

## **SPORTELLI UNICI: LE NOVITÀ NORMATIVE E LE AZIONI DI SOSTEGNO**

*L'articolo illustra gli interventi per rendere effettiva l'applicazione dello sportello unico e, in particolare, le modifiche al DPR 447/1998 approvate dal Consiglio dei ministri il 3 novembre scorso. Con esse viene chiarito l'ambito di intervento dello sportello unico, viene esplicitamente dichiarata l'unicità del procedimento, viene rafforzato il potere di intervento del Comune e vengono ulteriormente accorciati i tempi di conclusione del procedimento stesso. L'articolo mette anche in luce le carenze rimaste.*

di **Claudio Facchini**, dirigente del settore sviluppo economico del Comune di Faenza

ARTICOLO PUBBLICATO NELLA RIVISTA AZIENDITALIA, N.12/2000 (IPSOA)

### **IL PIANO D'AZIONE DEL MINISTRO BASSANINI**

Il ministro Bassanini tiene alta la "guardia" sullo sportello unico per le attività produttive. L'attivismo e i finanziamenti, che il Governo destina a questo innovativo strumento, testimoniano che il perseguimento di obiettivi sociali ed economici non si può limitare alla sola approvazione di una legge. Occorre verificare come essa viene applicata e mettere in campo azioni di sostegno, per favorire la sua effettiva applicazione e la sua capacità di raggiungere gli obiettivi posti.

In coerenza a questa filosofia, il Consiglio dei Ministri, il 12 maggio 2000, ha approvato un documento, ormai noto come *Action plan sullo sportello unico*. Esso contiene "Provvedimenti per la piena attuazione delle disposizioni relative alla istituzione di sportelli unici per gli impianti produttivi" (1).

Il documento parte dall'analisi dello stato di attuazione, che il Formez effettua periodicamente (2). Si stima che gli sportelli unici attivati coprano il 65% della popolazione. Vengono richiamate alcune esperienze di eccellenza, nate grazie alla volontà determinata degli amministratori pubblici di quelle città. Esse sono la prova delle significative potenzialità dello sportello unico. Tuttavia permangono ampie resistenze dovute a: inerzie burocratiche, insufficiente sensibilità degli amministratori, scetticismo dei tecnici progettisti, assenza di stimoli dalle associazioni degli imprenditori.

Pertanto, l'*Action plan sullo sportello unico* si pone i seguenti due obiettivi:

- 1) la diffusione degli sportelli unici su tutto il territorio nazionale entro il 2000, con una operatività tale da coprire il 90% della popolazione;
- 2) elevare l'organizzazione e la qualità del lavoro degli sportelli unici, sulla scia delle esperienze di eccellenza, già realizzate.

Per raggiungere questi obiettivi, il *Piano d'azione* si è dato i seguenti strumenti:

- 1) innovazioni regolamentari;
- 2) iniziative amministrative;
- 3) programmi di sostegno;
- 4) iniziative legislative di semplificazione.

### **Iniziativa amministrativa per rimuovere ostacoli e resistenze**

La piena attuazione degli sportelli unici non dipende solo dai comuni, ma dalla capacità dell'insieme di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte di operare in modo sinergico e collaborativo. Purtroppo non sono rari atteggiamenti - assolutamente ingiustificati e gravi -

di pubbliche amministrazioni dello Stato, che si rifiutano di rientrare nell'ambito di applicazione del DPR 447/1998. Per rimediare a ciò sono necessari interventi formativi anche presso questi "uffici", nonché l'adozione di atti amministrativi, capaci di regolamentare le loro procedure, in relazione allo sportello unico.

Su questa linea l'*Action plan* ha previsto i seguenti interventi:

- 1) circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero dei Beni culturali sul pieno rispetto dei tempi e delle modalità previste dal DPR 447/1998;
- 2) direttiva per i contratti integrativi, che individui tra i criteri di attribuzione del salario accessorio il rispetto dei tempi relativi al procedimento unico;
- 3) adozione di una intesa istituzionale, ai sensi del D.Lgs. n. 281/1997, tra Stato, regioni e autonomie locali sul sostegno alla diffusione degli sportelli unici;
- 4) attribuzione ai Prefetti, nella loro qualità di capi degli Uffici territoriali del Governo, di specifiche responsabilità di coordinamento, d'intervento per rimuovere ostacoli e resistenze e di promozione della collaborazione delle amministrazioni pubbliche con gli sportelli unici. I Prefetti potranno costituire strutture consultive con i comuni, le altre amministrazioni pubbliche e con la partecipazione delle associazioni del mondo imprenditoriale. Le Prefetture dovranno inoltre istituire un numero telefonico con funzioni di *call center* per la raccolta delle segnalazioni che verranno raccolte a livello centrale dall'Osservatorio per le semplificazioni.

Tale intendimento è stato concretizzato con la Circolare 24 luglio 2000, n. 77 del Ministero dell'Interno, che dispone anche una ulteriore rilevazione sullo stato di attuazione degli sportelli unici.

I Prefetti, inoltre, sono incaricati esplicitamente di:

- intervenire per rimuovere ostacoli e resistenze, quindi richiamando anche gli uffici territoriali delle pubbliche amministrazioni statali a corretti comportamenti amministrativi;
- essere collettore delle problematiche di operatività degli sportelli unici, da trasmettere all'Osservatorio per la semplificazione, attraverso un *call center*;
- promuovere la collaborazione delle pubbliche amministrazioni con lo sportello unico.

### **Programmi di sostegno**

L'*Action plan* prevede l'attivazione delle seguenti iniziative di sostegno:

- 1) accordo tra Ministero del Tesoro e Dipartimento della Funzione Pubblica per la realizzazione di un programma di sostegno che preveda, con la collaborazione del Formez, di Sviluppo Italia, di Unioncamere, ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani) e IPI (Istituto per la promozione industriale), di mettere a disposizione dei comuni associati (in base a patti territoriali, contratti d'area, comunità montane, distretti industriali o altro) un programma per "sportelli unici chiavi in mano". Il programma comprenderà l'acquisizione e la messa a disposizione dell'hardware e del software; la realizzazione o la promozione di programmi di formazione del personale addetto allo sportello; l'attività di assistenza durante il periodo di avvio dello sportello.

Su questo solco il Ministro Bassanini, il 7 agosto 2000, ha firmato l'Avviso n. 1/2000, che prevede "Interventi di promozione e sostegno per la costituzione di 50 sportelli unici per le imprese nell'ambito del Programma RAP 100" (3). Il Programma RAP (Rete di assistenza professionale) è gestito dal Formez.

Le linee guida relative a questa azione dimostrano chiaramente che l'obiettivo non è solo di formazione e consulenza, ma di effettiva messa in opera degli sportelli unici, presso quei comuni in cui si effettua l'intervento;

- 2) interventi di sostegno specifici, volti a migliorare la qualità dei servizi di sportelli unici già esistenti;
- 3) campagne di comunicazione rivolte alle imprese;

- 4) accordi di programma con le organizzazioni imprenditoriali ed Unioncamere, per la diffusione delle informazioni e la promozione della collaborazione con gli sportelli unici.

### **Ulteriori semplificazioni legislative**

- 1) Accelerazione dell'iter parlamentare del disegno di legge annuale di semplificazione 1999, che contiene, tra l'altro, ulteriori innovazioni relative:
  - all'ulteriore semplificazione dei procedimenti connessi allo sportello unico;
  - allo snellimento, da parte delle amministrazioni competenti, delle attività istruttorie in materia di sportello unico;
  - alla riforma della disciplina della conferenza dei servizi ed alla accelerazione dei suoi lavori.
- 2) Previsione di una sia pur modesta decurtazione dei trasferimenti finanziari ai comuni che non abbiano istituito, anche in forma associata, lo sportello unico entro il 30 giugno 2001, nè abbiano, entro tale data, chiesto "lo sportello chiavi in mano", previsto dal "Programma di sostegno" e gli altri strumenti eventualmente previsti dalla legislazione regionale.

### **LE MODIFICHE AL DPR 447/1998**

Come previsto dal *Piano d'azione*, dopo un lungo, ma necessario percorso dal "Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure" al Consiglio di Stato (che ha reso definitivamente il proprio parere il 9 ottobre 2000), il 3 novembre scorso il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva le modifiche al DPR 447/1998. Esse sono finalizzate a risolvere dubbi interpretativi, ad introdurre alcuni "aggiustamenti tecnici" e a rafforzare il procedimento unico.

Esaminiamole per tematiche.

#### *1) Ambito di applicazione.*

Dopo il comma 1, viene introdotto un nuovo comma 1bis, che specifica che l'ambito di applicabilità dello sportello unico riguarda tutte le imprese, riprendendo quanto già esplicitato dalla Circolare Bassanini dell'8.7.1998; si richiamano "le attività agricole, commerciali e artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazione".

#### *2) Soggetto gestore delle funzioni.*

E' aggiunto un periodo finale al comma 1 dell'art. 3, che chiarisce che per i comuni aderenti ad un patto territoriale o ad un contratto d'area, la struttura incaricata dell'esercizio delle funzioni può coincidere con il soggetto gestore del patto territoriale o del contratto d'area. Tale possibilità integra e completa la previsione dell'art. 24, comma 5, del D.Lgs. 112/1998, che, in tali casi, faceva esclusivamente riferimento allo sportello, cioè al momento di *front-office* e non anche alle competenze funzionali di gestione del procedimento unico.

#### *3) Unicità del procedimento.*

Vengono effettuati diversi aggiustamenti finalizzati a rinforzare l'unicità ed esclusività del procedimento disciplinato dal DPR 447/1998, per l'insediamento e la ristrutturazione degli impianti produttivi.

In particolare, al comma 1 dell'art. 4, attraverso diverse aggiunte e modificazioni "chirurgiche", si stabilisce che:

a) il procedimento è unico e ha inizio con la presentazione di una “unica” domanda alla struttura. Ciò consente di sciogliere i dubbi sull’applicazione del bollo, che riguarda, quindi, l’istanza unica e non anche le istanze specifiche, riguardanti i vari aspetti settoriali (autorizzazioni varie, concessione edilizia, nulla osta, ecc). La norma, in via operativa e in via di principio, rafforza il ruolo dello sportello unico;

b) viene introdotta la possibilità per lo sportello unico di adottare direttamente, in prima persona, “gli atti istruttori e i pareri tecnici, comunque denominati dalle normative vigenti” e non solo di richiederli “alle amministrazioni di settore o a quelle di cui intende avvalersi”.

Con poche parole si introduce una innovazione rilevante, che potrebbe fare discutere. Infatti:

- se lo sportello unico può adottare direttamente gli atti istruttori, per farlo dovrà dotarsi di strutture tecniche specializzate, duplicando così quelle esistenti presso le altre pubbliche amministrazioni;
- come potrà lo sportello unico (il comune) adottare legittimamente “atti istruttori”, che leggi speciali assegnano alla competenza di altre pubbliche amministrazioni? Peraltro, con la modifica apportata, lo sportello unico si rivolge “alle amministrazioni di settore o a quelle di cui intende avvalersi” e non più, come era indicato nella versione originaria del DPR 447/1998, obbligatoriamente alle “amministrazioni competenti” (evidentemente *competenti* in base alla legge), rendendo facoltativo il ricorso ad un ente piuttosto che ad un altro. Va comunque detto che la nuova formulazione è coerente con quanto previsto dall’art. 24, comma 4, del D. Lgs.112/1998.

Infine va rilevato che “gli atti autorizzatori o di consenso” diventano “gli atti istruttori e i pareri tecnici”. Tale modifica è coerente con la visione di un “vero” procedimento unico, che “supera” (“sopprime”?) l’autonomia degli endoprocedimenti: le autorizzazioni vengono “trasformate” in “atti istruttori” e gli “atti di consenso” diventano “pareri tecnici”, facendoli scendere di rango e togliendo loro qualsiasi autonomia.

Con ciò si superano le norme delle leggi speciali e/o settoriali: è legittimo senza un intervento diretto su quei testi normativi?;

c) “Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell’intervento richiesto”. Con questa precisazione, coordinata con la riduzione del rango degli endoprocedimenti a meri atti istruttori, si afferma il ruolo ineludibile dello sportello unico e del procedimento unico per rendere legittimo un intervento relativo all’insediamento o ristrutturazione di qualsiasi attività economica.

Sempre all’art. 4 viene aggiunto il comma 2 bis, che prevede che le domande “devono essere presentate esclusivamente alla struttura” e che “le altre pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento unico non possono rilasciare al richiedente” atti di alcun tipo. Ma subito dopo, smentendo questa affermazione assoluta e chiara, si stabilisce che “tali atti, qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all’interno del procedimento unico”. Questi difficili equilibrismi creano danni alla certezza dell’iter procedimentale e alla forza dello sportello unico. In ogni caso, le pubbliche amministrazioni che ricevono direttamente istanze, devono trasmetterle allo sportello unico, per l’attivazione del procedimento unico, senza ritardo e, comunque, entro cinque giorni.

Infine, anche al comma 5, sempre dell’art. 4, in coerenza alle modifiche introdotte al comma 1, si parla di “atti istruttori” e di “pareri tecnici”, invece che di “autorizzazioni” e “nulla osta”.

#### 4) *Termini delle varie tipologie di procedimento unico.*

In generale i termini di conclusione delle varie tipologie di procedimenti disciplinate dal DPR 447/1998 vengono ridotti.

Iniziamo dall’art. 4, dove, al comma 1, il termine di conclusione del procedimento unico per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale è ridotto da centocinquanta a

centoventi giorni; la proroga potrà essere al massimo di sessanta gironi, e non più novanta come in precedenza. Nel caso in cui l'amministrazione competente rilevi l'incompletezza della documentazione, essa potrà richiederne l'integrazione: al riguardo le modifiche introdotte specificano che ciò potrà avvenire "per una sola volta" e che l'integrazione va richiesta "alla struttura". In precedenza, in mancanza di queste precisazioni, qualche operatore avrebbe potuto pensare (anche se con poca coerenza interpretativa) che l'amministrazione competente avrebbe potuto richiedere "più volte" l'integrazione e "direttamente all'imprenditore".

Al comma 7 viene modificato il termine massimo per concludere il procedimento semplificato: da sei a cinque mesi, di norma, e da undici a nove mesi per le opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale.

Anche all'art. 6, per quanto riguarda il procedimento mediante autocertificazione – nei casi in cui questa sia ammissibile - vengono ridotti i tempi massimi: da 60 giorni a 45 giorni nel caso di impianti a struttura semplice, da 90 giorni a 60 giorni per gli altri impianti.

Si precisa che, ove richiesta la concessione edilizia, il procedimento si conclude, sempre entro sessanta giorni, con il rilascio o con il diniego della concessione stessa.

Sempre all'art. 6 viene soppresso il comma 9, che prevedeva l'applicazione degli artt. 16 e 17 della legge 241/1990, qualora dovessero essere acquisiti pareri da soggetti non appartenenti alla Regione o al Comune (4).

Come va interpretata questa soppressione?

Una lettura sistematica delle modifiche apportate suggerisce che tali termini e modalità non valgono nel caso del procedimento unico di cui al DPR 447/1998 perché:

a) da una parte, comunque, tutti i termini eventualmente superiori cadono di fronte ai termini del DPR 447/1998;

b) da un'altra parte, lo sportello unico avrebbe piena libertà di rivolgersi all'uno o all'altro ente, per acquisire pareri e valutazioni tecniche, ridotte al rango di endoprocedimenti, senza alcuna autonoma efficacia.

Al riguardo vi sarà dibattito.

##### *5) Competenza a convocare la conferenza di servizi.*

All'art. 4, comma 3, coerentemente alla disciplina generale si stabilisce che la conferenza di servizi è convocata dal "responsabile del procedimento" e non dal Sindaco.

Anche nel caso dell'art. 5, comma 1, è il responsabile del procedimento (e non più il Sindaco), che è incaricato di rigettare l'istanza quando il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico. Il responsabile del procedimento è anche incaricato, come previsto dalle modifiche al DPR 447/1998, di convocare la conferenza di servizi finalizzata alla variazione dello strumento urbanistico, "allorché il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato".

Se nel caso precedente appare coerente alle norme generali sul procedimento che spetti al responsabile del procedimento stesso convocare la conferenza di servizi, la cosa convince meno nel caso di progetto comportante la variazione di strumenti urbanistici.

Infatti l'avvio del procedimento disciplinato dall'art. 5 del DPR 447/1998 per variare lo strumento urbanistico presuppone una volontà politica favorevole del Comune.

Tale volontà non può essere espressa da qualsiasi funzionario, ma solo dall'organo politico, in quanto è esso che stabilisce gli obiettivi di sviluppo economico del territorio e, conseguentemente, stabilisce quali e quante aree debbano essere messe a disposizione degli insediamenti produttivi. Pertanto, qui e solo qui, dovrebbe essere più opportunamente il Sindaco a decidere se attivare o meno il procedimento.

#### 6) *Aspetti urbanistici.*

Al secondo comma dell'art. 5 è aggiunto un periodo che chiarisce che il procedimento di variazione degli strumenti urbanistici, effettuato ai sensi del DPR 447/1998, non richiede la successiva approvazione della Regione (o della Provincia delegata), "le cui attribuzioni sono fatte salve dall'art. 14, comma 3-bis della legge 241 del 1990". Quest'ultima, infatti, disciplina le possibilità di esprimere parere ed anche di opporsi da parte della Regione, nell'ambito del procedimento di conferenza di servizi. Peraltro tale precisazione era contenuta nella Circolare Bassanini dell'8 luglio 1999.

All'art. 7 si stabilisce che l'accertamento della conformità urbanistica, della sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e ambientale delle "autocertificazioni" è effettuata dallo sportello unico. Le altre pubbliche amministrazioni ora intervengono in tale accertamento solo se di loro si è avvalsa la struttura e non invece automaticamente, "ciascuno per le materie di propria competenza", come recitava l'originaria versione del DPR 447/1998.

#### 7) *Procedura di collaudo.*

A seguito delle modifiche apportate al DPR 447/1998, in fase di collaudo, lo sportello unico ora "può avvalersi" e non più "si avvale", del personale dipendente "da *altre* amministrazioni". Tale personale, di cui si avvale lo sportello unico, inoltre, coerentemente a quanto sopra indicato, appartiene alle pubbliche amministrazioni di cui lo sportello unico avrà deciso di servirsi e non necessariamente sarà il personale "dipendente dalle amministrazioni *competenti*" (art. 9, comma 2).

#### 8) *Spese e diritti di istruttoria.*

L'art. 10 viene interamente riformulato e prevede che:

- a) il Comune può stabilire "diritti di istruttoria", sulla base di disposizioni di legge;
- b) il Comune provvede alla riscossione di diritti stabiliti dalle leggi a favore delle pubbliche amministrazioni competenti dell'istruttoria di endoprocedimenti e li riversa alle amministrazioni che hanno svolto l'istruttoria stessa, purché conclusa nei termini.

## **CONCLUSIONI**

Se vanno riconosciuti al Ministro Bassanini tenacia e reale impegno per dare attuazione effettiva agli sportelli unici per le attività produttive, altrettanto non vanno taciute alcune perplessità che accompagnano l'*Action plan* e l'intervento di adeguamento normativo del DPR 447/1998.

Senza pretesa di completezza, si richiamano quelle di maggior rilievo.

Innanzitutto lo "sportello unico chiavi in mano" appare più uno slogan che un progetto in grado di ampliare la diffusione di questo strumento. Ciò per molti motivi, fra cui: la peculiarità di ogni realtà, che vede difficilmente applicabili modelli preconfezionati; la necessità di una volontà reale di amministratori e funzionari che, se esiste, è anche in grado di promuovere dal basso lo sportello unico; la necessaria cooperazione delle altre pubbliche amministrazioni; sono tutti nodi di fondo determinanti per l'efficacia del servizio, che lo "sportello unico chiavi in mano" non risolve.

In secondo luogo si è persa un'occasione per rivedere a fondo la disciplina del collaudo, prevedendo esplicitamente un ruolo attivo dello sportello unico, ma, soprattutto si è persa una occasione per semplificare realmente l'endoprocedimento relativo all'*agibilità* del locale nel quale si va a svolgere l'attività economica, prevedendo la possibilità di "autocertificazione".

Infine, a questo punto, non si capisce veramente perché non si sia provveduto ad omogeneizzare la disciplina del procedimento con autocertificazione con la disciplina del

procedimento semplificato. Infatti non vi è ragione che alcuni adempimenti non siano previsti per il procedimento semplificato e lo siano, invece, per il procedimento con autocertificazione. Alcuni autorevoli commentatori hanno addirittura parlato di “evidente scoordinamento redazionale”, che purtroppo rimane. Insomma, perché l’inserimento della domanda nell’archivio informatico, la trasmissione della domanda alla Regione e agli altri Comuni interessati, l’avvio contestuale del procedimento per il rilascio della concessione edilizia, l’attivazione di ulteriori forme di pubblicità, la possibilità di richiesta di integrazione dei documenti non sono stati prima previsti e poi oggi estesi - con l’occasione delle presenti modifiche - anche al procedimento semplificato?

Perché ciò non è avvenuto, quando tutti gli sportelli unici si stanno comportando esattamente così per motivi di trasparenza e accelerazione del procedimento semplificato, solo sulla base del buon senso?

#### NOTE

(1) L’*Action plan* e i documenti correlati si possono trovare sul sito web del Ministero della funzione pubblica: “[www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it)”.

(2) Il Formez è il braccio operativo del Dipartimento della Funzione pubblica. Esso ha avviato uno specifico programma denominato “SI - Sportello Impresa” e numerose azioni informative, formative e di supporto. E’ utile visitare le pagine web del sito “[www.formez.it](http://www.formez.it)”.

(3) Pubblicato in G.U. del 23.8.2000, supplemento straordinario n. 133.

(4) L’art. 16 della legge 241/1990 e successive modificazioni stabilisce che gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni rendono i pareri loro richiesti entro 45 giorni.

L’art. 17 stabilisce che le valutazioni tecniche poste dalla legge in capo ad organi od enti appositi, per l’adozione di un provvedimento, debbano da questi essere resi entro i termini previsti dalle leggi stesse o, in mancanza, entro 90 giorni.