

Lo sportello unico per le attività produttive. Dal centro in periferia progetti di rilancio, ma c'è il rischio di perdere la rotta.

di Marilisa Bombi

Il 2 ottobre scorso è iniziato al Senato, l'esame del ddl Capezzone " Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell' avvio dell' attività di impresa" L'obiettivo è chiaro: rilanciare uno strumento di semplificazione procedimentale prima del compimento del decimo anno di vita. Ancora oggi, per avviare o esercitare un'attività di impresa, si legge nella relazione di presentazione, vige il generale principio di priorità dell'intervento amministrativo. Questo ha determinato, si legge ancora, il sostanziale «imbrigliamento» delle iniziative imprenditoriali, la loro innaturale burocratizzazione, la lentezza dei procedimenti autorizzatori, la mortificazione - in definitiva - di buona parte delle potenzialità di sviluppo della nostra economia. Ammantare di una patina nuova questo istituto con la nomina del Sindaco, dove lo sportello non è istituito, a responsabile del procedimento unico, è la provocatoria soluzione del parlamentare radicale che ha ottenuto la sottoscrizione della sua proposta da 36 parlamentari di ambedue gli schieramenti.¹

Sul fronte opposto, è iniziata alla Camera la discussione del disegno di legge 2161 presentato su proposta del Ministro Nicolais d'intesa con quello dell'economia e finanze Padoa Schioppa. Il disegno di legge "Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese" prevede significative novità alcune delle quali sono ben più pregnanti delle sanzioni a carico dei dirigenti che non rispettano i tempi previsti per la conclusione del procedimento o non rendono pubblico l'elenco dei procedimenti sottoposti al regime della denuncia di inizio attività e silenzio assenso, di cui i mezzi di comunicazione hanno enfatizzato la portata. Tale disegno di legge, infatti, assegna, inequivocabilmente, allo Stato la competenza in materia procedimentale con riferimento alla dichiarazione di inizio attività ed il silenzio assenso, facendoli rientrare nel "livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione.

Già Franco Bassanini, nella relazione della prima Commissione permanente del Senato, aveva analizzato queste problematiche, nel 2003, nel momento in cui si andava ad integrare l'originaria articolazione della legge 241 del 1990. La relazione al disegno di legge 1281 A della 14° legislatura, analizza in maniera puntuale le questioni connesse alla competenza nella materia dell'azione amministrativa, dopo la novella dell'art. 117 della Costituzione.

"Tra le riforme amministrative della XIII legislatura, lo Sportello unico delle attività produttive occupa un posto a sé stante, scrive oggi Franco Bassanini su un volume fresco di stampa, se non altro perché era direttamente finalizzato a favorire un percorso di sviluppo economico basato su uno dei punti di forza della società italiana, vale a dire la ricchezza di spirito imprenditoriale. L'idea – del resto imitando quanto si stava facendo negli stessi anni in altri paesi occidentali – era che la nascita di nuove imprese sarebbe stata facilitata dalla presenza di un unico punto di interfaccia con l'amministrazione pubblica tanto più se esso non si limitava a svolgere un ruolo passivo, ma svolgeva contemporaneamente una funzione promozionale, attraverso ad esempio il marketing territoriale".²

¹ Una lettura critica della soluzione che vede il sindaco, responsabile del procedimento, è espressa da Luigi Oliveri sul sito www.lexitalia.it in "I passi incerti dell'ordinamento in cerca di liberalizzazioni"

² F.Bassanini, B. Dente, *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?* Astrid, Passigli Editori, 2007, p.5

Le cose, poi, sono andate in maniera diversa. Del resto, ogni innovazione stenta ad imporsi se, contestualmente, non sono fissati gli strumenti per renderla obbligatoria. Si può anzi dire, relativamente a quest'aspetto, che il mancato decollo di questo istituto è determinato da un insieme di motivazioni tecniche e culturali riconducibili sia alla attuale dirigenza amministrativa che a quella politica.

Il disegno di legge Capezzone, oggi, riporta l'attenzione su questo istituto che, assieme alla dichiarazione di inizio attività e alla conferenza dei servizi, ha rivoluzionato la burocrazia italiana nell'ultimo decennio del secolo scorso. Nato da una costola della legge di riforma 59 del 2007, è stato il d.p.r. 447 del 1998 ad aver dettato le regole per quello che doveva diventare l'uovo di Colombo della semplificazione procedimentale. Un unico responsabile di un unico procedimento che si attiva, sollecita, convoca e ascolta tutti gli eventuali controinteressati, pondera e alla fine decide. Tessera dopo tessera, il mosaico è stato costruito con una minuzia degna del migliore artista. La sussidiarietà verticale e la valorizzazione, quindi, delle autonomie locali, portava inevitabilmente ad assegnare un ruolo da protagonista al comune prima ancora della novella dell'articolo 114 Cost. Adesso la macchina si rimette in moto ma, proprio alla luce del nuovo riparto delle attribuzioni, risulta utile richiamare le considerazioni che l'allora senatore Franco Bassanini aveva espresso nella relazione al disegno di legge governativo, nel momento in cui si evidenziava come la materia dell'azione amministrativa non compare espressamente fra quelle riservate alla sua potestà legislativa esclusiva dello Stato. La constatazione di questa assenza, rilevava Bassanini, non è risolutiva (al fine di poter ritenere che la materia rientra nella potestà residuale assegnata alle regioni), dovendosi indagare se nella definizione costituzionale delle materie di competenza esclusiva non si ritrovino materie che possano ricomprendere, in tutto o in parte, la disciplina generale dell'azione amministrativa.

Il massiccio lavoro svolto dalla Corte Costituzionale in questi anni per dirimere le questioni insorte tra Stato e regioni, la dicono lunga sulla necessità di porre punti fermi. Ed è per questo motivo che nel ddl Nicolais, il riferimento alla lettera m) dell'art. 117 riguardo alle disposizioni in materia di dichiarazione di inizio attività e silenzio assenso è quanto mai opportuno. Tuttavia, alla fine degli anni 90, un altro istituto è stato affiancato ai due procedimenti di semplificazione: lo sportello unico per le imprese e il connesso procedimento unico.

La disciplina relativa allo sportello unico è contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 "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" Un titolo pomposo per un articolato che, in soli undici articoli, getta solide basi per ridare competitività al Paese. Attraverso lo sportello unico per le imprese, i comuni assicurano la certezza dei tempi e la semplificazione delle procedure necessarie alla realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione, localizzazione di impianti produttivi di beni o servizi. Ma è evidente che il ddl Capezzone all'esame in questi giorni al Senato, con le sue provocatorie soluzioni raggiungerà pienamente il suo obiettivo soltanto se le nuove regole saranno applicate in tutto il Paese. Lo strumento per raggiungere lo scopo è di far rientrare le disposizioni relative al SUAP nell'alveo della lettera m) dell'articolo 117, come ha fatto il Ministro Nicolais per la d.i.a. ed il silenzio assenso. Questa soluzione non priva certamente le regioni della loro autonomia che, tra l'altro, conterebbe ben poco in un Paese senza risorse economiche, ma con 21 discipline diverse per un istituto nato con il fine di semplificare.

16 ottobre 2007