiesta costituisce titolo edilizio, secondo il comma 13 dell'articolo 1: ma l'amministrazione non ha neppure il tempo di verificarla, potendo intervenire solo dopo in via repressiva. E' evidente che questa procedura sarà foriera di innumerevoli contenziosi. Se le attività imprenditoriali prevalgono sui diritti della collettività, è inevitabile il conseguente aumento del ricorso al giudice, con contestuale vanificazione della funzione pubblica di regolazione preventiva.

Esprime quindi condivisione per un mercato aperto e concorrenziale, in cui le aziende, soprattutto se sostenibili dal punto di vista ambientale, prosperino e crescano, purché tuttavia il mercato aperto abbia delle regole che commisurino gli interessi particolari con gli interessi generali.

Il senatore Pecoraro Scanio conclude il proprio intervento auspicando un confronto sereno fra tutte le forze politiche, (che peraltro, ha sempre connotato i lavori di questa Commissione), per poter significativamente migliorare il testo, cercando di trovare il giusto equilibrio fra un mercato più libero ed i bisogni di tutta la collettività.

Il senatore **GIARETTA** (*Ulivo*) sottolinea la grande importanza del provvedimento in esame che mette bene in evidenza gli snodi fra regolamentazione amministrativa e attività imprenditoriale. A tale riguardo, ritiene fondamentale garantire a tutti gli interlocutori del tessuto economico adeguate tutele per l'intrapresa commerciale. L'Italia, fra i paesi dell'Unione Europea, è quello che presenta il più elevato numero di attività economiche di piccole dimensioni che necessitano pertanto di una normativa appropriata, per competere con altre realtà commerciali e artigianali, a condizioni paritarie. Altri aspetti di particolare rilevanza riguardano l'eccessiva mole di adempimenti e la particolare complessità delle norme, che determinano l'irrigidimento del sistema economico. Esprime in merito l'avviso che sia quanto mai opportuno estendere gli strumenti di controllo e renderli efficaci, per eliminare gli appesantimenti burocratici che costituiscono altrettanti oneri gravosi sia per le aziende che per le pubbliche amministrazioni. Sotto tale profilo la finalità della massima semplificazione delle procedure che caratterizza la proposta legislativa, consentirà anche lo snellimento della macchina amministrativa. Lungo tale direttiva, l'attuazione di una maggiore libertà economica, permetterà anche un'efficace tutela dell'interesse pubblico.

Il senatore **PARAVIA** (*AN*) rileva criticamente l'eccessiva produzione legislativa e la non infrequente complessità delle norme che contraddistinguono l'ordinamento italiano. Soprattutto per l'attività di impresa, la regolamentazione raggiunge livelli particolarmente stringenti, anche se l'intento dichiarato dal legislatore, in taluni casi, è stato quello della massima semplificazione amministrativa, come è avvenuto per le cosiddette leggi Bassanini che hanno prodotto un risultato assolutamente contrario a quello auspicato. Sottolinea, pertanto, la necessità di realizzare un'efficace sistema di controlli, modificando una concezione culturale fortemente carente da questo punto di vista. Esprime inoltre forti perplessità in merito al comma 9 dell'articolo 1, che sembra lasciare alla mera discrezionalità degli enti locali la possibilità di deliberare una diversa localizzazione, ovvero diverse modalità di realizzazione del progetto, in caso di decisione negativa sulla variante urbanistica. Sottolinea quindi le proprie perplessità sull'impianto complessivo del provvedimento in esame, precisando tuttavia che questa valutazione critica non pregiudicherà il proprio voto a favore dell'iniziativa legislativa.

Il senatore **GALARDI** (*Ulivo*) si associa alle considerazioni espresse dal relatore Maninetti e dal senatore Giaretta. Rileva a sua volta che l'avvio di un'impresa costituisce in Italia un problema estremamente complesso che non può essere certamente risolto del tutto con le norme proposte nel disegno di legge in esame. Tant'è che sono stati emanati dall'attuale Governo una serie di provvedimenti per realizzare concretamente la liberalizzazione delle attività economiche. Premesso quindi un giudizio complessivamente favorevole sulla normativa in esame, soprattutto con riguardo ai principi ispiratori del provvedimento, non può tuttavia non esprimere, come già evidenziato dallo stesso Relatore, una seria preoccupazione in merito al fatto che qualora non venissero stanziati adeguate risorse finanziarie, l'intero progetto rischierebbe di non produrre gli effetti positivi da tutti auspicati. Concorda infine con l'iniziativa di acquisire dati informativi concreti, mediante l'audizione dei rappresentanti dell'ANCI.

Il senatore **MERCATALI** (*Ulivo*) esprime a sua volta ampia condivisione per il tenore generale del provvedimento in esame, soprattutto con riguardo all'obiettivo della semplificazione amministrativa. A tale proposito, ritiene importante che le norme dispongano una inversione dell'onere della prova nel senso che siano gli stessi comuni ad assumersi la responsabilità di effettuare i dovuti controlli per le attività autorizzate. Non può tuttavia non esprimersi criticamente riguardo al comma 9 dell'articolo 1, lì dove prevede, in particolare, che il Consiglio comunale deliberi senza ritardi sulla variante urbanistica e comunque entro il termine di 30 giorni. Tale termine appare, a suo avviso, assolutamente improponibile dato che i comuni dovranno valutare una serie di elementi riguardanti l'assetto del territorio, con particolare attenzione alle infrastrutture e alle conseguenze della realizzazione dell'impianto produttivo. Auspica quindi una particolare ed attenta riflessione sulla normativa contenuta nel comma 9 dell'articolo 1.

Il senatore **SANTINI** (*DCA-PRI-MPA*), espresso apprezzamento per l'obiettivo della semplificazione, richiama però l'attenzione sulla facile esaltazione del principio della liberalizzazione che potrebbe, per converso, produrre effetti negativi sulla concorrenza. Sottolinea infatti che una eccessiva liberalizzazione delle attività, senza tenere nel debito conto le caratteristiche territoriali, potrebbe, in taluni casi, mettere in crisi quel substrato di aziende radicate in un determinato contesto. A tale proposito, rileva che le disposizioni della legge finanziaria per il 2007 hanno determinato gravi motivi di preoccupazione. Prendendo spunto dal comma 2 dell'articolo 1 del provvedimento, che considera fra gli impianti produttivi anche le attività artigianali, ribadisce, come già avuto modo di sottolineare in altre circostanze, che la 10^a Commissione non annovera nella propria denominazione il termine artigianato e a tale proposito rende noto di aver predisposto una proposta di modifica del Regolamento. Con riferimento alla proposta di audizione dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), sottolinea l'opportunità che venga convocata anche l'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani).

Non essendovi altri iscritti a parlare, il presidente **SCARABOSIO** dichiara chiusa la discussione generale e avverte che si passerà alle repliche del Relatore e del rappresentante del Governo.

Il senatore **MANINETTI** (*UDC*), dopo aver ringraziato tutti gli oratori intervenuti nel dibattito per gli approfondimenti offerti, che potranno trovare adeguato esame nel corso della fase emendativa, auspica comunque una rapida conclusione dell'iter legislativo. E' emersa infatti un'ampia convergenza della Commissione in merito alla necessità di pervenire ad una effettiva ed efficace semplificazione della normativa per l'inizio di attività produttive. Permane tuttavia e con particolare rilevanza, la preoccupazione circa la reale capacità dei comuni di corrispondere adeguatamente alle novità che verrebbero introdotte con il provvedimento in esame. Per quanto riguarda le audizioni proposte, esprime il proprio assenso di massima, ma limitatamente all'ANCI e all'UNCEM per non rallentare inutilmente l'iter legislativo. Propone quindi di fissare il termine per gli emendamenti immediatamente dopo lo svolgimento di tali audizioni.

Il sottosegretario STRADIOTTO concorda sulla opportunità, emersa nel corso del dibattito testé svoltosi di effettuare le adeguate verifiche circa la efficacia e l'effettività delle norme che verranno introdotte nell'ordinamento. Per quanto riguarda le critiche mosse alle disposizioni contenute nel comma 9 dell'articolo 1, esprime l'avviso che al comune non è lasciata alcuna mera discrezionalità in ordine alla decisione circa la variante urbanistica, poiché nel procedimento delineato nell'articolato rimane comunque determinante il parere espresso dalla Regione. L'obiettivo che la normativa in esame si propone è quello comunque di assicurare la maggiore

speditezza dell'*iter* svolto dallo sportello unico. Prendendo comunque atto delle perplessità emerse, esprime l'auspicio che l'esame del provvedimento possa essere concluso a breve termine.

Sulla proposta di svolgere le audizioni dell'ANCI e dell'UNCEM si esprimono favorevolmente i senatori [PECORARO SCANIO](#) (*IU-Verdi-Com*), [PALUMBO](#) (*Ulivo*), [POSSA](#) (*FI*) (il quale sottolinea a sua volta che l'attuazione della normativa in esame non può essere realisticamente priva di oneri), [GARRAFFA](#) (*Ulivo*) (il quale richiama l'attenzione sulla profonda diversità fra comuni di differenti realtà territoriali, e sulla rischiosità del silenzio-assenso in tale contesto variegato) e, infine, [MERCATALI](#) (*Ulivo*).

Il sottosegretario STRADIOTTO dichiara la disponibilità del Governo a corrispondere all'esigenza di approfondimento, specie con riguardo al comma 9 dell'articolo 1, in modo da poter pervenire ad una piena convergenza sull'articolato in corso d'esame.

La Commissione conviene con la proposta del senatore [MANINETTI](#) (*UDC*) di svolgere le audizioni dell'ANCI e dell'UNCEM in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, alle ore 14,30 di martedì 29 maggio e di fissare il termine per la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno al provvedimento in titolo, alle ore 12 di mercoledì 30 maggio.

La seduta termina alle ore 16.