



T. Mambrini & R. Cavalli

*Le Nuove Norme
di Semplificazione
Amministrativa
della Lombardia
L.R. 1 e 8 /07*



La collana STRUMENTI vuole essere esattamente quello che il nome promette: una serie di brevi monografie da utilizzare come guide pratiche, strumenti di lavoro per aiutare a risolvere problemi piccoli e grandi che richiedono il supporto di interpretazioni giuridiche, indicazioni metodologiche, presentazioni di casi esemplari, liste di spunta di procedure e simili.

Gli "strumenti" fanno parte di un sistema integrato, insieme alle dispense dei corsi e al sito internet www.prassicoop.it, che assicura ai nostri clienti la possibilità di attingere ad una vasta gamma di servizi "autogestiti", da affiancare alle nostre prestazioni professionali, consulenziali e formative

Il logo  indica che le normative o i documenti citati sono reperibili sul nostro sito; quando è accompagnato dal logo  significa che si tratta di documenti riservati agli utenti abbonati al sito, altrimenti sono documenti liberamente scaricabili da chiunque.

Gli Autori:



Thomas Mambrini nato a Busto Arsizio (Va) nel 1977, praticante avvocato del Foro di Busto Arsizio, ha collaborato dal 2002 al 2004 con l'ufficio commercio – polizia amministrativa del Comune di Castellanza (Va). Dal 2004 collabora con Prassicoop come responsabile dei servizi legali e come docente .



Renato Cavalli nato a Varese nel 1948 è amministratore unico di Prassicoop, che ha fondato nel 1972. Le attività professionali riguardano la consulenza agli enti locali, per la pianificazione commerciale e urbanistica, ed alle aziende commerciali per studi di fattibilità, ricerche e pratiche autorizzative. E' presidente della Commissione Legislazione e Pianificazione Territoriale del Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali, membro del Gruppo Europeo di ricerca dell'International Council of Shopping Centers , rappresentante ANCI nell'osservatorio Regionale sul Commercio della Lombardia. E' stato Assessore al Commercio di Sesto San Giovanni. E' autore di articoli e pubblicazioni sul commercio sulle principali riviste nazionali di settore, e tiene corsi di formazione a livello aziendale e in sedi universitarie.

Questo fascicolo è stato chiuso in data 5.06.07

NUOVE NORME DI SEMPLIFICAZIONE DELLA REGIONE LOMBARDIA

La semplificazione dei procedimenti amministrativi di competenza dello Sportello Unico per le Attività Produttive

Con l'emanazione delle Leggi Regionali 2.02.2007 n. 1 e 2.04.2007 n. 8, la Regione Lombardia ha semplificato la maggior parte dei procedimenti amministrativi inerenti l'inizio, la modifica e cessazione delle attività produttive, procedimenti di competenza dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP).

L'articolo 3 della L.R. 8/2007, in particolare, ha sostituito il Nulla Osta all'Esercizio dell'Attività (NOEA), previsto dal paragrafo 3.1.9. del Regolamento d'Igiene tipo (D.G.R. 25.07.1989 n. IV/45266) con una Dichiarazione di Inizio Attività Produttiva (DIAP), che legittima il privato all'immediato inizio dell'attività.

Con l'articolo 5 della medesima L.R. 8/2007, inoltre, si è proceduto alla sostituzione dell'autorizzazione sanitaria prevista dalla Legge 30.04.1962 n. 283 per la produzione, confezionamento, manipolazione, vendita e somministrazione di alimenti, con un procedimento di riconoscimento o notifica degli stabilimenti presso i quali sono esercitate tali attività, rispettivamente a seconda che trattino o meno di alimenti di origine animale, conformemente a quanto previsto dai Regolamenti della Comunità Europea n. 852/2004 e 853/2004 del 29.04.2004.

L'articolo 5 della L.R. 1/2007 prevede che i procedimenti relativi all'avvio, lo svolgimento, la trasformazione e cessazione delle attività economiche siano sostituiti da una dichiarazione sostitutiva di certificazione o atto di notorietà resa dal titolare dell'immobile, o dal titolare dell'impresa interessata.

Il successivo comma 3 dell'articolo 5, prevede che con successiva Deliberazione della Giunta Regionale, siano individuati i concreti procedimenti amministrativi che saranno sostituiti dal nuovo procedimento di autocertificazione di cui al comma 1. Con la stessa norma, la legge prevede che la Giunta Regionale adotti una modulistica unificata da utilizzarsi per i procedimenti individuati dalla Giunta Regionale, oltre che per i procedimenti di cui al successivo articolo 6.

Con la D.G.R. 3.04.2007 n. VIII/4502 la Giunta Regionale ha, tra l'altro, incominciato a dare attuazione all'articolo 5, comma 3 della L.R. 1/2007, disponendo la sostituzione del procedimento di richiesta di agibilità edilizia degli immobili destinati ad attività produttive, con il procedimento di autocertificazione di nuova introduzione.

Con il Decreto della Direzione Centrale Programmazione Integrata n. 4221 del 24.04.2007, è stata pubblicata la modulistica unificata da utilizzarsi per i procedimenti semplificati ai sensi dell'articolo 5, comma 1 L.R. 1/2007 e D.G.R. 4502/2007 (ossia la richiesta di agibilità dei locali produttivi), oltre che ulteriori moduli relativi al procedimento di cui all'articolo 3 della L.R. 8/2007 (ex NOEA), al procedimento di D.I.A. edilizia prevista dagli articoli 41 e 42 della L.R. 12/2005 (Legge sul governo del territorio) ed al procedimento di notifica all'A.S.L. dell'inizio delle attività che trattino di alimenti (art. 5, comma 2 L.R. 8/2007).

Con l'articolo 6 della L.R. 1/2007, invece, la Regione Lombardia ha disciplinato il procedimento amministrativo relativo all'esercizio di ogni attività economica produttiva di beni e servizi, già di competenza dello SUAP, prevedendo tempi brevissimi per il rilascio degli atti di autorizzazione o di assenso previsti dalle vigenti disposizioni di settore, nonché l'applicazione in via generale dell'istituto del silenzio assenso.

1. AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 5 L.R.1/2007 (DENUNCIA INIZIO ATTIVITA' PRODUTTIVA - DIAP)

Come anticipato, il primo comma dell'articolo sostituisce i procedimenti amministrativi inerenti all'esercizio delle attività economiche con una autocertificazione con la quale si attesti che l'immobile e gli impianti utilizzati nell'esercizio dell'attività sono conformi alle varie norme edilizie, urbanistiche, igienico sanitarie, di sicurezza, nonché alle singole norme previste dalle leggi speciali con riferimento alla singola attività della quale si comunica l'inizio.

Il procedimento di DIAP deve essere applicato:

- ai procedimenti specificatamente individuati dalla Giunta Regionale (art. 5, comma 3 L.R. 1/2007);
- al procedimento di cui all'ex NOEA (art. 3 L.R. 8/2007).

Pertanto, i procedimenti amministrativi inerenti l'esercizio delle attività produttive che non siano stati individuati dalla Regione con Deliberazione della Giunta, oppure da una norma di legge regionale come soggetti alla DIAP, continuano ad essere disciplinati dalle relative norme di settore o, con le specificazioni di cui di seguito, dalle norme procedurali previste dall'articolo 6 della L.R. 1/2007.

Con la Delibera della Giunta Regionale 14.05.1999 n. VI/43036, la Regione aveva individuato all'allegato 3C gli impianti c.d. a struttura semplice, che non necessitavano del N.O.E.A. per iniziare l'esercizio dell'attività (commercio al dettaglio,

somministrazione alimenti e bevande, parrucchieri ed estetisti), ma di una semplice comunicazione allo SUAP, previa acquisizione delle eventuali autorizzazioni previste dalla legge (es. autorizzazione alla somministrazione, ecc.). Tali tipologie di attività, in base a quanto precisato dalle Direzioni Generali Sanità, Artigianato e Servizi, Commercio Fiere e Mercati nel forum attivato sul sito istituzionale della regione (www.regione.lombardia.it), sono oggi soggette al procedimento di DIAP previsto dall'articolo 5 L.R. 1/2007.

1.2. I contenuti della D.G.R. 3.04.2007 n. VIII/4502

Al fine di rendere più chiara l'esposizione, occorre precisare che con D.G.R. VIII/4502, la Giunta ha individuato un solo tipo di procedimento che è stato sostituito dall'autocertificazione prevista dall'articolo 5, comma 1 L.R. 1/2007. Si tratta del procedimento di richiesta dell'agibilità di immobili destinati alle attività produttive (si ricorda che il procedimento ex NOEA è stato semplificato ad opera dell'articolo 3 L.R. 8/2007).

Con le altre disposizioni di cui alla D.G.R. citata, la Giunta ha stabilito l'applicazione della modulistica unificata ad altri procedimenti, che rimangono disciplinati dalle singole leggi speciali di settore.

Più in particolare, la D.G.R. VIII/4502 ha previsto:

- la sostituzione del procedimento di richiesta di agibilità degli immobili destinati ad attività produttive con il procedimento di autocertificazione, predisponendo, tra l'altro, uno specifico modello di dichiarazione. A questo procedimento, pertanto, non si applicherà più la procedura prevista dagli articoli 24 e 25 del D.p.r. 380/2001 e articolo 28 L.R. 12/2005, bensì il procedimento di autocertificazione;
- ha previsto la predisposizione di una modulistica specifica per la D.I.A. edilizia riferiti ad immobili destinati alle attività produttive. La disciplina sostanziale della D.I.A. edilizia, tuttavia, rimane quella prevista dagli articoli 41 e 42 della L.R. 12/2005. Con la D.G.R. è stato specificato che la D.I.A. edilizia riferita ad immobili ad uso produttivo deve essere obbligatoriamente presentata allo SUAP o ad altro ufficio comunale che ne svolge le funzioni, il quale ne trasmette copia all'A.S.L. ed all'A.R.P.A.;
- L'applicazione della modulistica unificata di Dichiarazione di Inizio Attività Produttiva (DIAP) al procedimento ex NOEA, semplificato dall'articolo 3 della L.R. 8/2007;
- L'applicazione della modulistica unificata per la notifica all'A.S.L. ai fini della registrazione degli stabilimenti che trattino di alimenti, così come previsto dall'articolo 5, comma 2 della L.R. 8/2007. La modulistica non si applica al procedimento di riconoscimento, previsto per gli stabilimenti che trattino prodotti di origine animale.

2. AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 6 L.R. 1/07

L'articolo 6, comma 1 della L.R. 1/2007 individua nello SUAP l'ufficio comunale responsabile di tutti i procedimenti amministrativi relativi le attività economiche produttive di beni e servizi. La stessa norma prevede che, qualora lo SUAP non sia stato ancora attivato, le relative funzioni siano svolte dall'ufficio che il Comune ha individuato come competente per il procedimento di volta in volta preso in considerazione.

Con l'introduzione di tale ultima disposizione, non risulta più possibile considerare non applicabile il c.d. procedimento unico, ora disciplinato dall'articolo 6 in esame, nel caso il Comune non abbia formalmente istituito lo SUAP. Il nuovo procedimento amministrativo semplificato, infatti, dovrà in ogni caso essere applicato dall'ufficio comunale cui compete l'emissione del provvedimento che autorizzi l'esercizio dell'attività economica per la quale è stata presentata l'istanza (es. ufficio commercio, ufficio attività economiche, ecc.).

L'articolo 6 riguarda tutti i procedimenti afferenti l'esercizio di un'attività economica produttiva di beni e servizi. Con la D.G.R. 3.04.2007 n. VIII/4502 la Regione Lombardia ha specificato che "per attività economica deve intendersi una qualunque attività produttiva di un bene o di un servizio, incluse le attività commerciali, di somministrazione, le attività economiche svolte in forma artigianale o industriale, le attività agricole, le attività turistico ricettive ed in genere le attività che configurino la realizzazione di un bene materiale o di un servizio, ...".

Dal chiarimento fornito dalla Regione, sembrerebbe emergere che le nuove norme procedurali siano applicabili a tutti i procedimenti rientranti nella materia della c.d. disciplina del commercio e della polizia amministrativa (somministrazione, commercio in genere, edicole, attività funebre, pubblico spettacolo, attività ricettivi anche complementari, acconciatori ed estetisti, ecc.) finanche ai procedimenti relativi alle strutture socio educative, quali asili nido e simili, la cui competenza è stata di recente trasferita ai Comuni.

In base al comma 9, gli unici procedimenti per i quali non trova applicazione l'articolo 6 L.R. 1/2007, sono quelli relativi all'autorizzazione delle grandi strutture di vendita al dettaglio di cui all'art. 9 del D.lgs. 31.03.1998 n. 114, le procedure edilizie di cui agli articoli 38 e 42 L.R. 12/2005, i procedimenti inerenti le cave, gli impianti di stoccaggio e trattamento dei rifiuti e le imprese a rischio di incidente rilevante.

Per definire il corretto campo di applicazione della nuova disciplina, sono utilizzabili due criteri interpretativi.

2.1. 1° criterio interpretativo

In base al primo argomento (che si rifà al principio giuridico secondo cui ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit), il procedimento semplificato di cui all'articolo 6

dovrebbe essere applicato al procedimento amministrativo relativo ad una qualsiasi attività economica, tranne che alle sole attività espressamente individuate dal comma 9 citato, ossia grandi strutture di vendita, procedimenti edilizi, cave, stoccaggio e trattamento rifiuti ed imprese a rischio di incidente rilevante. Ogni attività diversa da quelle espressamente menzionate, rientrerebbe nel campo di applicazione della nuova normativa. Infatti, se il legislatore regionale avesse voluto escludere altri procedimenti, avrebbe potuto elencarli come ha fatto con le grandi strutture di vendita e le altre attività indicate nel comma 9 (*ubi voluit dixit*). Stante il silenzio del legislatore, si presume che lo stesso abbia voluto assoggettare tutti gli altri procedimenti alle norme di cui all'articolo 6 (*ubi noluit tacuit*). Tale criterio si ritiene l'interpretazione corretta, poiché più fedele al testo della norma contenuta dell'articolo 6, comma 9 della L.R. 1/2007 ed alla disposizione prevista dal quarto alinea della D.G.R. 3.04.2007 n. VIII/4502.

2.2. 2° criterio interpretativo

In base al secondo argomento (che invece si rifà al principio secondo cui la legge speciale deroga a quella generale – *lex specialis derogat generali* – c.d. principio di specialità) la nuova disciplina procedimentale di cui all'articolo 6 sarebbe applicabile esclusivamente a quei procedimenti per i quali le rispettive leggi speciali di settore (la legge che disciplina la sostanza dell'attività economica presa in considerazione, prevedendo, ad esempio, i requisiti per l'esercizio dell'attività) già non prevedano una disciplina del procedimento. Pertanto, se già la legge speciale prevedesse i termini per il rilascio del provvedimento finale o disponesse che il silenzio dell'amministrazione non può equivalere ad accoglimento dell'istanza (c.d. silenzio-rigetto), queste norme speciali dovrebbero continuare a trovare applicazione, prevalendo sulla nuova disciplina prevista dall'articolo 6 L.R. 1/2007. Qualora, invece, la legge speciale, pur disciplinando la sostanza dell'attività, nulla preveda in ordine al termine di conclusione del procedimento o all'effetto conseguente al silenzio dell'amministrazione, in questo caso troverebbero applicazione le norme introdotte dall'articolo 6 citato, ciò per quanto riguarda l'iter procedimentale che l'amministrazione deve seguire per il rilascio del provvedimento.

Seguendo questa linea interpretativa, nell'ipotesi di un procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione all'attività di somministrazione di alimenti e bevande, ad esempio, considerato che già l'articolo 9, comma 7 della L.R. 30/2003 prevede un termine di quarantacinque giorni per il rilascio dell'autorizzazione, non dovrebbero trovare applicazioni i termini più brevi previsti dall'articolo 6 L.R. 1/2007.

Nel caso, invece, del procedimento riferito al rilascio di un'autorizzazione per l'esercizio della rivendita di quotidiani e periodici, considerato che né la legge nazionale di riferimento (D.lgs. 170/2001) né le norme regionali speciali (D.G.R. 549/2002) prevedono un termine entro il quale il Comune deve rilasciare l'autorizzazione, potrebbe trovare applicazione la disciplina procedimentale prevista dall'articolo 6 L.R. 1/2007.

Stesso principio potrebbe valere anche per quanto riguarda il silenzio dell'amministrazione, la quale non conclude il procedimento con un provvedimento

espresso. Se già la legge speciale di settore disciplinasse le conseguenze dell'inezia dell'amministrazione, ad esempio prevedesse che il silenzio dell'amministrazione equivale a rigetto dell'istanza, tali norme speciali dovrebbero continuare a trovare applicazione, prevalendo su quelle di cui all'articolo 6 L.R. 1/2007. Nell'ipotesi in cui, invece, le norme speciali nulla stabiliscano, potrebbe trovare applicazione l'istituto del silenzio assenso, che il comma 7 dell'articolo 6 applica in via generale per tutti i procedimenti relativi alle attività economiche.

In questo senso, le disposizioni procedurali di cui all'articolo 6 fungerebbero da norme residuali, che troverebbero applicazione solamente dove la legge speciale già non disciplini il procedimento per il rilascio dei provvedimenti.

Ulteriore conseguenza è che la disciplina dell'articolo 6 troverebbe applicazione per tutti quei procedimenti di "minor peso", riferiti ad un'attività economica già autorizzata e che, solitamente, la singola legge speciale non disciplina. Facendo un esempio concreto, né il D.lgs. 114/1998 né la L.R. 15/2000 prevedono il termine entro cui il Comune debba esprimersi in merito ad una istanza inoltrata da un commerciante ambulante concessionario di posteggio nel mercato cittadino, concernente la richiesta di spostamento su di altro posteggio libero. In questo caso, nulla prevedendo la legge speciale, si potrebbe fare riferimento all'articolo 6 L.R. 1/2007, secondo il quale il Comune deve esprimersi entro dieci giorni da quando ha ricevuto l'istanza completa di ogni documento necessario, applicando, inoltre, l'istituto del silenzio assenso.

In base ad un chiarimento, pubblicato sul forum attivato sul sito istituzionale della Regione in risposta ad un quesito riferito all'attività di vendita al dettaglio, la Regione Lombardia sembrerebbe aver privilegiato questa seconda linea interpretativa, ritenendo prevalente la legge speciale che già disciplini il singolo procedimento amministrativo. Infatti, alla domanda se l'apertura di un esercizio di vicinato fosse ancora soggetta al termine dilatorio di trenta giorni, oppure fosse subordinato ai soli dieci previsti dall'articolo 6, la Regione Lombardia, Direzione Generale Commercio, Fiere e Mercati ha risposto che "La procedura di semplificazione prevista nell'art. 6 della l.r. n. 1/2007 non si applica agli esercizi di vicinato e alle medie strutture di vendita che restano disciplinate dalle leggi speciali di settore, vale a dire artt. 7 e 8 del D. lgs. n. 114/98.". Ancora e nello stesso senso ha risposto la Direzione Generale Commercio, Fiere e Mercati ad un quesito relativo alla procedura da seguire per il rilascio delle autorizzazioni alla somministrazione di alimenti e bevande, chiarendo che "L'autorizzazione prevista dall'art. 9 della l.r. n. 30/2003 per l'apertura e il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande non è superata dalla DIA di cui all'art. 5 della l.r. n. 8/2007 in quanto quest'ultima procedura concerne solo l'autocertificazione del possesso dei requisiti igienico sanitari previsti dal regolamento locale di igiene e dalle altre normative di settore. Si evidenzia inoltre che le leggi 1/2007 e 8/2007 non hanno abrogato le procedure previste nella l.r. n. 30/2003..." Da quanto sopra, si evince che la Regione Lombardia, seguendo il secondo criterio interpretativo sopra esposto, ritiene la disciplina di cui all'articolo 6 L.R. 1/2007 una disciplina residuale, destinata a cedere il pas-

so ogni qualvolta la singola disciplina speciale dell'attività economica presa in considerazione già detti disposizioni sul procedimento amministrativo.

Oltre che per la specifica materia del commercio al dettaglio, si ritiene che il principio espresso dalla Regione Lombardia debba trovare generale applicazione, poiché trattasi, appunto, di un principio generale di diritto, con la conseguenza che occorrerà verificare per ogni procedimento amministrativo riferito ad una attività economica, se la specifica disciplina di settore già detti le disposizioni in merito all'iter procedimentale da seguire. In caso contrario, è alle norme di cui all'articolo 6 che occorrerà fare riferimento, norma residuale di riferimento per tutti i procedimenti inerenti le attività produttive, funzione quest'ultima sinora svolta dalla Legge 7.08.1990 n. 241.

2.3. Casi di dubbia applicabilità dell'art. 6 L.R. 1/2007

Indipendentemente dal criterio interpretativo che si decida di adottare per determinare il campo di applicazione del nuovo procedimento semplificato previsto dall'articolo 6 L.R. 1/2007, vi sono situazioni in cui la nuova normativa procedimentale, almeno per quanto riguarda la tempistica e le modalità procedurali, appare del tutto inapplicabile, o quanto meno non applicabile a tutte le fattispecie che si possono verificare. Ciò non solo per l'esistenza di altre leggi speciali che potrebbero essere considerate prevalenti, ma per difetto di competenza legislativa della Regione nella specifica materia, o perché renderebbero di fatto impossibile il rispetto di obiettivi di ordine più generale fissati da norme o programmi di sviluppo della regione stessa, o ancora perché ricadenti in tipologie procedimentali diverse.

In questi casi, come ha già fatto rilevare in taluni casi la stessa Regione sul forum attivato sul sito istituzionale, è di fatto opportuno (pur con tutte le riserve "tecniche" sotto il profilo giuridico), mantenere in vita le procedure indicate dalle leggi speciali, almeno nei casi più complessi, richiedenti sopralluoghi, rilevazioni, misurazioni o consultazioni di organismi non riconducibili alla conferenza di servizi. Riteniamo che la procedura dell'articolo 6 possa comunque essere applicata nei casi più semplici che non richiedano valutazioni tecniche complesse e che quindi possono sostanzialmente considerarsi come "atti dovuti", dietro semplice verifica di requisiti oggettivi (come ad esempio i casi di subingressi, proroghe o simili).

A titolo di prima esemplificazione riteniamo che la "inapplicabilità" pratica dell'articolo 6 possa riguardare quanto meno i seguenti tipi di procedimenti:

- Comunicazione attivazione esercizi di vicinato (art. 7 D.lgs. 114/98)- Non trattandosi di procedura autorizzativa, non rientra di fatto nella casistica indicata all'articolo 6;
- Autorizzazione di medie strutture di vendita (art. 8 D.lgs. 114/98) – La legge prevede il rispetto di criteri emanati dal Comune (che potrebbe

ro prevedere verifiche complesse), ed il PTSSC 2006/08 ha previsto il rispetto e la verifica di una serie di obiettivi complessi (tra cui, ad esempio, quelli sullo stato di inquinamento del suolo, ecc.), che potrebbero essere vanificati da una procedura che non consente il rispetto dei tempi tecnici necessari. Riteniamo che i Comuni potrebbero comunque applicare la procedura dell'articolo 6, oltre che ai subingressi, modifiche di ragione sociale, ecc. anche a casi semplici per strutture di dimensioni molto limitate, o collocate nell'ambito di strumenti urbanistici per le quali le necessarie verifiche ambientali fossero già state effettuate. La decisione andrebbe assunta dal Comune non caso per caso, ma nell'ambito dei regolamenti procedurali e dei criteri di localizzazione di cui all'articolo 8 del D.lgs. 114/98;

- Autorizzazione di grandi strutture di vendita (art. 9 D.lgs. 114/98). L'esclusione è espressamente prevista dalla legge 1/07);
- Autorizzazione dei esercizi di somministrazione alimenti e bevande di cui alla L.R. 30/03. Per questi esercizi è espressamente prevista la verifica "sul campo" della sorvegliabilità dei locali, nonché una valutazione discrezionale su alcuni requisiti morali in quanto autorizzazione comunque assoggettata anche al T.U.L.P.S. Anche in questo caso i tempi dell'articolo 6 potrebbero essere rispettati per casi semplici come subingressi, autorizzazioni temporanee, attività non soggette ai criteri di programmazione, ecc.;
- Autorizzazioni in qualche modo legate a procedure concorsuali, bandi e simili (assegnazione banchi nei mercati e nelle fiere, taxi, autonoleggi e simili);
- Autorizzazioni che richiedano il parere delle Commissione Comunale o Provinciale di Vigilanza sui pubblici spettacoli. Dal momento che tale commissione è un collegio perfetto, che può operare solo con la presenza di tutti i membri, il relativo parere non può essere sostituito dalla Conferenza di servizi, che opera a semplice maggioranza;
- Autorizzazioni comunque valide anche ai fini del T.U.L.P.S. Dal momento che la Regione non ha competenze in materia di Pubblica Sicurezza, è escluso che possa imporre delle procedure in questo settore. Dato comunque che in molti casi tali autorizzazioni richiedono istruttorie abbastanza semplici, il Comune potrebbe benissimo adeguarsi di fatto alla procedura dell'articolo 6, pur non essendovi formalmente obbligato;
- procedure edilizie di cui agli articoli 38 e 42 della L.R. 12/2005 (DIA edilizia) in quanto espressamente escluse dalla stessa legge;
- procedure relativi alle cave, agli impianti di stoccaggio e trattamento rifiuti e alle imprese a rischio di incidente rilevante, in quanto espressamente escluse dalla stessa legge.

3. IL PROCEDIMENTO DI DIAP (Art. 5 L.R. 1/2007)

Il primo comma dell'articolo 5 prevede che il soggetto che intenda iniziare, modificare, cessare una determinata attività economica, presenti allo SUAP una autocertificazione che attesti la rispondenza dell'immobile e degli impianti alle leggi che disciplinano l'attività economica in questione. Il modulo da utilizzare è quello di Dichiarazione di Inizio Attività Produttiva (mod. A) (c.d. DIAP), approvato con il Decreto Dirigenziale n. 4221 del 24.04.2007.

Il modello si compone di varie sezioni: 1)frontespizio, 2)anagrafica e relazione tecnica, 3)modello di scheda relativa alla compatibilità ambientale, 4)modello di scheda di notifica all'A.S.L. delle attività in campo alimentare, 5)relazione tecnica.

Non tutte le sezioni della modulistica unificata andranno sempre compilate, ma esclusivamente quelle necessarie ad attestare il rispetto delle norme di settore riferite ad ogni tipologia di attività economica in concreto attivata, così come riferito dalla Direzione Generale Sanità della Regione Lombardia nel forum attivato sul sito istituzionale della Regione.

In base al comma 1 dell'articolo 5 L.R. 1/2007, la DIAP è presentata dal proprietario dei locali o da parte del "...avente titolo...". Con quest'ultima espressione si ritiene che la norma legittimi a presentare l'autocertificazione oltre che il proprietario dell'immobile, anche colui che abbia la disponibilità dell'immobile nel quale sarà esercitata l'attività produttiva, in base ad un diritto reale (usufrutto) o di credito (locazione, comodato, ecc.).

La stessa disposizione si ritiene preveda che l'autocertificazione possa essere presentata anche dal titolare dell'impresa individuale o dal legale rappresentante della società che eserciterà l'attività produttiva all'interno dei locali. In questo caso, si ritiene che l'interessato debba quanto meno autocertificare il titolo in base al quale ha la disponibilità dell'immobile (locazione, comodato, ecc.).

Così come chiarito anche dalla Direzione Generale Sanità della Regione Lombardia sul forum, unitamente alla DIAP l'interessato dovrà produrre tutte le autorizzazioni e nulla osta necessari all'esercizio dell'attività (es. scarichi in fognatura, emissioni in atmosfera, autorizzazioni in deroga per i seminterrati, ecc.). L'allegazione delle sole domande dirette ad ottenere tali autorizzazioni rendono irricevibile la DIAP.

Ciò significa che prima di poter presentare la DIAP allo Sportello Unico, l'interessato dovrà aver già richiesto ed ottenuto tali autorizzazioni e nulla osta. Inoltre, sempre secondo quanto riferito dalla D.G. Sanità, tali autorizzazioni e nulla osta "...dovranno essere richieste non direttamente agli enti preposti ma sempre tramite lo sportello unico comunale, che ha proprio il significato di unico interlocutore del cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione; in tali casi si applicheranno le disposizioni di cui all'art. 6 della L.R. 1/2007 riguardo la tempistica ed i passaggi del procedimento."

L'interessato, pertanto, dovrà prima rivolgersi allo SUAP per ottenere tutti i

provvedimenti autorizzatori e di assenso previsti dalle singole norme speciali. Dopo di che, una volta ottenuti, presenterà allo Sportello Unico la DIAP allegando gli atti così ottenuti, con il diritto a poter dare immediato inizio all'attività.

Ciò detto, non si ritiene condivisibile l'affermazione della D.G. Sanità in merito alla procedura amministrativa da seguire per ottenere le autorizzazioni ed i nulla osta da allegare alla DIAP. Infatti, secondo la D.G. Sanità la procedura da seguire è necessariamente quella di cui all'articolo 6 della L.R. 1/2007, mentre si ritiene più corretto, in ossequio al principio di specialità sopra esposto (cfr. punto 2) ed accolto dalla stessa Regione Lombardia, che il procedimento che lo SUAP dovrà seguire per il rilascio di tali provvedimenti sia quello previsto dalle singole leggi di settore. Solamente nel caso in cui la legge speciale nulla preveda circa l'iter amministrativo, dovrà trovare applicazione la disciplina di cui all'articolo 6.

Con specifico riferimento all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ad esempio, l'articolo 269 del D.lgs. 3.04.2006 n. 152 (Codice dell'ambiente), prevede che l'autorità competente rilasci l'autorizzazione entro centoventi giorni dalla richiesta. Qualora questa comunque non provveda entro il termine suddetto, l'interessato può attivare un procedimento sostitutivo presso il Ministero dell'Ambiente che rilascerà l'autorizzazione in vece dell'autorità competente. Essendo già stati disciplinati dalla legge speciale i termini del procedimento e gli effetti conseguenti all'inerzia dell'amministrazione, non si ritiene che lo SUAP debba applicare la procedura di cui all'articolo 6 della L.R. 1/2007, bensì quella già prevista dalla legge speciale, ciò, si ripete, in ossequio al principio di specialità.

Nel caso in cui, invece, nulla avesse disposto la legge speciale di settore, la procedura alla quale lo SUAP dovrà fare riferimento sarà quella di cui al citato articolo 6, norma generale e residuale.

Qualora l'interessato presenti una DIAP sprovvista dei necessari titoli autorizzatori, la stessa dovrà essere considerata irricevibile poiché carente degli elementi necessari alla sua efficacia, con la conseguenza che lo SUAP non potrà accettarla. In tal modo si eviterà che il privato inizi immediatamente l'attività e sia costretto a cessarla subito dopo a causa dell'incompletezza della DIAP presentata.

Qualora, invece, l'interessato presenti una DIAP, oltre che debitamente compilata e sottoscritta, corredata da tutti i titoli autorizzatori previsti dalle singole leggi speciali, lo stesso potrà iniziare immediatamente l'esercizio dell'attività.

Lo SUAP trasmetterà la DIAP all'A.S.L. ed all'A.R.P.A., oltre che, si ritiene, agli altri enti titolari della tutela degli interessi coinvolti nell'esercizio dell'attività (es. Vigili del Fuoco).

Si ritiene altresì opportuno che una copia della DIAP venga pubblicata all'albo pretorio, in modo tale che eventuali terzi controinteressati possano procedere alla tutela dei propri interessi qualora lesi dall'esercizio dell'attività dichiarata.

Successivamente, lo SUAP, l'A.S.L., l'A.R.P.A. e gli eventuali altri enti coinvolti,

procederanno all'effettuazione dei controlli previsti dalla legge, segnalando allo SUAP stesso eventuali irregolarità, difformità rispetto a quanto dichiarato dal privato o eventuali dichiarazioni false o mendaci.

In base a quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 5 L.R. 1/2007, l'esercizio dell'attività con modalità diverse da quanto dichiarato o le dichiarazioni false prodotte con la DIAP, toglie l'effetto autorizzatorio alla DIAP stessa. In questo caso è previsto che lo SUAP applichi le sanzioni previste per l'esercizio dell'attività in assenza delle necessarie autorizzazioni.

Si ritiene pertanto che lo SUAP dovrà emettere una specifica ordinanza nei confronti dell'interessato, con la quale:

- inibisca temporaneamente l'attività e conceda un termine per l'adeguamento delle strutture, nel caso ciò sia possibile;
- inibisca definitivamente l'attività qualora non sia possibile l'adeguamento, oppure il privato non abbia proceduto all'adeguamento entro il termine impostogli dallo SUAP.

Quanto sopra, fermo l'obbligo della segnalazione all'Autorità Giudiziaria nell'ipotesi di dichiarazioni false o mendaci (art. 5, comma 2 L.R. 1/2007).

4. IL PROCEDIMENTO DI CUI ALL'ARTICOLO 6 L.R. 1/2007

Fermo quanto già precisato circa l'ambito di intervento del nuovo procedimento semplificato (cfr. punto 2), la disciplina prevista dall'articolo 6 L.R. 1/2007 non trova applicazione ai procedimenti che, ai sensi dell'articolo 5 L.R. 1/2007, la Giunta regionale provvederà a semplificare con l'applicazione della DIAP.

Inoltre, come specificato della D.G. Sanità nel forum attivato sul sito istituzionale della regione, il procedimento ex articolo 6 si riferisce esclusivamente a quei procedimenti che presuppongono il rilascio di un provvedimento finale. Ne sono esclusi pertanto tutti quei procedimenti che iniziano con una semplice comunicazione (es. esercizi di vicinato) o dichiarazione di inizio attività (quest'ultima, in ipotesi manchi di una disciplina specifica prevista dalla singola legge di settore, si ritiene disciplinata dall'articolo 19 della Legge 241/1990).

Con specifico riferimento ai termini del procedimento previsti dall'articolo 6 L.R. 1/2007, occorre innanzitutto rilevare che essi sono calcolati tenendo esclusivamente conto dei giorni lavorativi. Pertanto, la giornata di domenica e le eventuali altre giornate di festività infrasettimanali non rileveranno al fine del calcolo dei termini del procedimento. Per quanto riguarda la giornata del sabato, se la stessa debba considerarsi giornata lavorativa o meno, si ritiene che una valida indicazione possa rinvenirsi nel regolamento degli uffici e dei servizi o in altro provvedimento comunale che individui l'orario di apertura e chiusura degli uffici. In ultima ipotesi, tale informazione potrà essere rinvenuta nel contratto collettivo di riferimento. Da ultimo, con riferimento ai termini relativi al processo civile, l'articolo 2, comma 1 let. f) della Legge 28.12.2005 n. 263, che ha modificato l'articolo 155 del Codice di Procedura Civile, ha espressamente previsto che la giornata di sabato debba considerarsi a tutti gli effetti giornata lavorativa.

Circa il concreto svolgersi del nuovo procedimento del SUAP, il comma 2 prevede che entro sette giorni lavorativi dalla presentazione della domanda di avvio del procedimento, il Comune debba richiedere le eventuali integrazioni documentali (7 gg.). La norma prevede che se il Comune non richieda le integrazioni documentali entro sette giorni, "...la domanda si intende correttamente presentata". Ciò significa che lo SUAP non potrà rigettare l'istanza perché carente della necessaria documentazione, ma dovrà completare l'istruttoria (a questo punto reperendo altrove gli eventuali documenti necessari alla valutazione) e rispondere sul merito dell'istanza accogliendola o rigettandola.

Il comma 3 poi dispone che a seguito della richiesta di integrazione documentale da parte del Comune, l'interessato debba presentare tali documenti entro sette giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta (7 gg. + 7 gg. = 14 gg.). Nell'ipotesi in cui l'interessato non adempia, oppure produca quanto richiesto successivamente al termine dei sette giorni, l'istanza si intende rinunciata. Con la conseguenza che l'interessato che intenda ottenere il provvedimento, dovrà

presentare una nuova istanza e dare di nuovo avvio al procedimento.

Dopo questa prima fase procedimentale, (valutazione istanza ed eventuali richieste di integrazioni), si possono verificare due casi, a seconda che sia o meno necessario acquisire autorizzazioni, pareri o atti di assenso di altre amministrazioni pubbliche, diverse da quelle comunale (quindi amministrazioni esterne, es. V.V.F.F., A.S.L., A.R.P.A., ecc.):

4.1. Caso 1 (no conferenza di servizi)

Il comma 4 prevede che entro dieci giorni lavorativi dai termini di cui al comma 2 (7 gg.) oppure, nel caso siano state richieste integrazioni documentali, di cui al comma 3 (14 gg.), l'amministrazione adotti il provvedimento. Quindi, i casi che possono concretamente verificarsi sono:

- 17 giorni lavorativi per l'emissione del provvedimento, nel caso non siano necessarie integrazioni;
- 24 giorni lavorativi per l'emissione del provvedimento finale, nel caso siano state richieste integrazioni istruttorie e queste ultime siano state prodotte nei termini.

Nel caso in cui il Comune non adotti il provvedimento entro i termini suddetti, il comma 8 dell'articolo 6 dispone che "Decorsi dieci giorni lavorativi dal termine di cui al comma 4, lettera a).....senza che sia emanato il provvedimento conclusivo, lo stesso si intende acquisito.". Leggendo il comma sembra poter dire che il silenzio assenso si perfeziona dopo che siano decorsi dieci giorni lavorativi dai precedenti primi dieci giorni lavorativi (successivi ai 7 gg o 14 gg) entro i quali il Comune avrebbe dovuto adottare il provvedimento. In sostanza, il silenzio assenso si forma:

- Dopo 27 giorni lavorativi dalla domanda di avvio del procedimento, nel caso non siano state richieste integrazioni documentali;
- Dopo 34 giorni lavorativi dalla domanda di avvio del procedimento, nel caso in cui siano state richieste integrazioni documentali e le stesse siano state prodotte tempestivamente;

In sostanza, la norma di cui al comma 8 dell'articolo 6 prevede altri dieci giorni di "limbo" del procedimento prima del perfezionarsi del silenzio assenso. Si ritiene che ciò sia dipeso dalla cattiva formulazione della norma di cui al comma 8 che più correttamente avrebbe dovuto prevedere che il silenzio assenso si verificasse alla scadenza dei dieci giorni previsti per l'adozione del provvedimento da parte del Comune, senza che l'incipit della norma prevedesse altri dieci giorni, così facendo sostanzialmente coincidere il termine per la formazione del silenzio assenso con quello previsto per la conclusione del procedimento.

Tuttavia, così non è stato e quindi, interpretando la norma di cui al comma 8 letteralmente (il criterio di interpretazione letterale delle norme è il primo criterio di interpretazione da adottare, ai sensi dell'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale, c.d. pre-leggi) il Comune, dopo il decorso dei dieci giorni senza che abbia adottato il provvedimento, ha ulteriori dieci gironi per intervenire prima che si formi il silenzio assenso. Durante questo periodo di tempo, si ritiene che il Comune possa ancora adottare un provvedimento esplicito senza che tale provvedimento venga considerato emesso in via di autotutela (che implica l'onere per l'amministrazione di evidenziare l'interesse pubblico che giustifica l'intervento in autotutela), poiché il silenzio assenso non si ancora perfezionato.

Inoltre, si ritiene che nell'ambito del procedimento disciplinato dall'articolo 6 in esame, debbano comunque trovare applicazione gli strumenti e gli istituti previsti dalla Legge 7.08.1990 n. 241 e tesi a garantire la partecipazione del privato al procedimento amministrativo. In particolare si ritiene debba trovare applicazione il c.d. preavviso di rigetto con la quale l'amministrazione procedente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica all'interessato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, dando la possibilità a quest'ultimo di partecipare al procedimento presentando osservazioni e documenti dei quali l'amministrazione dovrà tener conto nell'emissione del provvedimento conclusivo, strumento che la giurisprudenza a chiarito deve essere applicato a qualsiasi procedimento amministrativo (cfr. es. T.A.R. Piemonte, sez. I 5.07.2006 n. 2739, T.A.R. Piemonte, sez. I 14.06.2006 n. 2487).

Nell'ipotesi in cui lo SUAP provveda nei termini, il provvedimento potrà essere di accoglimento o rigetto dell'istanza, oppure di accoglimento condizionato all'adozione, da parte dell'interessato, delle modifiche all'impianto necessarie al rispetto della vigente disciplina di settore, modifiche che dovranno essere indicate dallo SUAP nello stesso provvedimento di accoglimento concedendo altresì un termine per l'adeguamento. In questo caso l'effetto autorizzatorio del provvedimento si verificherà dopo che l'interessato abbia adottato tali modifiche.

4.2. Caso 2 (conferenza di servizi)

Il comma 4, let. b) dispone che lo SUAP convochi (obbligatoriamente) la conferenza di servizi entro sette giorni lavorativi dalla scadenza dei termini di cui al comma 2 o 3 del medesimo articolo. In sostanza, la conferenza di servizi deve essere convocata entro:

- 14 giorni lavorativi dal ricevimento dell'istanza, nell'ipotesi in cui non siano state richieste integrazioni documentali;
- 21 giorni lavorativi dal ricevimento dell'istanza, nell'ipotesi in cui siano state richieste integrazioni documentali e queste ultime siano state prodotte tempestivamente.

Una volta convocata, la conferenza di servizi dovrà svolgersi nei quindici giorni lavorativi seguenti. Pur non essendo chiara la formulazione della norma, si ritiene i quindi giorni entro i quali deve svolgersi la conferenza di servizi, inizino a decorrere dalla data di convocazione. In sostanza, il termine massimo entro quale dovrà svolgersi la conferenza sarà:

- 29 giorni lavorativi dal ricevimento dell'istanza, nell'ipotesi in cui non siano state richieste integrazioni documentali;
- 36 giorni lavorativi dal ricevimento dell'istanza, nell'ipotesi siano state richieste integrazioni documentali e queste ultime siano state tempestivamente prodotte.

Circa la formazione del silenzio assenso nell'ipotesi di svolgimento della conferenza di servizi, il comma 8 prevede che esso si formi decorsi dieci giorni (10 gg.) dalla seduta della conferenza stessa. Pertanto, il silenzio assenso si verificherà al massimo, entro:

- 39 giorni lavorativi dal ricevimento dell'istanza, nell'ipotesi in cui non siano state richieste integrazioni documentali;
- 46 giorni lavorativi dal ricevimento dell'istanza, nell'ipotesi siano state richieste integrazioni documentali e queste ultime siano state tempestivamente prodotte.

Il comma 4, let. b) dispone che nell'ipotesi in cui una o più delle Amministrazioni convocate non partecipi alla conferenza di servizi, ovvero non faccia pervenire le proprie osservazioni, il parere, autorizzazione o altro atto di assenso dei loro competenza di intende positivamente acquisito all'istruttoria, ferma restando la loro responsabilità istruttoria.

Una disposizione siffatta non si ritiene applicabile ai c.d. collegi perfetti (es. Commissione Comunale o Provinciale di Vigilanza), ove l'assenza di anche un solo membro del collegio impedisce che quest'ultimo possa validamente esprimersi.

Anche in questo caso, nell'ipotesi lo SUAP adotti un provvedimento espresso, questo potrà essere di accoglimento, di rigetto o di accoglimento condizionato dell'istanza. Nell'eventualità l'amministrazione intenda assumere un provvedimento di rigetto, prima dalla sua formale adozione dovrà inviare all'interessato la comunicazione c.d. di preavviso di rigetto, come già sopra esposto (cfr. 4.1.).

5. RAPPORTO TRA LA L.R. 1/2007 e IL D.P.R. 447/1998

Il c.d. procedimento unico di competenza dello SUAP è disciplinato dal D.p.r. 20.10.1998 n. 447, che all'articolo 4 detta le regole per il procedimento semplificato per il rilascio del provvedimento unico ed al successivo articolo 6 disciplina il c.d. procedimento autocertificato.

Il D.p.r. 447/1998 era stato emanato in attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 e seguenti del Decreto Legislativo 31.03.1998 n. 112, decreto a sua volta emanato in attuazione dell'articolo 20 della legge delega di n. 59 del 15.03.1997. Con quest'ultimo provvedimento il Parlamento aveva delegato il Governo affinché ogni anno emanasse una legge diretta alla semplificazione e delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi (c.d. legge di semplificazione). I procedimenti ivi individuati sarebbero stati semplificati mediante l'adozione di regolamenti, aventi la forma del Decreto del Presidente della Repubblica, l'entrata in vigore dei quali avrebbe determinato l'abrogazione delle norme di rango legislativo disciplinanti la stessa materia. L'articolo 20, comma 7 della Legge 59/1997 inoltre dispone che anche nelle materia di competenza legislativa regionale, i regolamenti di semplificazione avrebbero comunque avuto efficacia, almeno fino a quando le Regioni non avessero regolato la materia con proprie leggi. Nonostante i dubbi di costituzionalità sollevati da alcune Regioni con riferimento al riparto di competenze previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, la Corte Costituzionale (sentenza n. 376 del 23.07.2002) ha ritenuto tale disposizione legittima, chiarendo che i regolamenti emanati dovevano considerarsi quali norme "cedevoli", ossia destinati a venir meno con l'entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia.

Si ritiene che con la norma di cui all'articolo 6 della L.R. 1/2007 la Regione Lombardia abbia disciplinato il procedimento di competenza dello sportello unico per le attività produttive, così sostituendo le disposizioni previste dal D.p.r. 447/1998 in tema di procedimento unico a far tempo dalla entrata in vigore della L.R. 1/2007 (il 21.02.2007).

L'unica norma del D.p.r. 447/1998 che tutt'oggi risulta vigente nel territorio lombardo è quella contenuta nell'articolo 5, relativa all'ipotesi di un progetto in variante al vigente strumento urbanistico, in forza del rinvio ad essa effettuato dall'articolo 97 della L.R. 12/2005, a sua volta richiamata dall'articolo 6, comma 6 della L.R. 1/2007.

GLOSSARIO

- SUAP: Sportello Unico per le Attività Produttive;
- NOEA: Nulla Osta Esercizio Attività, previsto dal paragrafo 3.1.9. del Regolamento d'Igiene Tipo di cui alla D.G.R. 25.07.1989 n. IV/45266;
- DIAP: Denuncia d'Inizio Attività Produttiva, di cui all'articolo 5 L.R. 2.02.2007 n. 1;
- D.I.A. edilizia: Denuncia d'Inizio Attività edilizia prevista dagli articoli 41 e 42 della L.R. 11.03.2005 n. 12;
- A.S.L.: Azienda Sanitaria Locale;
- A.R.P.A.: Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente;
- P.T.S.S.C. 2006/2008: Piano Triennale per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006/2008, adottato con Delibera del Consiglio Regionale 2.10.2006 n. VIII/215;
- T.U.L.P.S.: Regio Decreto 18.06.1931 n. 773, recante "Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza".

Semplificazione Lombardia

Prassicoop
società cooperativa

20129 Milano, viale dei Mille, 5

Tel. (39) 0270005491 (R.A.) Fax (39) 0270009022

21100 Varese, via Piave 3, Tel. e Fax (39)0332/231340

E-mail: prassi@prassicoop.it - Sito internet: www.prassicoop.it