

## **NOVITA' NELLA GESTIONE DEL PROCEDIMENTO DELLO SPORTELLO UNICO**

di Claudio Facchini, dirigente del settore sviluppo economico del Comune di Faenza  
(pubblicato sulla rivista "Azienditalia", edita dall'Ipsos di Milano, n. 1/2006)

*Il 2005 è stato un anno importante per le novità introdotte nella disciplina del procedimento amministrativo, stabilita dalla legge 241/1990. Essa si riverbera anche sul procedimento unico per l'insediamento delle attività produttive, di cui al DPR 447/1998. L'articolo svolge una lettura del nuovo quadro, al fine di poter stabilire modalità operative semplificate da parte dello Sportello unico per le attività produttive. Inoltre, a fine anno, è stata approvata la legge sulla semplificazione 2005, che tratta anche dello Suap. Al riguardo vengono descritte le novità e le occasioni mancate.*

### **Le innovazioni introdotte nella legge 241**

Con la legge 15/2005 e il decreto legge 35/2005, convertito in legge 80/2005, sono state introdotte modifiche rilevanti alla legge 241/1990. Le modifiche riguardano: i principi generali dell'azione amministrativa; la disciplina del procedimento (silenzio-assenso, dichiarazione di inizio attività, disciplina della partecipazione, conferenza di servizi, ecc.); i procedimenti di secondo grado (efficacia, esecuzione, invalidità del provvedimento), in precedenza totalmente assenti nella legge; la disciplina dell'accesso.

La legge 80 ha l'obiettivo di ridare competitività al Paese, quindi, fra gli altri interventi, introduce (o meglio dovrebbe introdurre) semplificazioni nei procedimenti amministrativi rivolti alle imprese. Tuttavia l'esito appare contrario agli obiettivi dichiarati. Pensiamo solo a due aspetti: i nuovi termini per la conclusione del procedimento e la nuova disciplina della Dichiarazione di inizio attività (Dia).

Nel primo caso si passa dai trenta giorni della precedente norma ai novanta giorni di quella attuale. Nel secondo caso l'imprenditore deve presentare la Dia almeno trenta giorni prima di iniziare l'attività e, nel momento in cui vi dà avvio, deve inviare alla Pubblica amministrazione una seconda comunicazione, indicando la data di avvenuto inizio dell'attività; mentre prima era sufficiente presentare la Dia, la quale consentiva immediatamente l'inizio dell'attività. E' evidente l'arretramento a svantaggio delle imprese e l'aumento della burocrazia gravante sugli enti pubblici<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'arretramento rispetto alla disciplina previgente riguarda anche altri aspetti. Quest'ultima richiedeva unicamente che l'atto fosse "subordinato all'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi". Ora invece tutti gli atti rilasciati dalle PPAA che sono preposte alla tutela di interessi sensibili, non possono seguire la disciplina della Dia, anche se si dovesse trattare di atti subordinati esclusivamente "all'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge".

La nuova Dia, inoltre, secondo una interpretazione letterale, si applica a tutti gli atti richiesti per l'esercizio di attività imprenditoriali (la norma aggiunge anche quelle "commerciali" e "artigianali", ma in realtà si tratta di una esplicazione al fine di una maggiore chiarezza della norma, in quanto le attività "commerciali" e quelle "artigianali" sono ciascuna una *species* del *genus* attività "imprenditoriale") soggette a un atto di assenso di enti pubblici che comporta una verifica (formale) sul possesso di requisiti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale.

Invece la precedente formulazione si riferiva all'esercizio di una "attività privata", che è una fattispecie più ampia e comprendente come un suo sottoinsieme l'"attività imprenditoriale", ma comprende anche l'attività che non ha scopo di lucro (si pensi alle Onlus) o che non produce beni o servizi (si pensi ai circoli privati). Così l'intervento del legislatore ha per effetto quello di restringere il campo di applicazione della Dia.

Tuttavia gli enti locali potranno intervenire a regolamentare i procedimenti di propria competenza ai sensi dell'art. 29 della legge 241/1990<sup>2</sup>.

Le innovazioni introdotte dalla nuova legge 241/1990 si riverberano anche sul procedimento unico per l'insediamento delle attività produttive di beni e servizi, disciplinato dal DPR 447/1998.

Vediamo quindi come coordinare l'applicazione delle due normative, prestando attenzione in primo luogo alla reale semplificazione a favore delle imprese e al principio di economicità dell'azione amministrativa.

### **I principi (art. 1)**

Al c.1 dell'art. 1 vengono aggiunti anche i "principi dell'ordinamento comunitario" fra i principi che devono reggere l'attività amministrativa, oltre a quelli richiamati espressamente di: economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza (aggiunto). Fra i principi comunitari, molti sono coincidenti a quelli elaborati dal nostro ordinamento, ma due risultano di particolare interesse: il principio di proporzionalità e il principio di legittima aspettativa. Di essi dovremo tenere conto nell'applicazione del procedimento unico.

Il c. 1 bis dell'art. 1 introduce il principio secondo il quale la PA, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo norme di diritto privato, salvo che la legge non disponga diversamente. Pare difficile pensare che lo Suap possa operare attraverso gli strumenti del diritto privato nel momento autorizzatorio, tuttavia la presenza della norma produce la conseguenza che lo strumento negoziale (pensiamo all'accordo che può seguire all'audizione nel caso del procedimento unico di cui al DPR 447/1998) vada sempre privilegiato, ove possibile.

### **Conclusione del procedimento (art. 2)**

Con le modifiche introdotte nella 241, il termine per la conclusione passa da 30 a 90 giorni (c. 3, art. 2). L'amministrazione competente può sempre convocare una conferenza di servizi quando non ottenga eventuali pareri richiesti alle altre PPAA, entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta da parte di queste o quando, nello stesso termine, sia intervenuto il dissenso di una o più PPAA.

Si pone, in questo caso, il problema del coordinamento dei termini e delle azioni previste dalla nuova legge 241/1990, con i termini e le azioni previste dal DPR 447/1998. Infatti, per certi aspetti, la disciplina dettata dalla legge 241/1990 appare più favorevole all'imprenditore rispetto a quella dettata dal DPR 447/1998, in quanto consente di attivare la conferenza di servizi dopo 30 giorni piuttosto che attendere i 90 giorni, come previsto dal DPR 447/1998, per il procedimento semplificato (art. 4). Peraltro la normativa del procedimento unico (DPR 447/1998) si pone l'obiettivo di semplificare e accelerare il procedimento relativo alla realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi, quindi, per meglio rispondere allo spirito del DPR 447/1998 si dovrebbe applicare la disciplina di cui all'art. 2, combinato con il c. 2 dell'art. 14, della legge 241/1990. Tuttavia il DPR 447/1998 costituisce disciplina speciale e, quindi, dovrebbe prevalere sulla disciplina di cui alla legge 241/1990. Come procedere?

In primo luogo e di norma lo Suap seguirà la disciplina del procedimento stabilita dal DPR 447/1998. Ma si può anche ritenere che, di fronte ad esigenze di accelerazione del procedimento espresse da un utente o di fronte a valutazioni di opportunità tese al buon andamento dell'azione della pubblica amministrazione, effettuate dal responsabile dello Suap, d'intesa con le altre PPAA coinvolte, si possa procedere alla convocazione della conferenza di servizi, anche non appena decorsi 30 giorni dal ricevimento della richiesta di parere formulata dallo Suap da parte delle PPAA competenti.

---

<sup>2</sup> Infatti il c. 2 dell'art. 29 della legge 241/1990 stabilisce che "le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge ...". In dottrina vi è dibattito riguardo alla portata di tale norma e alla sua applicabilità, ma se non ci "attacciamo" ai pochi appigli che troviamo rischiamo di creare veri danni alle imprese.

## **La proposta del responsabile del procedimento (art. 6)**

La lett. e, del c. 1 dell'art. 6 è stata integrata con la previsione seguente: "L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale". Essa comporta un obbligo di relazione scritta a carico del responsabile del procedimento, per formulare la proposta di atto finale.

La norma ha l'obiettivo di ampliare la trasparenza dell'attività amministrativa e tutelare maggiormente la posizione giuridica dei privati.

Tuttavia essa aggrava il procedimento e può creare difficoltà alla gestione degli uffici e alla funzionalità della PA, laddove dovessero presentarsi situazioni di conflitto interne all'organizzazione, settore o servizio dell'ente.

Della cosa può essere investita anche l'organizzazione dello Sportello unico per le attività produttive, laddove siano previste due diverse figure per ricoprire i ruoli di responsabile del procedimento e responsabile della struttura. Come evitare l'impasse provocato dalla norma, visto che esiste e non è eludibile?

In primo luogo con la piena e leale collaborazione che deve guidare la dimensione organizzativa e procedurale all'interno dei servizi e dei settori, e fare così in modo di non trovarsi nella condizione in cui fra il responsabile del procedimento e il responsabile della struttura vi siano diverse valutazioni. Ma se la deprecata condizione dovesse verificarsi abitualmente, il dirigente responsabile della struttura potrà avocare a sé la responsabilità del procedimento e incaricare i propri collaboratori del solo espletamento dell'attività strumentale e operativa per l'istruttoria, oppure assegnare ad altro collaboratore la responsabilità del procedimento, anche tenendone conto nell'attribuzione degli incentivi economici. Infatti, ai sensi del c. 1 dell'art. 5 della legge 241/1990, "il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria ...".

## **La comunicazione di avvio del procedimento (art. 8)**

Le "Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento" sono state modificate con l'integrazione degli elementi che devono essere indicati nella comunicazione di avvio. Oltre alle informazioni tradizionali (amministrazione competente, oggetto del procedimento, ufficio e persona responsabile del procedimento, ufficio in cui si può prendere visione degli atti) vanno aggiunte:

- a) la data entro la quale deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione (lett. c-bis, c. 2, art. 8);
- b) la data della presentazione dell'istanza, nei procedimenti ad iniziativa di parte (lett. c-ter, c. 2, art. 8).

Va osservato che gran parte della giurisprudenza aveva escluso l'obbligo della comunicazione dell'avvio del procedimento nel caso di istanze presentate direttamente dalla parte interessata, in quanto ben a conoscenza dell'avvio del procedimento e dell'ufficio al quale essa è stata presentata. Tuttavia, il richiamo esplicito contenuto nella lett. c-ter, c. 2, dell'art. 8, fa pensare che tale comunicazione debba avvenire sempre. In particolare essa deve essere destinata non solo al soggetto che presenta la domanda, ma anche a tutti i controinteressati.

Nel caso dello Sportello unico per le attività produttive, pur trattandosi di un procedimento ad iniziativa di parte è sempre bene provvedere alla comunicazione di avvio del procedimento nei confronti dell'imprenditore che ha presentato la domanda, anche perché spesso accade che tale domanda non venga materialmente presentata dall'imprenditore stesso, ma da un suo incaricato, che

di norma è un tecnico progettista esterno all'azienda. I termini per la conclusione del procedimento sono ricavabili dal DPR 447/1998, in base alle diverse tipologie<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda l'indicazione dei rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione distinguiamo il procedimento mediante autocertificazione (art. 6) dal procedimento semplificato (art. 4).

Nel primo caso si produrrà un silenzio-assenso, pertanto non è necessario alcun rimedio in caso di inerzia dello Suap, perché il procedimento – in tal caso – si conclude positivamente per il richiedente.

Nel caso del procedimento semplificato non si ritiene che possa valere la disciplina del silenzio-assenso perché le materie coinvolte nel procedimento unico sono una o più fra quelle indicate al c. 4 dell'art. 20 della legge 241/1990, per le quali è esclusa la disciplina del silenzio-assenso. In tal caso il rimedio esperibile di fronte all'inerzia dell'amministrazione, che produce "silenzio" oltre i termini, consiste nel ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 21 bis della legge 1.034/1971, "Istituzione dei tribunali amministrativi regionali", come stabilito dal c. 5 dell'art. 2 della legge 241/1990. Tale ricorso può essere proposto finché perdura il silenzio, senza necessità di diffida rivolta all'amministrazione competente, comunque non oltre un anno dalla data di decorrenza dei termini per la conclusione del procedimento.

La comunicazione dell'avvio del procedimento nei confronti dei potenziali controinteressati è assicurata dalla specifica disciplina contenuta nel DPR 447/1998, che prevede la pubblicazione della domanda nell'archivio telematico, accessibile a tutti e l'attivazione di altre forme di pubblicità, che il responsabile del procedimento dovrà attivare in relazione alla rilevanza e all'impatto potenziale del nuovo insediamento.

### **La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10 bis)**

Nella nuova legge 241/1990 viene introdotto un nuovo articolo, il 10 bis, che disciplina la "Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza". Esso opera nei procedimenti ad istanza di parte, nei quali l'autorità competente deve comunicare a coloro che hanno formulato la domanda i motivi che ostano all'accoglimento della domanda stessa, prima dell'adozione del provvedimento negativo. Entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, anche corredate da documenti. La comunicazione interrompe i termini per la conclusione del procedimento.

Dell'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale.

Tale ulteriore adempimento è un appesantimento del procedimento: comporta maggiori costi per la PA, che deve elaborare un documento in più e deve motivare rispetto ad osservazioni che potrebbero essere anche pretestuose, e comporta un allungamento dei termini di conclusione. Inoltre le garanzie procedurali della partecipazione dell'interessato sono già riconosciute dall'art. 10, che prevede la possibilità di presentare memorie e documenti, che la PA deve valutare.

Si pone il problema di come applicare tale disposizione al procedimento unico di cui al DPR 447/1998, distinguendo il procedimento "semplificato", di cui all'art. 4, il procedimento comportante variazione degli strumenti urbanistici, di cui all'art. 5, e il procedimento con autocertificazione, di cui all'art. 6. In questa applicazione è necessario ricercare la massima semplificazione e cogliere le opportunità che la norma offre.

---

<sup>3</sup> I termini per la conclusione delle varie tipologie di procedimento, stabiliti dal DPR 447/1998 sono i seguenti:

- procedimento semplificato: 5 mesi;
- opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale: 9 mesi;
- centrali termoelettriche e turbogas sottoposte alle procedure di inchiesta pubblica di cui all'allegato IV del dPCM 27.12.1988: 12 mesi
- procedimento mediante autocertificazione: 60 giorni;
- procedimento mediante autocertificazione per impianti a struttura semplice: 45 giorni.

### *Procedimento semplificato*

Il procedimento semplificato, di cui all'art. 4, può concludersi in due modi.

Nel caso in cui una PA chiamata a rilasciare il parere si esprima negativamente, lo Suap deve comunicare al richiedente la pronuncia negativa entro 3 giorni e il procedimento si intende concluso (negativamente). Tuttavia il richiedente, entro venti giorni dalla comunicazione, può chiedere alla struttura di convocare una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa". Innanzitutto va detto che lo Suap, in realtà, deve adottare un atto di conclusione negativa del procedimento (non è sufficiente "lasciare intendere" che il procedimento si è concluso negativamente). In secondo luogo va rilevato che tale procedura consente sì di stabilire le condizioni per il superamento della pronuncia negativa, ma richiede anche l'avvio di un'altra pratica e di una seconda istruttoria completa, quando vi siano le condizioni per il superamento della pronuncia negativa. Ciò comporta un aggravio per l'imprenditore, sia nei tempi di conclusione complessivi, in quanto dovrà essere ripetuto il percorso istruttorio, sia nei costi di "ripresentazione" della pratica da parte del tecnico incaricato e per diritti di istruttoria stabiliti dalle PPAA coinvolte. Inoltre vi è aggravio dei costi anche presso le PPAA che avevano già espletato l'istruttoria esprimendo parere favorevole e che devono ripetere un "rito burocratico", nel caso in cui il progetto ripresentato, non sia stato modificato nelle parti di loro interesse. Pertanto, in questo caso, appare utile e con un effetto significativo in termini di semplificazione l'applicazione dell'art. 10 bis della legge 241/1990. Infatti in tal modo la pratica non viene "conclusa negativamente", ma viene interrotta, in attesa delle osservazioni dell'imprenditore che aveva presentato la domanda: si potrà stabilire che egli possa anche richiedere la convocazione della conferenza di servizi, accelerando così il procedimento ed evitando di presentare una seconda istanza, come sarebbe stato in precedenza.

Nel caso in cui lo Suap, per concludere il procedimento debba convocare una conferenza di servizi, come stabilito dai cc. 3-6 dell'art. 4 del DPR 447/1998 per mancanza dei pareri richiesti nei termini, lo Suap dovrà adottare il provvedimento sulla base dei pareri prevalenti espressi in seno alla conferenza di servizi. Alla conferenza di servizi (o perlomeno alla prima parte della conferenza di servizi, in cui si svolge l'istruttoria e si valutano tutti i documenti e le argomentazioni che anche il richiedente può presentare) può essere invitato a partecipare anche l'imprenditore che ha presentato la domanda, eventualmente assistito da tecnici di propria fiducia. In quella sede si svolge, se non il contraddittorio, il confronto fra PPAA e imprenditore, che quindi ha modo di conoscere i motivi in base ai quali il procedimento potrebbe concludersi negativamente e presentare osservazioni. La fase prevista dall'art. 10 bis viene sostanzialmente esaurita nell'ambito della conferenza di servizi, pertanto non sarà necessario riproporla prima di comunicare l'atto di diniego.

### *Procedimento con variazione degli strumenti urbanistici*

Nel caso del procedimento comportante variazione degli strumenti urbanistici, di cui all'art. 5, l'imprenditore ha ampia possibilità di rappresentare le proprie osservazioni all'interno della conferenza di servizi prevista dal procedimento stesso, pertanto se questo dovesse concludersi negativamente, non sarà necessario attivare la comunicazione ex art. 10 bis.

### *Procedimento con autocertificazione*

Nel caso del procedimento con autocertificazione, di cui all'art. 6 del DPR 447/1998, alla presentazione della domanda, lo Suap dovrà richiedere alle PPAA interessate di verificare la completezza e la conformità a legge delle autocertificazioni prodotte. A questo punto si aprono due possibilità, o viene attivata l'audizione di cui al c. 4 dell'art. 6 del DPR 447/1998, oppure tale audizione non viene attivata.

Se lo Suap attiva l'audizione (per avere chiarimenti o richiedere modifiche al progetto, al fine di poterlo approvare) tutte le PPAA hanno la possibilità di interloquire con l'impresa. A seguito dell'audizione si potrà addirittura raggiungere un accordo per modificare il progetto, ai sensi dell'art. 11 della legge 241/1990. Nell'audizione potrà essere svolto il contraddittorio necessario, pertanto, se non dovessero esservi le condizioni per modificare il progetto in modo conforme alle leggi e ai regolamenti, lo Suap dovrà concludere negativamente il procedimento, ma senza dovere, in questo caso, effettuare la comunicazione preventiva di cui all'art. 10 bis della legge 241/1990. Nel caso in cui si sia proceduto ad effettuare l'audizione e si sia giunti ad un accordo per la modifica del progetto, l'istruttoria resta sospesa e riprende dopo la presentazione del progetto modificato. Se tuttavia il progetto non sia stato modificato conformemente all'accordo, il procedimento si potrà concludere negativamente senza necessità della comunicazione ex art. 10 bis, infatti l'imprenditore ha avuto la possibilità di presentare le proprie argomentazioni in occasione dell'audizione.

In secondo luogo potrà ipotizzarsi il caso in cui lo Suap non provveda ad alcuna audizione e dall'istruttoria espletata d'intesa alle PPAA competenti emerga l'impossibilità di acconsentire alla realizzazione dell'intervento. In questo caso non dovranno decorrere i termini per il verificarsi del silenzio-assenso (45 giorni per gli impianti a struttura semplice, 60 giorni per gli altri), pertanto lo Suap dovrà concludere il procedimento con provvedimento espresso di diniego. In tal caso si dovrà procedere con la comunicazione ex art. 10 bis, per evidenti motivi legati alla mancanza di un precedente contraddittorio tra PPAA e imprenditore.

### **La dichiarazione di inizio attività (art. 19)**

Vediamo ora il caso della Dia edilizia prodotta all'interno del procedimento unico di cui al DPR 447/1998, per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi.

Si possono presentare tre casi.

- a) *La Dia non richiede l'acquisizione di pareri da altre PPAA competenti.* Il procedimento verrà concluso dall'ufficio "edilizia" che dovrà valutare esclusivamente gli aspetti edilizi ed urbanistici. Il richiedente dovrà presentare la comunicazione di inizio attività ai sensi del c. 2 dell'art. 19 della legge 241/1990.
- b) *La Dia richiede l'acquisizione di pareri da altre PPAA competenti.* In questo caso è lo Suap che deve provvedere ad acquisire i pareri delle altre PPAA, applicando il procedimento di cui all'art. 4 del DPR 447/1998. Esso dovrà concludere il procedimento con un atto ricognitorio, nel quale si stabilisce e si comunica all'interessato che tutti i pareri sono stati acquisiti e che essi sono favorevoli, per cui il "dichiarante" può avviare la realizzazione (o modificazione) dell'impianto. Nel caso in cui almeno un parere sia negativo si rinvia più sopra a quanto illustrato nel paragrafo relativo alla "Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza".
- c) *La Dia viene presentata unitamente ad altre "autocertificazioni".* In questo caso si deve procedere ai sensi del capo III del DPR 447/1998 (procedimento mediante autocertificazione). Lo Suap dovrà richiedere alle PPAA interessate di verificare la completezza e la conformità a legge delle autocertificazioni prodotte. Con questo procedimento le possibilità di interloquire con l'impresa, da parte di tutte le PPAA interessate, attraverso lo Sportello unico, per apportare le modifiche necessarie per procedere in modo conforme alle leggi e ai regolamenti, sono stabilite dalla specifica disciplina di cui all'art. 6 del DPR 447/1998. Tuttavia, nel caso in cui i confronti fra PPAA e imprenditore non siano possibili oppure nel caso in cui a tali confronti non consegua la possibilità di modificare il progetto in modo conforme alle leggi e ai regolamenti, lo Suap dovrà concludere negativamente il procedimento, "notificando all'interessato l'ordine motivato di non effettuare l'intervento", senza dover, in questo caso, effettuare la comunicazione preventiva di cui all'art. 10 bis della legge 241/1990.

## La legge di semplificazione per il 2005

Alla fine del 2005 è stata emanata la annuale legge di semplificazione<sup>4</sup>, che tratta anche di Sportello unico per le attività produttive<sup>5</sup>.

Innanzitutto si stabilisce (c. 1, art. 5) che il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi per semplificare gli adempimenti amministrativi delle imprese nelle materie di competenza statale stabilite dall'art. 117 della Costituzione "anche prevedendo il coordinamento con le attività degli sportelli unici". Vengono però esclusi gli adempimenti in materia ambientale, per cui sembra che poco o nulla rimanga da legiferare da parte dello Stato, per ciò che riguarda le fasi di "svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività di impresa", che appaiono piuttosto di competenza legislativa regionale o, al massimo, di legislazione concorrente.

La parte di maggiore interesse per gli Suap è contenuta nel c. 2, lett. f, dove si esprime l'obiettivo di favorire lo sviluppo e la piena operatività degli Sportelli unici per le attività produttive. In tal caso dovranno essere stabilite intese e accordi fra Stato, Regioni ed Enti locali. In seguito ciascun livello di governo provvederà a legiferare e regolamentare in coerenza con le intese e gli accordi stabiliti. Con questa modalità si riconosce il pieno diritto delle Regioni di legiferare in materia di sportelli unici per le attività produttive<sup>6</sup>, ma si stabilisce anche che ciò deve avvenire in un quadro di coordinamento regionale.

Gli accordi sugli Suap dovranno favorire:

---

<sup>4</sup> Legge 28.11.2005, n. 246, "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".

<sup>5</sup> All'art. 5 (Delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive), le parti che interessano lo Suap sono le seguenti:

"1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza esclusiva statale, di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, a esclusione di quelli fiscali, previdenziali e ambientali e di quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro, secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previa consultazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche, produttive e professionali interessate:

1) semplificazione, razionalizzazione e snellimento degli adempimenti relativi alle fasi di svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività d'impresa, ivi incluse le attività di certificazione, e gli aspetti inerenti l'iscrizione al registro delle imprese, anche prevedendo il coordinamento con le attività degli sportelli unici;

(...)

2. Il Governo e le regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, promuovono intese o concludono accordi, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 281 del 1997, al fine di:

a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e di procedimenti di autorizzazione, di licenza o di assenso, comunque denominati, per l'esercizio dell'attività di impresa;

(...)

f) assicurare la rimozione degli ostacoli, ove esistenti, alla piena operatività degli sportelli unici di cui agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché l'estensione e lo sviluppo dell'operatività degli stessi, favorendo:

1) l'adozione di modelli organizzativi differenziati in relazione alla dimensione territoriale e demografica di interesse, nel rispetto dell'autonomia dei soggetti coinvolti, al fine di garantire adeguati livelli di funzionalità, nonché il coordinamento e la cooperazione tra i diversi livelli di governo;

2) l'affidamento di ulteriori ambiti procedimentali alla gestione degli sportelli unici, sia a fini di semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività d'impresa, sia a fini di promozione territoriale;

3) l'implementazione di modelli innovativi per la formazione del personale addetto agli sportelli unici;

4) l'adozione di efficaci strumenti di informatizzazione dei processi e di diffusione della conoscenza del contesto territoriale."

<sup>6</sup> Come già stabilito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 346 del 2000.

- l'adozione di modelli organizzativi differenziati (ma ciò è già possibile. Infatti il DPR 447/1998 lascia ampi margini agli Enti locali nella definizione dell'assetto organizzativo degli Suap, margini che gli Enti stessi hanno ampiamente utilizzato, adattando la struttura dello sportello unico alle proprie esigenze istituzionali, organizzative e di caratteristiche dell'assetto socio-economico del territorio);
- il coordinamento e la cooperazione fra i diversi livelli di governo (ma ciò è già chiaramente previsto dalla legge 59/1997. Se esiste un problema di cooperazione esso riguarda proprio, in particolare, gli organi periferici dello Stato, quali Vigili del fuoco, Soprintendenze, ecc., che spesso ignorano le regole dettate dal DPR 447/1998. Sarebbero sufficienti indirizzi chiari da parte degli organi centrali dei Ministeri);
- l'affidamento di ulteriori competenze (amministrative e promozionali) agli Suap (ma anche questo è già possibile e molti Comuni hanno affidato allo sportello unico ulteriori compiti rispetto a quelli stabiliti dal DPR 447/1998);
- l'implementazione di modelli innovativi per la formazione del personale degli Suap (ma a favore degli sportelli unici sono già stati attivati, tramite il Formez, massicci interventi formativi e di supporto, anche con il carattere della innovazione. Nulla di nuovo, dunque!);
- l'adozione di efficaci strumenti di informatizzazione (ma ciò dipende dai finanziamenti, dalla sensibilità e dalla cultura di cui dispongono i Comuni e che decidono di destinare agli Suap. Come si potrà favorire l'adozione di efficaci strumenti di informatizzazione, quando dall'attuazione delle disposizioni richiamate "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", come stabilisce il c. 5 dell'art. 5?).

Pare quindi che si sia persa una importante occasione (quando mai si ritornerà sulla disciplina degli Suap?) per intervenire molto più concretamente e fattivamente a favore degli Sportelli unici per le attività produttive. Come si sarebbe potuto fare di meglio? Ad esempio ai punti 1)-4) della lett. f, del c. 2 dell'art. 5 si sarebbero potuti (almeno) aggiungere una serie di punti che avessero stabilito:

- 1) la piena e chiara obbligatorietà dello Suap, visto che molte PPAA, soprattutto centrali, non rispettano pienamente il dettato del DPR 447/1998;
- 2) la coerenza della normazione statale e regionale successiva al DPR 447/1998;
- 3) l'obbligo di sottostare alla disciplina della conferenza di servizi anche da parte dei gestori dei servizi di pubblica utilità, quali Telecom, Enel, ecc..

Al riguardo si veda un ipotesi di articolato alla tavola 1, che di seguito viene commentato.

Per quanto riguarda il primo punto, con l'affermazione della piena e chiara obbligatorietà del procedimento unico per la realizzazione o la modificazione di impianti produttivi di beni o servizi, si consolida il principio in base al quale gli utenti (gli imprenditori che intendono realizzare o modificare un impianto produttivo di beni e servizi), gli uffici comunali (ufficio tecnico/urbanistica, ufficio commercio, ecc.), le Pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento (VVF, ASL, ARPA, Regione, Provincia, ecc.) sono obbligati a procedere attraverso lo Sportello unico e il procedimento unico disegnato dal DPR 447/1998.

Le disposizioni del Regolamento (dPR 447/1998) sono cogenti e costituiscono un parametro di legittimità dell'azione amministrativa, suscettibile di tutela di fronte al giudice amministrativo<sup>7</sup>.

Tale punto stabilisce, inoltre, che ogni atto rilasciato al di fuori del procedimento unico dal Comune o da altre Pubbliche amministrazioni sia inefficace.

Il consolidamento del procedimento unico è indispensabile in quanto, nonostante l'obbligatorietà dello stesso, tanti Comuni non adottano tale procedimento e molte Pubbliche amministrazioni continuano a rilasciare i pareri alle persone (tecnici degli imprenditori) che ne fanno richiesta. Pertanto è necessario stabilire espressamente che tutti gli atti inerenti la realizzazione o modificazione delle attività di produzione di beni e servizi, rilasciati da PPAA o da uffici comunali al di fuori del procedimento unico di cui al DPR 447/1998, siano inefficaci.

<sup>7</sup> Anche nei casi in cui non sia operativo lo Sportello unico, devono essere applicate le procedure previste dal Regolamento stesso (dPR 447/1998) come afferma esplicitamente la cosiddetta "Circolare Bassanini" (circolare 8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647) e come ha confermato la giurisprudenza.



Nel secondo punto si stabilisce che tutte le norme settoriali, emanate prima e dopo l'emanazione del dPR 447/1998, siano rese compatibili con le norme, le procedure ed i tempi disciplinati dal Regolamento (dPR 447/1998). Al riguardo occorre stabilire espressamente la prevalenza del dPR 447/1998 sulle altre norme. Infatti le norme, specie quelle settoriali, che gli sono seguite hanno disciplinato procedimenti specifici in modo incoerente rispetto al Regolamento stesso, spesso vanificando la sua azione.

La stessa Confindustria, in un apposito paper pubblicato già nel marzo 2001, lanciava espressamente l'accusa che "*alcune disposizioni emanate di recente in materia industriale (quindi fonti di legge speciali, successive e, pertanto, prevalenti, rispetto sia al D. Lgs. 112/98 che al DPR 447/98) non contengono alcun riferimento al procedimento unico autorizzatorio di cui al DPR 447/98, addirittura, introducono disposizioni con esso contrastanti o incompatibili*"<sup>8</sup>.

Il terzo punto, prevedendo per i gestori dei pubblici servizi i medesimi obblighi in capo alle PPAA, determinerebbe indubbi vantaggi a favore dell'accelerazione del procedimento unico e dello snellimento dello stesso. Infatti, mentre le PPAA sono soggette al rispetto del dPR 447/1998 e del procedimento unico in esso disciplinato, la stessa cosa non vale per gli enti (spesso società per azioni) che gestiscono servizi pubblici, quali: Telecom, Gestore della fornitura di energia elettrica, Rete ferroviaria italiana, Gestore della distribuzione di gas metano, Anas, Gestori delle Autostrade, ecc.. Ciò crea i più importanti e gravi ritardi nella conclusione del procedimento unico quando sia necessario un parere di tali enti. Si pensi al parere dell'Anas per l'installazione della insegna dell'azienda nel caso questa sia collocata in fregio ad una strada statale; si pensi al parere della Società che gestisce l'Autostrada per acquisire un parere, ad esempio, per eseguire un fosso di scolo nell'area di rispetto della stessa; si pensi all'Enel, quando deve esprimersi sulla propria capacità di fornire determinate quantità di energia elettrica per una azienda che deve insediarsi in una determinata zona. Questi enti possono ritardare anche mesi e mesi la formulazione del parere richiesto (cosa che accade spesso nella realtà) e nessuna norma impone loro di rispettare alcuna scadenza. E' quindi necessario assoggettare anche i pareri di tali soggetti ai tempi fissati per le altre PPAA e "rendere questi privati efficienti almeno quanto il pubblico", nel caso del procedimento unico gestito dallo Sportello unico per le attività produttive. Pertanto, anch'essi saranno tenuti a partecipare alle conferenze di servizio e se non parteciperanno lo Suap potrà procedere anche in difetto del parere e tutta la responsabilità della mancata espressione del parere o della mancata partecipazione alla conferenza di servizio dovrà ricadere sugli enti medesimi.

---

<sup>8</sup> Come esempi vengono citate le seguenti norme: il D. Lgs. 11/5/1999, n. 152, sugli scarichi idrici; il D. Lgs. 4/8/1999, n. 372, sull'IPPC; il DPR 30/4/1999, n. 162, sugli ascensori e montacarichi; il D. Lgs. 25/2/2000, n. 93, sugli apparecchi a pressione; il D. Lgs. 17/8/1999, n. 334, sui rischi di incidenti rilevanti; il DM 24/5/1999, n. 246, sui serbatoi interrati; il D. Lgs. n. 241/2000, sulle sorgenti ionizzanti. Da ultimo si può aggiungere il D. Lgs. sui beni culturali, n. 42/2004.

## **Tavola 1**

### **Ipotesi di integrazione dell'art. 5 della legge 246/2005**

Sarebbe stato utile che ai punti 1) – 4) della lettera f) del comma 2 dell'art. 5 della legge 246/2005 fossero stati aggiunti i seguenti punti:

- 5) il consolidamento delle condizioni affinché il procedimento unico sia obbligatorio per gli utenti, così come per gli uffici comunali e per le pubbliche amministrazioni e gli enti coinvolti nel procedimento unico per l'espressione di pareri, stabilendo pertanto che ogni atto (compreso il permesso di costruire e le altre autorizzazioni edilizie) rilasciato al di fuori del procedimento unico dal Comune o da altre pubbliche amministrazioni sia inefficace;
- 6) l'affermazione del principio che tutte le norme settoriali contrastanti con il procedimento unico siano ricondotte alla piena compatibilità con lo stesso procedimento unico;
- 7) la partecipazione al procedimento unico anche dei gestori dei servizi pubblici (Telecom, Gestore della fornitura di energia elettrica, Rete ferroviaria italiana, Gestore della distribuzione di gas metano, Anas, Gestori delle Autostrade, ecc.) chiamati ad esprimere pareri relativamente all'insediamento o modificazione di un impianto produttivo di beni o servizi, stabilendo l'obbligo di rispondere nei tempi determinati dal DPR 447/1998 e successive modifiche e integrazioni e l'obbligo di partecipazione alle conferenze di servizio, pena il determinarsi del silenzio-assenso.