

## **Camera dei Deputati**

**XVII Legislatura**

**VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) e X Commissione (Attività Produttive, Commercio e Turismo)**

### **Audizione**

**Schema di decreto legislativo recante individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti (Atto n. 322).**

**Roma, 29 settembre 2016**

## PREMESSA

Confartigianato Imprese apprezza lo spirito della riforma della Pubblica Amministrazione e di ogni azione intrapresa dal Governo per semplificare la vita delle imprese. Il percorso avviato, seppur con tempi più lunghi di quanto avremmo auspicato, va nella giusta direzione. A nostro avviso, al fine di rendere l’impianto normativo più efficace è necessario prevedere alcuni interventi migliorativi.

Come si ricorderà, il decreto “SCIA 1” ha rinviato a successivi decreti legislativi il compito di individuare:

- le attività oggetto di procedimento di mera comunicazione;
- le attività oggetto di SCIA;
- le attività oggetto di silenzio assenso;
- le attività per le quali è necessario il titolo espresso.

Ha, inoltre, introdotto una clausola in base alla quale **le attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti** o non specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, **sono libere** (art. 1, co. 2).

In tale contesto, lo schema di decreto c.d. “SCIA 2” è teso a completare l’individuazione dei regimi amministrativi avviata con il c.d decreto SCIA 1 (decreto legislativo n. 126/16).

### 1. L’individuazione dei regimi amministrativi

In particolare nella Tabella A allegata al provvedimento sono individuati i regimi amministrativi da adottare per le diverse attività d’impresa.

Lo sforzo di ricognizione dei procedimenti compiuto dal Governo è certamente lodevole. Anche se, raggiunge solo parzialmente l’obiettivo auspicato dalle imprese: **chiarire in maniera univoca il regime amministrativo con cui avviare, trasformare o cessare tutte le attività d’impresa.**

La ricognizione dei regimi amministrativi contenuta nella Tabella A è, infatti, parziale.

In primo luogo, la sezione “**Attività commerciali e assimilabili**” contiene attività che sono difficilmente riconducibili al settore del commercio. Ci si riferisce, ad esempio, alle officine di autoriparazione, agli acconciatori, alle estetiste, alle tipografie, ai panifici, alle tintolavanderie che sono, infatti, attività proprie del settore dell’**artigianato**.

In secondo luogo, è necessario evidenziare come le continue evoluzioni del mercato non consentono di “cristallizzare” in un decreto tutte le possibili attività d’impresa. Basti considerare che il codice ATECO 2007 classifica più di 1.200 attività.

Elenco che non può considerarsi completo se pensiamo alle numerose attività d’impresa, spesso artigianali, che negli ultimi anni sempre più spesso stanno nascendo grazie all’innovazione ed alle tecnologie digitali. Attività fino a qualche anno fa impensabili e che oggi sono una realtà per le quali potrebbe essere complesso individuare i regimi amministrativi cui sottoporle. E ciò è tanto più vero alla luce del Piano Industria 4.0 recentemente presentato dal Governo - grazie anche al pregevole lavoro sul tema svolto dalla Commissione Attività Produttive della Camera - con l’obiettivo di rivoluzionare e rilanciare il sistema produttivo italiano.

Infine, un elenco di attività esaustivo sarebbe di difficile adozione date le ampie differenze presenti sul territorio dovute a norme, procedure e prassi stratificatesi nel tempo.

Risulta, quindi, evidente, da un lato, la necessità di **integrare la Tabella A** con le principali attività del **settore artigiano**. Ad esempio: l’installazione di impianti, il trasporto persone (taxi e ncc), il trasporto merci, le attività di tatuaggio e piercing, i centri massaggi non estetici.

Dall’altro lato, data l’impossibilità concreta di effettuare una ricognizione esaustiva ed aggiornata di tutte le attività d’impresa, Confartigianato **propone l’individuazione di un regime residuale che garantisca certezza a chiunque intenda avviare un’attività di impresa**.

Ma quale può essere il regime amministrativo “residuale” da applicare alle **attività non elencate nella tabella, in particolare il settore manifatturiero**, che costituisce una rilevante porzione del *made in Italy*?

E’ interessante, al riguardo, l’esperienza della regione Lombardia che ha previsto, da ultimo con la L. r. n. 11/14, l’applicazione generalizzata della

SCIA alle attività d’impresa, anche manifatturiere (con la sola esclusione di alcune attività residuali).

Nelle altre regioni manca, invece, un titolo certo per l’avvio di tali attività, anche se per il loro esercizio è necessario, in larga misura, ottenere specifiche autorizzazioni per la predisposizione dei locali produttivi (scarichi, emissioni, etc.).

In queste regioni, oggi, l’imprenditore manifatturiero deve presentare, a seconda dei casi, la SCIA antincendio, l’autorizzazione unica ambientale e le altre autorizzazioni al SUAP (o alle diverse amministrazioni competenti) e solo successivamente – previa Comunicazione unica al Registro imprese – può avviare l’attività. Peraltro, da un’analisi da noi svolta in realtà territoriali di diverse Regioni, sono emerse prassi differenti (in alcuni casi vi è l’invio della SCIA anche se la legge non lo prevede ovvero vi sono comunicazioni al Sindaco per “segnalare” l’avvio dell’attività nel Comune).

In ogni caso il mancato assoggettamento del settore manifatturiero alla SCIA non consente alle imprese del settore di beneficiare della nuova disciplina in materia di concentrazione dei regimi amministrativi (SCIA unica) introdotta dal cd. Decreto SCIA 1 all’art. 19-bis della legge n. 241/90. Di conseguenza l’impresa sarà costretta a richiedere singolarmente le autorizzazioni necessarie, prima di poter avviare l’attività, senza potersi rivolgere al SUAP con un’unica comunicazione.

Lo schema di decreto vorrebbe colmare tali lacune demandando direttamente alle singole amministrazioni l’individuazione delle attività non elencate dalla Tabella (art. 2, co. 2) o affidando tale compito a successivi decreti (art. 2, co. 6).

Questo meccanismo, tuttavia, offre solo in parte certezza e standardizzazione alle imprese, rendendo possibili – ancora una volta – discipline differenziate nei diversi territori.

Su tale punto è intervenuto anche il Consiglio di Stato che, pur considerando meritevole la finalità perseguita, ha giudicato tale meccanismo tecnico “imperfetto” (parere 1784 del 4 agosto 2016).

Alla luce di queste considerazioni **Confartigianato propone la modifica dell’art. 2, co. 2, dello schema di decreto nel senso di attribuire all’imprenditore la facoltà di adottare la SCIA, ovvero la SCIA “unica”, quale regime amministrativo per l’avvio dell’attività nei casi in cui questa non rientri tra quelle sottoposte a regimi differenti (autorizzazioni, silenzio**

assenso, comunicazione, etc.) **o sia specificatamente individuata nella Tabella A del decreto.**

L'impresa, di propria iniziativa, potrà quindi optare per l'adozione della SCIA che, a fronte di un minimo costo aggiuntivo per il pagamento degli eventuali diritti di segreteria comunali, garantirebbe alcuni vantaggi:

- certezza del regime amministrativo da adottare;
- uniformità di procedure e controlli su tutto il territorio nazionale;
- possibilità di utilizzare la nuova procedura della "SCIA unica" (che altrimenti sarebbe preclusa ad un amplissimo numero di imprese).

Tale proposta non stravolge, ma anzi rafforza, l'attuale disciplina delle attività d'impresa, in quanto, come autorevolmente riconosciuto dal Consiglio di Stato, già oggi la SCIA *rappresenta di gran lunga il principale strumento di regolazione delle attività private nei settori nevralgici per lo sviluppo economico.*

La proposta è coerente con la previsione di affidare a successivi decreti ministeriali il compito di proseguire la ricognizione dei procedimenti, come raccomandato dallo stesso Consiglio di Stato (si veda il punto A.2.3 del parere citato).

Inoltre, sia nel caso di attività già sottoposte a SCIA che nel caso di scelta di tale regime amministrativo, **la SCIA dovrà "assorbire" al suo interno la "Comunicazione unica per la nascita dell'impresa"** prevista dall'art. 9 del DL. n. 7/07, convertito dalla legge n. 40/07.

Essendo, infatti, la ComUnica un adempimento obbligatorio per tutte le imprese, anche per le c.d. "attività libere", tale assorbimento semplificherebbe la vita di quelle imprese che oggi sono tenute ad una duplice comunicazione – al Registro imprese e al SUAP - per informare la Pubblica Amministrazione di eventi che riguardano le medesime vicende amministrative: la nascita, la modifica e la cessazione dell'attività.

La proposta consente di non aggravare gli oneri per quelle "attività libere" che oggi effettuano la sola Comunicazione unica e che potrebbero optare per l'invio della SCIA, mantenendo anche in questo caso l'obbligo di effettuare un unico adempimento.

Unificando gli adempimenti si facilita, infine, l'implementazione del **fascicolo**

**elettronico dell’impresa**, previsto dall’art. 43 bis del DPR n. 445/00 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) assicurando l’applicazione del principio dell’*only once*, fortemente richiesto dalle imprese.

## 2. Cessazione dell’attività tramite comunicazione

E’ opportuno identificare con certezza i regimi amministrativi di cessazione dell’attività, onde eliminare le differenziazioni presenti oggi nella prassi amministrativa.

A tal fine si propone di **individuare nella comunicazione il regime amministrativo per la chiusura di tutte le attività d’impresa**, così come disciplinata dall’art. 18 bis della legge n. 241/90, introdotta dal decreto SCIA 1.

La scelta della “comunicazione” è motivata dal fatto che la PA, nel caso delle cessazioni, deve acquisire una mera dichiarazione, priva di autorizzazioni, certificazioni o altri atti presupposti, sulla quale non è necessario attivare l’articolata procedura di controllo prevista per la SCIA.

## 3. Regime transitorio

Un’ulteriore osservazione riguarda il **possibile contrasto tra i regimi amministrativi individuati nella Tabella A e le norme regionali in vigore**.

Lo schema di decreto “SCIA 2” non prevede un regime transitorio di adeguamento da parte delle Regioni alle nuove disposizioni.

Sembrerebbe, pertanto, che le nuove disposizioni statali debbano prevalere su quelle regionali contrastanti.

Se tale è l’intento, è opportuno che questo effetto venga chiarito in maniera esplicita nel decreto stesso al fine di evitare ulteriore incertezza e contenzioso.

## 4. Osservazioni su singole attività

In relazione alle singole attività riportate nella Tabella A si evidenzia che il punto 64 della Tabella A riporta tra le officine di autoriparazione, i *meccanici* e gli *elettrauti* secondo una classificazione oramai superata. E’ necessario

sostituire tali attività con quella di **meccatronico** che le ha unificate ai sensi della normativa vigente. Occorre considerare, inoltre, che la SCIA per l'attività di autoriparazione deve essere presentata alla Camera di commercio e non al Comune, ai sensi dell'art. 10 del DPR 14-12-1999 n. 558.

## 5. Edilizia

Il decreto interviene in materia di **edilizia** ed introduce nella sezione II della tabella A definizioni di attività (*manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro, etc.*) solo in parte coincidenti con quelle del TU dell'edilizia (DPR n. 380/01). Secondo Confartigianato è necessario chiarire l'effettiva portata di tale differenziazione, garantendo, ad ogni modo, un'univoca applicazione delle disposizioni.

Si propone, inoltre, di integrare i seguenti punti della citata sezione II:

- Punto 1 - Manutenzione ordinaria

Prevedere che anche l'installazione di caldaie sia ricompresa nella manutenzione ordinaria (analogamente a quanto previsto per l'installazione delle pompe di calore).

Questa previsione è indispensabile poiché la sostituzione di una caldaia all'interno di una villa o di un condominio è senza dubbio un'attività di gran lunga meno complessa e importante di altre attività che vengono indicate come "attività libera", come ad esempio l'installazione di pannelli fotovoltaici. Di conseguenza anche questa installazione deve essere considerata "attività libera".

- Punto 2 - Manutenzione straordinaria (leggera)

Lo schema di decreto definisce "manutenzione straordinaria leggera" le opere necessarie per realizzare ed integrare i *servizi tecnologici*.

Si propone di escludere da tali "servizi tecnologici" gli impianti solari termici. Gli impianti solari termici sono, infatti, del tutto simili agli impianti fotovoltaici che rientrano nella fattispecie degli impianti tecnologici ad "attività libera" (vedi punto 28).

Occorre, inoltre, chiarire il rapporto tra le fattispecie della *manutenzione straordinaria leggera* (punto 2) e della *ristrutturazione edilizia cosiddetta "semplice" o "leggera"* (punto 6). Le due attività si sovrappongono in parte, in quanto i limiti posti alle due fattispecie sono in alcuni casi i medesimi.

Entrambe le attività non possono, infatti, comportare la variazione della volumetria e della destinazione d'uso, rendendo così difficile per gli operatori riconoscere in quale fattispecie rientri il loro intervento. Si propone, pertanto, di uniformare i rispettivi regimi amministrativi, sottoponendo anche gli interventi di cui al punto 6 alla CILA in quanto simili a quelli di cui al punto 2 (in subordine ad entrambi va applicata la SCIA).

- Punto 6 - Ristrutturazione edilizia cosiddetta "semplice" o "leggera"

Per tale attività si richiede la presentazione della SCIA mentre l'analoga attività della *manutenzione straordinaria leggera* viene richiesta la CILA.

Per le motivazioni sopra esposte è opportuno ricondurre entrambe le fattispecie alla CILA (o in subordine alla SCIA).

- Punto 15 - Manufatti leggeri utilizzati come abitazione o luogo di lavoro o magazzini o depositi

Lo schema di decreto prevede che tale attività sia sottoposta al regime dell'autorizzazione. In considerazione della temporaneità e della "mobilità" di questi manufatti si propone di introdurre anche il regime semplificato del "silenzio assenso" così come previsto dall'articolo 20 del D.P.R. n. 380/2001.

Confartigianato ritiene, inoltre, opportuno modificare la **disciplina transitoria** prevista per l'adozione del **glossario unico in materia di edilizia** che conterrà le definizioni standard degli interventi nel settore edile (art. 1, co. 2, dello schema di decreto).

Tale fase transitoria prevede che *"fino all'adozione del glossario unico, le pubbliche amministrazioni (...) pubblicano sul proprio sito un glossario che consenta l'immediata individuazione della caratteristica tipologica dell'intervento e del conseguente regime giuridico"* (art. 1, comma 2, dello schema).

La soluzione di adottare, in via transitoria, un glossario per ciascuna pubblica amministrazione non appare condivisibile, in quanto genererebbe confusione anziché chiarezza e, soprattutto, ostacolerebbe l'adozione dello stesso glossario unico (si veda il parere del Consiglio di Stato al punto A.5.13).

Si propone, pertanto, di adottare direttamente il glossario come allegato al decreto in esame (che risulterebbe in fase di definizione da parte degli uffici tecnici del Ministero e delle Regioni) o, qualora non fosse possibile



procedere alla sua emanazione, di sopprimere il secondo periodo dell’art. 1, comma 2, dello schema, prevedendo un termine breve e stringente per l’adozione del glossario stesso.

## 6. Impresa in un giorno

In definitiva il risultato auspicato dalle imprese è una VERA “SCIA unica” da inviare allo Sportello Unico attraverso un’unica piattaforma informatica.

Mentre imprese e persone di tutto il mondo comunicano oggi a distanza tramite software oramai globali, moltissimi Comuni italiani adottano ancora un sistema informatico proprio, frammentando l’offerta di servizi e rendendo complesso ed oneroso per un imprenditore lo svolgimento delle pratiche amministrative (particolarmente grave appare la situazione nei Comuni che operano al di fuori di portali regionali).

**La presenza di piattaforme differenti rappresenta un ostacolo evidente alla standardizzazione della modulistica e delle procedure dei Comuni e degli Enti terzi e rende poco trasparente l’azione amministrativa.**

La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive, avviata dal DL n. 112/08, ha individuato nel portale [impresainungiorno.gov.it](http://impresainungiorno.gov.it) la piattaforma nazionale, cui ha attribuito anche le funzioni di punto unico di contatto ai sensi della Direttiva “Servizi”.

Il portale “[impresainungiorno](http://impresainungiorno.gov.it)” è oggi utilizzato da circa 3.400 Comuni (pari al 40% del totale) con 600.000 procedimenti digitali completati e garantisce uniformità e standardizzazione a vantaggio delle imprese e con risparmio di risorse per gli Enti locali.

Per promuovere l’utilizzo di “[impresainungiorno](http://impresainungiorno.gov.it)”, ANCI, Unioncamere ed Infocamere hanno recentemente siglato un protocollo per facilitare l’adozione del portale da parte dei Comuni che finora hanno optato per differenti soluzioni digitali.

Alla luce di queste considerazioni Confartigianato auspica una verifica stringente dei servizi telematici offerti dai SUAP al fine di superare quelli che non consentono una gestione pienamente informatizzata del procedimento (ad es. invio di moduli scannerizzati tramite PEC) e di giungere ad una adozione generalizzata del portale [impresainungiorno](http://impresainungiorno.gov.it).

A tal riguardo sarebbe opportuno confrontare i servizi offerti da impresainungiorno con quelli realizzati dagli altri portali, in modo da verificarne concretamente fruibilità, utilizzo e rispondenza ai requisiti di legge.

