

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA IN

**“LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA PER LO SVILUPPO E LA
TUTELA DEL TERRITORIO”**

XXIV CICLO

**LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE E LA
SUA EVOLUZIONE NORMATIVA**

COORDINATORE

DOTTORANDO

CH.MO PROF.

DOTT.SSA

FIRENZO LIGUORI

ROSSELLA DI PALO

ANNO 2011

INDICE

INTRODUZIONE **p. 7**

CAPITOLI I

La semplificazione nell'azione amministrativa

1. La polivalenza del termine semplificare **p.11**

2. La liberalizzazione e la semplificazione: i confini **p. 17**

3. La semplificazione nell'impianto normativo comunitario **p. 20**

4. L'inquadramento normativo nazionale **p. 25**

5. Istituti di semplificazione procedimentale: brevi cenni **p. 29**

**6. Riflessioni conclusive circa l'equilibrio tra la semplificazione
e la qualità del risultato** **p. 33**

CAPITOLO II

Lo Sportello Unico per le attività produttive

- 1. La nozione e la sua portata innovativa** **p. 36**

- 2. Il S.u.a.p. ed il principio di sussidiarietà** **p. 43**

- 3. L'ambito oggettivo di applicazione** **p. 47**

- 4. La cornice normativa dell'istituto** **p. 51**

- 5. La ratio ispiratrice** **p. 58**

- 6. La natura giuridica** **p. 61**

Capitolo III

La disciplina e l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive

- 1. Disciplina originaria e profili critici** **p. 66**

- 2. Lo sportello unico nella nuova disciplina** **p. 74**

- 3. Il D.Lgs. 59/2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno). Il D.P.R. 159/2010. Il D.P.R. 160/2010** **p. 82**

- 4. La segnalazione certificata di inizio attività** **p. 90**

- 5. Il coordinamento tra la segnalazione certificata di inizio attività e lo sportello unico per le attività produttive** **p. 102**

- 6. La conferenza dei servizi innestata nell'ambito del procedimento di Sportello Unico: breve analisi** **p. 111**

7. Lo Sportello unico e le attività edilizie p. 119

8. Il raffronto con altri sportelli p. 125

CAPITOLO IV

Lo Sportello unico nella prassi applicativa

1. L'attuazione graduale della nuova normativa p. 129

2. Le Agenzie per le imprese p. 131

3. Il S.U.A.P. e le C.C.I.A.A. p. 135

4. Il responsabile del S.U.A.P p. 137

5. L'avvio del procedimento mediante lo sportello unico telematico. L'informatizzazione p. 139

**6. Esperienze applicative del S.u.a.p. nel comune di Afragola e
statistiche sull'operatività del medesimo in tutta la penisola**

p. 144

CONCLUSIONI

p. 149

BIBLIOGRAFIA

p. 153

Introduzione

“Complicare è facile, semplificare è difficile.

Per complicare basta aggiungere, tutto quello che si vuole: colori, forme, azioni, decorazioni, personaggi, ambienti pieni di cose. Tutti sono capaci di complicare. Pochi sono capaci di semplificare”.

(Bruno Munari - artista e designer italiano)

Il lavoro ha ad oggetto lo Sportello unico per le attività produttive e la sua evoluzione normativa.

La disciplina dello sportello va inquadrata nel tema della semplificazione, a cui è dedicato il primo capitolo della tesi.

La semplificazione può riguardare la produzione delle fonti, l’assetto organizzativo della pubblica amministrazione o l’attività della medesima.

A tal proposito, giova precisare come proprio lo Sportello unico per le attività produttive sia espressione al contempo di semplificazione strutturale e procedimentale.

E’ stata, quindi, esaminata la cornice normativa comunitaria e nazionale sulla semplificazione a cui ha fatto seguito un’esposizione per brevi cenni su alcuni istituti di semplificazione procedimentale (silenzio assenso, conferenza dei servizi, autocertificazioni).

Il secondo capitolo è interamente dedicato alla presentazione del S.u.a.p., introdotto nel nostro ordinamento dal D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, in attuazione della delega contenuta negli articoli 23-25 del D.Lgs 1998, n. 112, che ha determinato il trasferimento ai comuni delle funzioni relative alla localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, la loro realizzazione, la ristrutturazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione e la riconversione dell'attività economica, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso d'impresa, che avrebbero dovuto essere svolte dal S.u.a.p..

E' stata esaminata la ratio ispiratrice dello Sportello, che consiste principalmente nel soddisfare l'esigenza delle imprese di avere un unico interlocutore responsabile nell'adempimento delle procedure amministrative richieste, che assicuri il necessario raccordo istituzionale con gli altri enti al fine di garantire tempi certi e qualità dei servizi offerti e, dunque, nel promuovere lo sviluppo locale attraverso la raccolta e la diffusione, anche per via telematica, delle informazioni disponibili.

Sono state fatte, poi, alcune osservazioni sulla natura giuridica dello Sportello unico per le attività produttive, perché, all'indomani del suo "ingresso" nel nostro ordinamento, ci si era chiesti se la sua introduzione comportasse anche un mutamento delle competenze.

La dottrina e la giurisprudenza quasi unanime affermano che lo Sportello unico per le attività produttive non vanifica le preesistenti competenze delle altre Amministrazioni, ma è titolato a gestire il nuovo procedimento unico, in cui confluiscono tutti i preesistenti procedimenti, dall'iniziale domanda o comunicazione fino alla sua conclusione.

Oggetto di riflessione è stata la disciplina e la sua evoluzione soprattutto alla luce dei dettami della direttiva comunitaria 2006/123/CE e, quindi, il D.L. n.122 del 2008 come conv. in L. n. 133/2008, il D.Lgs n. 59/2010, ed i D.p.r. n. 159/2010 e 160/2010.

Oggetto di ricerca è stato, altresì, il rapporto con la segnalazione certificata di inizio attività. Pertanto, dopo un'analisi dell'evoluzione normativa della medesima e qualche osservazione sulla sua natura giuridica, il lavoro si è focalizzato sul coordinamento tra la S.c.i.a. e lo Sportello unico. Non sono mancate riflessioni anche sulla conferenza dei servizi e sulla sua operatività nei procedimenti in tale materia.

E' stata, infine, esaminata l'operatività dei S.u.a.p. in alcuni Comuni ed analizzate alcune esperienze nella prassi che determinano maggiori criticità come, ad esempio, la presentazione di progetti che determinano varianti allo strumento urbanistico.

La disciplina in materia di Sportello Unico per le attività produttive deve coordinarsi, infatti, con la normativa urbanistica ed edilizia.

Il D.p.r. n. 447/1998 reca numerose disposizioni in materia edilizia che pongono l'esigenza di raccordare le competenze in materia urbanistico-edilizia con quelle sulle attività produttive.

Si è, infine, analizzata l'applicazione graduale dello Sportello unico ed il ruolo assunto dal responsabile della struttura, dall'Agenzia per le imprese, dalle Camere di Commercio.

Nell'ottica di una maggiore celerità e semplificazione è stato attuato il procedimento di informatizzazione del S.u.a.p. e, quindi, oggetto di analisi è

stato il conseguente accreditamento dei Comuni in regola presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

Capitolo I

Il fenomeno della semplificazione

1. La polivalenza del termine “semplificare”

Il termine “semplificazione” è generico e non riconducibile ad un’unica categoria.

Si può parlare di semplificazione in riferimento alle leggi e ai testi normativi in generale e, dunque, alla necessità di chiarezza delle disposizioni normative.

La stessa semplificazione normativa può essere intesa anche come riduzione delle norme di rango legislativo e, dunque, riguardare il fenomeno della delegificazione.

Per delegificazione si intende la tecnica mediante la quale il legislatore autorizza l’emanazione di regolamenti in materie già oggetto di disciplina legislativa (anche se non coperte da riserva assoluta di legge). L’emanazione di regolamenti delegati da parte del potere esecutivo trova il suo fondamento nell’art. 17, co 2, della L. 23 agosto 1988, n. 400.

La semplificazione è dettata dalla necessità di superare l’ipertrofia normativa, fonte di confusione e sovrapposizioni con la riduzione delle leggi dell’ordinamento giuridico.

La dottrina amministrativa¹ osserva, al riguardo, “che ogni pur declamata semplificazione amministrativa sarà costruita sulla sabbia , quando non si

¹ R.Ferrara, Le complicazioni della semplificazione amministrativa :verso un’amministrazione senza qualità?, in Dir. Proc. Amm., 2/1999, 323 ss.

provveda contestualmente ad intervenire chirurgicamente sul sistema normativo, mettendolo sotto controllo dal punto di vista quali-quantitativo”.

Il termine semplificazione può riferirsi anche alla organizzazione amministrativa.

Si tratta di un collegamento non frequente.

La semplificazione nel campo dell'amministrazione pubblica è intesa, in genere, come semplificazione dell'azione amministrativa.

Eppure, non sono mancati autori² che hanno analizzato il fenomeno della semplificazione, prima ancora che procedimentale, come “riorganizzazione, razionalizzazione, riordino, ristrutturazione di enti, strutture e organismi amministrativi”.

Del resto, ove si consideri che il fenomeno amministrativo si compone delle dimensioni dell'organizzazione e dell'azione, e che queste si pongono in un rapporto di stretta continuità sarebbe strano se la vicenda della semplificazione non fosse in grado di interessare oltre all'azione anche l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Dunque, sul piano giuridico il tema della semplificazione a pieno titolo può essere indagato anche con riferimento all'organizzazione amministrativa.

In questo ambito, e in prima battuta, la semplificazione parrebbe risolversi senz'altro nella contrazione dell'amministrazione in senso oggettivo, ossia nella soppressione, riduzione o accorpamento di apparati, di personale, di risorse materiali dell'amministrazione pubblica.

Ciò posto, per quanto attiene più nello specifico al tema di questa indagine e cioè di come si sia attuata la semplificazione nell'istituto dello sportello unico

² G.Sciullo, La semplificazione dell'organizzazione, in Dir. Amm. , 2009, 52 ss

per le attività produttive, non è sbagliato affermare che semplificazione dell'attività amministrativa si sia ivi coniugata con il concetto di semplificazione dell'organizzazione, essendo il S.u.a.p. istituto di semplificazione strutturale prima ancora che procedimentale.

Riprendendo il discorso più ampio sulla semplificazione amministrativa, si può, volgarmente, affermare che semplificare vuol dire rendere più chiaro, facile, comprensibile e snello il funzionamento dell'Amministrazione³.

La ricerca di semplicità amministrativa è dettata principalmente da due esigenze: da un lato, dalla necessità di modernizzazione del sistema giuridico; dall'altro, si semplifica al fine di perseguire un miglioramento della qualità dei servizi forniti ai cittadini.

Il processo di semplificazione va letto anche alla luce dell'integrazione europea, che spinge all'instaurazione di un processo di concorrenza tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Il principio di semplicità costituisce un principio generale dell'ordinamento e, come poc'anzi accennato, interessa tutti i settori del sistema amministrativo, dalla produzione delle fonti, all'assetto organizzatorio, all'attività della pubblica amministrazione.

³ In materia di semplificazione amministrativa la letteratura è vastissima. In particolare, Cfr. A. Sandulli, La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 989 ss;

La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 marzo 1997, n. 127, in *Dir. proc. amm.*, 1997, p.781 ss.; L.Torchia, Tendenze recenti della semplificazione amministrativa in *Dir. amm.*, 1998, 385 ss.; A. Sandulli, Il procedimento, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di d. amministrativo, II, Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003, 1088 ss.

Le tecniche di semplificazione sono essenzialmente di quattro tipi: di sottrazione, di alleggerimento, di razionalizzazione e di determinazione automatica.

La tecnica di “sottrazione” comporta l’eliminazione di elementi funzionali o strutturali.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla soppressione di organi, di funzioni, di fasi.

“L’alleggerimento” consiste nella riduzione del peso dell’azione amministrativa, che può realizzarsi, ad esempio, con il rafforzamento dei poteri di iniziativa e di decisione dei privati.

“La razionalizzazione” comporta la redistribuzione dei compiti dei soggetti pubblici.

La tecnica della determinazione automatica consiste nella riduzione del grado di indeterminatezza del sistema messa in pratica con l’istituto del silenzio assenso, della dichiarazione di inizio attività (oggi segnalazione).

Nel nostro ordinamento l’attività amministrativa è stata di sovente prigioniera dei suoi metodi antiquati. L’attività della pubblica amministrazione è stata inibita dalla contraddizione tra il principio di legalità, caposaldo dell’imparzialità e della certezza dell’agire amministrativo, e le regole di flessibilità ed informalità imposte da una gestione moderna delle risorse pubbliche.

La Legge n. 59 del 15 marzo 1997, art. 20 ha fissato i criteri generali per l’attuazione della semplificazione, che dovrà perseguire:

1)finalità di omogeneizzazione, attraverso la regolamentazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso le diverse amministrazioni o presso i diversi uffici della stessa amministrazione;

2)finalità di razionalizzazione, attraverso la riduzione delle fasi procedurali e del numero delle amministrazioni intervenienti nel procedimento, l'accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività ovvero la soppressione di procedimenti non più rispondenti alle originarie finalità o non più giustificabili in termini di costi-benefici;

3) finalità di accelerazione, mediante la riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti e la velocizzazione delle procedura di spesa e contabili.

La legge cit. ha anche introdotto uno strumento a cadenza annuale, la cd. legge di semplificazione, stabilendo che *“Il Governo entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi”*...(art. 20, co 1). La legge annuale, può, a sua volta, contenere “norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari.

La dottrina⁴, a tal proposito, ha sottolineato che la semplificazione si configura come criterio costante di esercizio dei poteri di regolazione pubblica.

Tale inciso è rafforzato dalla normativa comunitaria ed, in particolare, dalla Direttiva 2006/123/CE, c.d. Direttiva Servizi e dal Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea, adottato nel 2007 dalla Commissione europea nell'ambito della strategia di Lisbona per lo sviluppo economico.

⁴ M.A. Sandulli, Codice dell'azione amministrativa, Milano 2011, 1320 ss.

Il principio di semplicità⁵ si traduce in una perenne attività di adeguamento dell'azione amministrativa alle nuove esigenze sociali. Lo stesso principio diviene verifica della correttezza dell'azione.

Alla luce dell'impianto normativo nazionale e comunitario, la semplificazione diviene il criterio guida per la disciplina di un vasto settore dell'attività amministrativa, quello riguardante il potere autorizzativo delle attività economiche private.

La genericità del termine⁶ fa sì che vengano ricondotti sotto la sua egida istituti e modelli che rispondono a logiche diverse.

Si ha "semplificazione amministrativa" sia quando si verifica una semplice soppressione di procedimenti amministrativi sia nel caso in cui si abbia, invece, l'allentamento di vincoli e controlli pubblicistici conformativi dell'attività d'impresa.

Ricondotti nell'ampia clausola della "semplificazione" anche modelli di concertazione e di cooperazione endoprocedimentale tra apparati pubblici.

⁵ A. Sandulli, op. cit., 1091 ss.

⁶ Ancora in ordine alle ragioni ed alle caratteristiche della semplificazione procedimentale, Cfr. anche G. Vesperini, La semplificazione dei procedimenti amministrativi, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, 655 ss.; V. Cerulli Irelli e F. Luciani, La semplificazione dell'azione amministrativa, in Dir. amm., 2000, 617 ss.; A. Natalini, La semplificazione, Il Mulino, Bologna, 2002.

2. La liberalizzazione e la semplificazione, i confini

Il fenomeno della semplificazione viene spesso accostato a quello della liberalizzazione.

Orbene, una parte della dottrina opera una netta distinzione tra i due istituti.

In particolare, si sostiene che si ha liberalizzazione quando viene ad essere eliminata l'intermediazione di un potere amministrativo in ordine all'esplicazione di un'attività privata, con la conseguenza che il suo svolgimento trova il proprio diretto titolo di legittimazione nella legge, chiamata a fissarne direttamente il regime, onde essa può essere definita in senso proprio come "attività liberalizzata" (norma-fatto-effetto)⁷.

Si ha, invece, semplificazione quando l'attività rimane sottoposta all'intermediazione del potere amministrativo, che seppur "snellito", tuttavia sussiste (norma-potere-effetto).

Altri⁸ affermano che liberalizzare un'attività vuol dire permettere al privato di intraprendere l'attività senza dover attendere le autorizzazioni amministrative. L'autorità arretra in un primo momento, per poi intervenire, eventualmente, in una fase successiva laddove riscontri l'inesistenza dei requisiti e dei presupposti di legge.

Pertanto, il risultato concreto della liberalizzazione è l'esclusione della necessità di un provvedimento amministrativo per lo svolgimento di una certa attività.

⁷ Così in relazione alla D.i.a. Casetta, Manuale di d. amministrativo, Milano 2007, 490 ss.

⁸ Travi, Riv trim di d pubblico, 1998, 645 ss.

La semplificazione è certamente caratterizzata da una selezione di adempimenti e, quindi, dalla eliminazione di quelli, il cui costo in termini di attività, non sia giustificato da altrettanta utilità sociale.

In vero, come poc'anzi delineato, il concetto di semplificazione è ampio e, non si risolve unicamente nella riduzione degli adempimenti per l'amministrazione, ma attiene alla formazione di relazioni più chiare, ampie e certe tra amministrazione e cittadino.

Non vi è nessuna coincidenza necessaria tra liberalizzazione e semplificazione. L'eliminazione della necessità di un provvedimento per lo svolgimento dell'attività è solo una frazione del processo di semplificazione. Sarà, dunque, indefettibile un'altra fase, che richiede che la disciplina di quell'attività sia elaborata in termini chiari, certi ed organici.

Il valore della certezza è percepito, anche nei rapporti con l'amministrazione, come prioritario e prevale rispetto a quello della celerità di un adempimento.

Ne consegue che ha senso procedere alla liberalizzazione di un'attività solo nel caso in cui quell'attività sia disciplinata da una normativa che assicuri chiarezza, certezza ed organicità.

Diversamente il risultato conseguito sarà opposto a quello voluto, in quanto non si realizzerà una maggiore libertà di accesso al mercato, ma si arriverà a disincentivare quell'attività con l'introduzione di fattori di incertezza, rischio e responsabilità.

Altra parte della dottrina⁹ sembra operare una distinzione più sfumata dei due fenomeni tanto che la liberalizzazione appare risolversi nella semplificazione ed anzi costituirne la sua massima forma di espressione.

Entrambi i percorsi, di semplificazione e liberalizzazione, si iscrivono in un processo in cui un ruolo nodale è svolto dal principio di sussidiarietà.

Tale autorevole dottrina tende ad accostare i due istituti affermando che la semplificazione e la liberalizzazione delle attività d'impresa servono non solo ad adeguarsi alle direttive comunitarie, ma anche e principalmente a favorire lo sviluppo economico, sottolineando come il numero di atti amministrativi che incide sulle attività produttive sia folto.

Questo il contesto in cui semplificazione e liberalizzazione divengono le direttive ispiratrici della riforma degli anni'90.

⁹ F.Liguori, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000, 130 ss.; L. Ferrara, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo*, Milano 1996; G.Corso, *manuale di d. amministrativo*, *passim*.

3. La semplificazione nell'impianto normativo comunitario

La semplificazione delle procedure amministrative è obiettivo perseguito da gran parte dei Paesi occidentali e dalla stessa Unione Europea.

Al riguardo, è stato osservato,¹⁰ che i vari legislatori nazionali e quello comunitario hanno posto la loro attenzione principalmente sulla riduzione del carico burocratico che grava sul settore privato, e segnatamente sul mondo delle imprese.

L'attività imprenditoriale costituisce una risorsa fondamentale per la produttività di ogni paese ed una delle principali fonti di occupazione e di sviluppo, motivo per cui a partire dagli anni '90 si sono moltiplicati studi, documenti ufficiali, riforme legislative.

Gli Studi di vario genere effettuati nei vari Paesi della Comunità partono dalla premessa che "simplifier est une tache assez compliquée".

Il problema della semplificazione amministrativa ha acquisito una dimensione sovranazionale, così come emerge da documenti e normative comunitarie.

In particolare, il rapporto di un gruppo di esperti sulla semplificazione legislativa e amministrativa istituito dalla commissione CE nel 1994 definisce la semplificazione uno strumento per assicurare che la regolazione imponga i minimi vincoli possibili alla competitività e all'occupazione.

Il documento contiene una serie di indicazioni di metodo e contenuto.

¹⁰ G. Gardini, Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive in base al D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 in Dir. Amm., 1998, 542 ss.

In particolare, per quanto riguarda il metodo, emerge che una strategia di semplificazione non può essere attuata se non attraverso un'azione coordinata dell'Unione europea e dei singoli Stati membri.

Una delle principali fonti comunitarie in materia di semplificazione è la Raccomandazione della Commissione 97/344/Ce del 22 aprile 1997 “sul miglioramento e la semplificazione dell'attività d'impresa per la creazione di nuove imprese”¹¹.

Nell'introduzione si legge “che il miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa riveste, a giudizio delle organizzazioni europee di categoria, la massima priorità, in quanto le imprese devono attualmente operare in un ambiente complesso e in continua trasformazione..”.

Le molteplici normative entrate in vigore negli ultimi venti anni hanno prodotto, unitamente alle procedure amministrative, un effetto pessimo sulle attività e la competitività delle imprese.

Questo carico, inoltre, viene a gravare in misura sproporzionata sulle piccole imprese, che, rispetto alle imprese più grandi, non dispongono delle risorse umane o finanziarie per sostenerlo.

Si indica alle autorità pubbliche di prendere prioritariamente in considerazione strumenti atti a ridurre il carico amministrativo gravante su tali imprese.

La raccomandazione contiene molte proposte su come attuare la semplificazione tra le quali: la costituzione di uno specifico dipartimento o unità a livello appropriato preposto al coordinamento delle politiche e dei provvedimenti di semplificazione; la costituzione di punti di contatto unici presso

¹¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 5 giugno 1997.

i quali le imprese possono compiere tutti gli adempimenti richiesti dalle varie amministrazioni, la razionalizzazione delle procedure di autorizzazione anche con il meccanismo del silenzio assenso.

Con tale provvedimento, pertanto, il legislatore comunitario raccomanda gli Stati membri di adottare concreti provvedimenti per alleggerire e semplificare gli oneri amministrativi e normativi imposti alle nuove imprese, allo scopo di risparmiare tempo e di ridurre i costi imposti alle imprese stesse.

Nell'ambito delle fonti comunitarie va ricordata anche la Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE che rappresenta la presa di posizione internazionale su questa materia, con la quale si invitavano gli Stati membri ad adottare una serie di misure efficaci per assicurare la qualità e la trasparenza della regolamentazione e delle procedure amministrative, nonché un Rapporto dell'Ocse presentato il 26-27 maggio 1997, ove si indicano una serie di strumenti e criteri per attuare il riordino della regolamentazione e della semplificazione amministrativa.

Una forte spinta alla semplificazione, nella produzione normativa comunitaria è, senza dubbio, quella determinata dalla direttiva servizi, direttiva 2006/123/CE, che dedica il capo II alla semplificazione.

In particolare, l'art. 6, co 1, *“Gli Stati membri esaminano le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio.*

Laddove le procedure e formalità esaminate ai sensi del presente paragrafo non sono sufficientemente semplici, gli Stati membri le semplificano...” La direttiva in esame, basata sugli articoli 47.2 e 55 del Trattato della comunità

europea, è volta a facilitare la circolazione dei servizi all'interno dell'Unione europea.

In dottrina¹² è stato sottolineato che, se a livello sovranazionale è emersa un'unitarietà di analisi, l'esperienza dei singoli Stati in materia si è sviluppata con tecniche e metodi differenti che certamente riflettono la cultura giuridica e l'evoluzione politica e amministrativa proprie di ciascun ordinamento.

Tuttavia, le esperienze dei singoli Stati hanno un comune denominatore nella semplificazione amministrativa ovvero negli strumenti adottati per attuarla.

In primo luogo, semplificare vuol dire alleggerire lo stato del carico di regole, compiti e funzioni superflue, obiettivo attuato con una politica di deregolamentazione.

Una seconda tipologia di interventi ha riguardato la revisione e razionalizzazione del sistema normativo e della struttura procedimentale.

La madre di tutte le semplificazioni è rappresentata proprio dalle tecniche di intervento che hanno per oggetto le sequenze interne alla catena procedimentale originaria.

A tal riguardo, negli anni '90 molti Paesi hanno emanato leggi amministrative speciali con lo scopo di semplificare singoli procedimenti oppure procedimenti relativi a singole materie.

In Germania i procedimenti in materia urbanistica, ambientale ed in materia di razionalizzazione di opere pubbliche sono stati oggetto di una revisione normativa con scopi di accelerazione e semplificazione.

¹² M. Clarich, Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata, in Riv trim di d. pubblico, 1998, 679 ss.

Nell'esperienza francese, invece, è stato privilegiato un approccio organico alla semplificazione dei singoli procedimenti amministrativi che ha avuto la sua premessa logica in un censimento completo dei regimi procedurali esistenti.

Tra le tecniche di semplificazione procedimentale usate in molti Paesi c'è, senza dubbio, l'eliminazione di singole fasi o adempimenti e il cd. silenzio assenso.

La complessità delle procedure amministrative è un rischio persistente e, pertanto, non è sufficiente semplificare i procedimenti amministrativi, ma è doveroso monitorare i processi di normazione fin dal momento in cui vengono percepiti al fine di compararne i costi ed i benefici.

Gli obiettivi della semplificazione amministrativa sono stati perseguiti anche attraverso una generale opera di revisione degli strumenti processuali previsti dall'ordinamento per il controllo sugli atti e sull'attività dell'amministrazione. Alcuni studiosi hanno osservato che anche un eccesso di garanzie processuali può creare incertezza e ritardi, così vanificando procedimenti amministrativi complessi che, assai di rado, si concludono in termini ragionevoli e con risultati soddisfacenti, soprattutto nel settore delle opere e degli investimenti pubblici, con il rischio di compromettere la crescita economica di un Paese.

Così nell'ordinamento tedesco, ove sono state introdotte molte modifiche in funzione di accelerazione della fase giurisdizionale e di riduzione dei costi di annullamento di provvedimenti amministrativi per vizi meramente procedurali.

4. L' inquadramento normativo nazionale

In Italia si parla e si descrive il fenomeno della semplificazione dall'inizio del secolo.

L'attenzione dei riformatori dell'amministrazione è stata rivolta, in primo luogo, al riordino organizzativo. A tal proposito, si pensi alle leggi del 1968 e 1970 con cui si vuole riorganizzare la struttura dei ministeri e degli enti pubblici.

Solo in un secondo momento, però, il legislatore ha pensato alla semplificazione come razionalizzazione dei processi e, gli strumenti utilizzati per attuare tale razionalizzazione, si sono pian piano moltiplicati: riduzione del numero di procedimenti, unificazione dei procedimenti che si riferiscono alla stessa attività o abbiano finalità simili; regolazione uniforme di tipologie di procedimenti simili che si svolgono presso diverse amministrazioni; riduzione dei termini dei procedimenti e del numero delle amministrazioni intervenienti; riduzione di fasi procedurali; sostituzione di decisioni formali con dichiarazioni di inizio attività o silenzio assenso, etc.

Autorevole dottrina¹³, evidenziando i profili critici della semplificazione amministrativa, ha auspicato l'applicazione del taylorismo all'attività amministrativa.

Per taylorismo si intende la scienza applicata alla gestione privata ideata dall'ingegnere Taylor, che analizzando il lavoro nelle fabbriche, approdò ad un metodo per ottimizzare il lavoro degli operai, tagliare i costi ed ottenere il

¹³ S. Cassese, La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor in Riv. trim. di D. pubblico, 1998, 699 ss.

massimo risultato con la migliore organizzazione delle macchine e degli uomini, con il controllo dei processi produttivi, con la misurazione dei tempi.

Orbene, è stato osservato che, nonostante i passi in avanti in materia di semplificazione, il percorso è ancora lungo e numerose sono le distanze con il metodo applicato dall'ingegnere inglese.

In primo luogo, la definizione degli obiettivi.

Mentre il taylorismo si proponeva il fine chiaro di ridurre i costi, la semplificazione dell'attività amministrativa oscilla tra la liberalizzazione dell'attività economica dai vincoli burocratici a quello di soddisfare più rapidamente il cittadino, a quello di rendere meno disagiata il lavoro dei dipendenti pubblici.

Altra differenza risiede nelle tecniche e negli strumenti.

Ed infatti, Taylor sviluppò una complicata tecnica di calcolo di movimenti e tempi, mentre nessuno ha mai esaminato scientificamente le procedure della pubblica amministrazione.

Inoltre, mentre l'oggetto su cui intervenire per Taylor era certo, in Italia la scelta della procedura da semplificare è ardua (anche perché il procedimento amministrativo deve garantire diritti o aspettative che non possono essere misurati con l'orologio costi-benefici).

Solo a partire dagli anni '90 la semplificazione dei procedimenti amministrativi diviene l'oggetto di numerosi interventi legislativi.

Dell'esigenza di semplificare il procedimento amministrativo si fa portavoce, in primo luogo, la L. 7 agosto 1990 n. 241, il cui capo IV è espressamente dedicato alla semplificazione.

La Legge sul giusto procedimento dà attuazione ai principi di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa e tiene conto delle leggi sul procedimento adottate in altri paesi.

Il legislatore ha introdotto una disciplina organica del procedimento amministrativo volta a garantire, oltre alla dialettica con i soggetti interessati e controinteressati, l'accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa, attraverso istituti quali il silenzio assenso, la s.c.i.a., la conferenza dei servizi, le autocertificazioni, la prefissione dei termini del procedimento.

La semplificazione amministrativa, come poc'anzi affermato, è stata attuata anche attraverso la tecnica della delegificazione.

La legge n. 127/1997 reca misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, mentre la legge n. 59/1997, all'art. 20, ha fissato i criteri generali della semplificazione.

La cit. legge contiene la delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Dal punto di vista dell'organizzazione la legge 80/2006 prevede l'istituzione di un comitato interministeriale per l'indirizzo e la qualità strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione e di una unità per la semplificazione e qualità della regolazione.

Il disegno di semplificazione è attuato da decreti legislativi e fonti regolamentari di delegificazione ex art. 17, co 2, L. 400/1988, attribuendo alla fonte soggettivamente amministrativa buona parte della disciplina dell'azione posta in essere dall'amministrazione.

La semplificazione, disegnata dal su indicato quadro normativo, consiste nella riduzione delle fasi procedurali, nell'adeguamento delle nuove tecnologie informatiche, nella riduzione dei termini, nell'accorpamento e regolamentazione uniforme dei procedimenti.

In particolare, la legge sul giusto procedimento definisce come istituti di semplificazione la conferenza di servizi, gli accordi tra amministrazioni, la prefissione di termini e di meccanismi procedurali per consentire di ottenere in termini certi pareri o valutazioni tecniche, l'autocertificazione, la liberalizzazione di attività private, il silenzio assenso.

5. Gli istituti di semplificazione procedimentale: brevi cenni

La semplificazione amministrativa procedimentale è stata attuata attraverso la riduzione, lo snellimento dell'attività amministrativa e, talvolta, con l'eliminazione della ineluttabilità del provvedimento amministrativo per lo svolgimento di tutta una serie di attività.

Premesso che la riconducibilità dei vari istituti alla semplificazione o alla liberalizzazione è oggetto di dibattiti dottrinali e giurisprudenziali, è opportuno fare menzione di alcuni di essi, espressione del fenomeno oggetto d'indagine.

La segnalazione certificata di inizio attività - S.c.i.a.- (in vero tale istituto è generalmente ricondotto nel *genus* della liberalizzazione) è stata introdotta dall'art. 49, co 4bis, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010 n. 122, modificando l'art. 19 della legge 241 del 1990.

La segnalazione certificata di inizio attività consente al privato di iniziare lo svolgimento dell'attività direttamente e senza necessità di attendere la scadenza di alcun termine, con un'ulteriore accelerazione rispetto a quanto previsto dall'art. 19 della legge 241/1990, che prevedeva il decorso del termine di trenta giorni affinché potesse essere avviata l'attività oggetto della dichiarazione di inizio attività, con una preliminare comunicazione, a seguito della quale, la p.a. poteva esplicitare i suoi poteri inibitori.

Tali istituto viene quindi a sostituire la dichiarazione di inizio attività - D.I.A.- introdotta dal legislatore del '90 e oggetto di numerosi interventi modificativi.

Espressione di semplificazione procedimentale è, senza dubbio, il silenzio assenso, divenuto di applicazione generalizzata a seguito della L. n. 80/2005, che ha modificato l'art. 20 della legge 241/1990.

La disposizione modificata prevede che : *“Salvo quanto previsto dal precedente art. 19 in materia di dichiarazione di inizio attività, nei procedimenti ad istanza di parte, il silenzio dell'amministrazione competente, inteso come mancanza di provvedimenti di diniego alla scadenza del termine fissato per la conclusione del procedimento o di indizione, nel termine di 30 giorni, di una conferenza di servizi ove la deliberazione sull'istanza richieda una valutazione congiunta di interessi pubblici, equivale a un provvedimento di accoglimento.”*

Strumento di semplificazione è la conferenza di servizi, intesa come modulo procedimentale finalizzato al contemperamento degli interessi pubblici - nel caso della conferenza istruttoria - o come velocizzazione e semplificazione dell'azione amministrativa - nell'ipotesi della conferenza decisoria.

La Conferenza di Servizi è volta ad acquisire autorizzazioni, atti, licenze, permessi e nulla-osta comunque denominati mediante convocazione di apposite riunioni collegiali, i cui termini sono espressamente disposti dalla normativa vigente (Legge 241/90 e successive modificazioni).

Le determinazioni della Conferenza di Servizi si sostituiscono alle autorizzazioni finali ed hanno lo scopo di velocizzare la conclusione di un procedimento amministrativo, ad esclusione di concessioni edilizie, permessi di costruire e dichiarazione di inizio attività.

La disciplina della conferenza di servizi di recente è stata profondamente riformata dall'art. 49 del Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

La semplificazione è stata, altresì, attuata sul piano della documentazione amministrativa con la previsione dell'autocertificazione e delle dichiarazioni sostitutive. L'autocertificazione è stata introdotta con la legge n. 15 del 1968 e consiste nell'attestazione da parte dei cittadini di fatti, rapporti e qualità di beni e persone sotto la propria responsabilità nei confronti della p.a. Tali atti erano destinati a perdere efficacia se non sostituiti dagli originali o dalle copie conformi dei certificati. La legge n. 241/1990 è intervenuta in materia demandando alla pubblica amministrazione di attuare l'autocertificazione.

La legge 15 maggio 1997 n. 127 ed il d.p.r. 20 ottobre 1998 n. 403 hanno introdotto le dichiarazioni sostitutive di certificati e atti di notorietà.

L'autocertificazione ha la funzione di attestare fatti o stati che non sono oggetto di appositi certificati, mentre le dichiarazioni sostitutive sono, invece, ricognitive di preesistenti certificati.

Le dichiarazioni sostitutive di notorietà sono dirette a comprovare, nell'interesse del dichiarante ed in via definitiva, condizioni, qualità, fatti e status non certificati in pubblici registri o fatti e qualità di altri soggetti di cui il dichiarante abbia conoscenza.

Ricondotto tra gli istituti di semplificazione, senza dubbio, anche lo sportello unico per le attività produttive.

Lo sportello unico per le attività produttive viene descritto quale luogo fisico all'interno di ogni Comune, al quale chi è interessato, può rivolgersi per avviare e concludere, in tempi celeri, tutte le pratiche necessarie per l'apertura di una nuova impresa.

Trova la sua ragione d'essere soprattutto come strumento di semplificazione. Ciò significa che esso funziona come interfaccia unico nei confronti del richiedente, in luogo della molteplicità delle amministrazioni coinvolte nei numerosi procedimenti autorizzatori connessi con l'insediamento di impianti produttivi, per i quali però agisce non come diretto titolare delle relative funzioni, bensì come collettore e coordinatore dell'azione amministrativa, senza spogliare le stesse amministrazioni della cura dell'interesse pubblico specifico cui sono preposte. La funzione dello sportello unico sembra essere quella di unificare procedimenti comunque convergenti, al fine di concluderli tutti con un'unica manifestazione provvedimentoale. La semplificazione non si esaurisce negli istituti disciplinati dal capo IV della legge sul procedimento amministrativo o, come nel caso del S.u.a.p., in leggi o regolamenti specifici, ma costituisce un criterio ispiratore di ogni attività amministrativa. A tal riguardo, l'art. 1, co 2, della L. 241/1990 *"la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.."*. Da tal disposto normativo si desume che l'amministrazione non può chiedere pareri facoltativi, disporre accertamenti, chiedere documenti se non strettamente necessari all'istruttoria.

6. Riflessioni conclusive circa l'equilibrio tra la semplificazione e la qualità del risultato

Autorevole dottrina¹⁴ ha sottolineato che l'accostamento di istituti così diversi è giustificato dall'esigenza " di voler raggiungere un risultato", indipendentemente dalle "resistenze" o "difficoltà" che nel corso del procedimento possano configurarsi.

A titolo esemplificativo, può dirsi che "resistenze e difficoltà" possono essere costituite dal comportamento dell'amministrazione che non si esprime entro il termine fissato dalla legge in ordine ad un'istanza presentata dal privato, o che non presti il proprio consenso in seno alla conferenza dei servizi, ovvero non renda il parere o la valutazione tecnica prevista dalla legge.

E' necessario ponderare interessi contrapposti: da un lato, l'ansia di provvedere, che trova il suo substrato nei principi di efficacia ed economicità; dall'altro, esigenze di matrice prettamente pubblicistica di rendere palesi le ragioni dell'azione, di consentire agli interessati di fornire il proprio apporto collaborativo, di configurare la scelta amministrativa come il momento conclusivo di una istruttoria completa, principii che trovano il loro *humus* nei valori di garanzia, pubblicità, completezza d'istruttoria.

Tali contrapposte esigenze, inizialmente destinate alla pacifica convivenza nel procedimento, oggi si assestano secondo un rapporto di prevalenza dell'ansia

¹⁴ Elio Casetta, La difficoltà di semplificare, in Dir. Amm. - 3-4/1998, 335 ss.

di provvedere rispetto ai valori di garanzia, pubblicità, completezza dell'istruttoria.

A spostare l'ago della bilancia è proprio la semplificazione, così come emerge dal quadro normativo.

Al riguardo, è stato osservato¹⁵ che, in tanto la semplificazione del procedimento apparirà persuasiva nell'ottica del raggiungimento del risultato, in quanto il raggiungimento del bene della vita cui il privato aspira avvenga secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità senza sacrificare interessi pubblici e posizioni soggettive dei terzi.

A tal proposito, in dottrina¹⁶ è stato affermato che la proporzionalità è uno strumento per valutare se l'azione amministrativa sia idonea a perseguire lo scopo prefissato con il minor sacrificio possibile degli interessi compresenti.

Il principio di proporzionalità esige un equilibrato comportamento della pubblica amministrazione, che nell'esercitare il potere attribuitole dalla legge per il perseguimento di un fine pubblico, non può eccedere.

L'eccesso si manifesta ogniqualvolta si venga a realizzare un superamento dell'equo rapporto tra mezzo e fine, tra presupposto e conseguenza e, più in generale, tra interessi pubblici e privati.

In ultima analisi, il risultato non potrà mai essere semplicemente misurato secondo parametri quantitativi, ma dovrà sempre soddisfare i principi di legalità, proporzionalità, ragionevolezza.

¹⁵ R. Ferrara, Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?, in *Dir. e soc.*, 2000, 101

¹⁶ A. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, 1998, 5

Nei limiti in cui la semplificazione sarà realizzata la pubblica amministrazione non rappresenterà più solo il soggetto chiamato a dare evidenza a vari interessi e ad operare una mediazione tra gli stessi, ma rivestirà il ruolo di garante del conseguimento di un risultato.

Capitolo II

Lo Sportello unico per le attività produttive

1. La nozione e sua portata innovativa

Lo Sportello unico delle attività produttive¹⁷ è tradizionalmente ricondotto tra gli istituti di semplificazione.

In particolare, è definito come istituto di semplificazione strutturale in quanto si caratterizza per la creazione di una struttura organizzativa attraverso la quale si realizza la semplificazione procedimentale.¹⁸

Con la creazione del c.d. sportello unico per le attività produttive¹⁹, il legislatore ha previsto che in un unico ufficio ciascun comune debba raccogliere tutte le

¹⁷ d'ora in poi S.u.a.p.

¹⁸ Sono fatti rientrare nel *genus* della semplificazione strutturale la soppressione e l'accorpamento di uffici esistenti e la creazione di centri interservizi nei quali raggruppare competenze diverse, ma confluenti in un'unica procedura (art. 20 co 4, lett a L. 15 marzo 1997 n. 59). Più controversa è la possibilità di farvi rientrare gli organi collegiali, soluzione che può inquadarsi nel fenomeno della semplificazione strutturale solo nella misura in cui si assuma una convergenza tra i concetti della semplificazione e del coordinamento, sul punto cfr.M. D'Orsogna, Unificazione funzionale e sportello unico, in *Gior. di dir. amm.*, 2003, 474 ss.

¹⁹ In materia di S.u.a.p. Cfr. M.Parenti, Lo sportello unico per le attività produttive. Aspetti giuridici, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1999 fasc. 21-22, 2162 ss.; G. Meneghetti, S. Visentin, Lo sportello unico per le attività produttive. Obiettivi e ambiti, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1999, fasc. 21-22, 2161; G. Negro, La progettazione, l'avvio e la conduzione dello sportello unico per le imprese, in *Nuovo governo locale*, 1999, fasc., 73 ss.; D. Cuttaia, Lo sportello unico per le attività produttive in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1999, fasc. 9-10, 894 ss.; S. Fantini, Il regolamento di semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive, in *Urbanistica e appalti*, 2011, fasc. 1, 171 ss.

informazioni indefettibili per valutare i progetti e dare risposta agli interessati, i quali avranno come interlocutore unicamente la struttura competente.

Spetterà alla struttura raccogliere dalle altre amministrazioni le autorizzazioni ed i consensi previsti con riferimento al progetto presentato.

Come poc'anzi affermato, lo sportello unico per le attività produttive non realizza unicamente una semplificazione strutturale o organizzativa, ma è uno strumento attraverso cui si realizza anche la semplificazione procedimentale.

Autorevole dottrina in materia²⁰sottolinea la sua portata innovativa ed il ruolo nodale che assolve nei rapporti tra burocrazia ed impresa.

A tal riguardo, è opportuno evidenziare che la normativa in materia di S.u.a.p. coinvolge una serie di strumenti di semplificazione previsti nel nostro ordinamento, ottenendo significativi benefici sia sul piano dell'organizzazione che dell'attività.

La portata fortemente innovativa consiste, appunto, nello sfruttare l'interazione sinergica di una pluralità di strumenti di semplificazione previsti nel nostro ordinamento.

La concentrazione in un unico procedimento di una pluralità di procedimenti attinenti a materie omogenee o, comunque, connesse o interferenti, realizza un obiettivo di semplificazione che si snoda attraverso l'economizzazione dei mezzi e delle risorse e l'accelerazione dell'*iter* procedimentale.

In tale ottica vanno inquadrati la riduzione dei soggetti che hanno diritto di partecipare al procedimento, lo sfolgimento o l'eliminazione degli adempimenti e la concentrazione dei compiti in capo ad un unico responsabile della struttura,

²⁰ G. Gardini, Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive, a cura di G. Gardini e G. Piperata, Torino 2002, 7 ss

ma anche la soluzione procedimentale articolata su tre strumenti di semplificazione: il silenzio assenso, la conferenza dei servizi e l'autocertificazione.

Uno degli aspetti più originali che connota tale procedimento è costituito dal fatto che i vari procedimenti che vi confluiscono attengono alle materie urbanistiche, ambientali, paesaggistiche, sanitarie e della sicurezza, le quali non vengono deprocedimentalizzate dal regolamento di delegificazione n. 447 del 1998, ma solo rivisitate, modificate e adattate in termini semplificati alla nuova e complessa struttura procedimentale cui si innestano, quasi si trattasse di un'abrogazione contingente, specifica e mirata delle norme che li disciplinano in omaggio al principio di semplificazione dell'azione amministrativa e dei suoi corollari di concentrazione, trasparenza e responsabilità.

Rispetto a tutti gli altri provvedimenti di semplificazione amministrativa, il D.P.R. n. 447 del 1998 presenta alcune caratteristiche che ne evidenziano una peculiare portata innovativa.

Il provvedimento in questione non contiene norme di delegificazione aventi come finalità quella di abrogare o rielaborare precedenti discipline legislative di settore.

In pratica, il governo ha lasciato inalterato il previgente sistema normativo di disciplina dei procedimenti autorizzatori in materia di impianti produttivi e di ripartizione delle relative competenze tra le diverse amministrazioni pubbliche, limitandosi a concentrare tali procedimenti in un modello generale, unico ed autonomo gestito dal comune.

Il legislatore, tuttavia, pur non modificando formalmente i singoli procedimenti in materia di realizzazione di impianti produttivi, allo stesso tempo, tende a realizzare una sostanziale razionalizzazione degli stessi, da un lato, favorendo la loro confluenza in un unico procedimento principale gestito dalla struttura comunale e, dall'altro, facendo ampio ricorso a tutte le tecniche e gli strumenti semplificatori attualmente conosciuti ed in altre occasioni dal legislatore utilizzati (si pensi agli istituti della conferenza di servizi, dell'autocertificazione, del responsabile del procedimento, del silenzio-assenso, o alla tecnica della riduzione dei termini procedurali, e così via, più volte richiamati nelle norme dedicate al procedimento unico per l'attivazione di impianti produttivi).

Le misure di semplificazione adottate nel regolamento non si limitano a definire un modello di procedimento unico e generale da seguire per il rilascio delle autorizzazioni necessarie per svolgere l'attività d'impresa, ma si estendono anche alla predisposizione di un apposito apparato organizzativo idoneo a gestire il procedimento medesimo.

Si tratta delle norme che prevedono l'istituzione di un'unica struttura cui imputare l'intera responsabilità e la gestione del procedimento unico, nonché del compito di coordinare attraverso appositi strumenti semplificatori (quali la conferenza di servizi, la comunicazione per via telematica degli atti e della documentazione, ecc.) lo svolgimento degli endoprocedimenti autorizzatori da parte delle altre amministrazioni intervenienti.

Al riguardo appare opportuno sottolineare l'utilità della previsione di tali misure organizzative con riferimento al complesso intervento di semplificazione operato con il D.P.R. n. 447/1998, soprattutto nella prospettiva di evitare che l'ampia

riduzione degli adempimenti necessari per far nascere ed operare un'azienda si traduca in un maggior carico di passaggi burocratici interni all'amministrazione o di complicazioni procedurali per i singoli uffici competenti.

È stato, infatti, sottolineato che spesso la semplificazione amministrativa se da un lato favorisce, rendendone più semplice la condizione, l'amministrato, dall'altro, aggrava e «rende più complicata la condizione dell'amministrazione» .

Pertanto, le misure organizzative previste dal regolamento, in ossequio ai precisi principi contenuti nella L. n. 59/1997, tendono ad adeguare la struttura comunale al ruolo di gestore del procedimento unico e regista degli endoprocedimenti che in esso confluiscono da altre amministrazioni, in modo da garantire agli apparati pubblici coinvolti di agire secondo canoni di efficienza e celerità.

L'istituzione di una struttura organizzativa unica, interfacciata da uno sportello unico per le attività produttive, è obbligatoria per tutti i comuni, anche per quelli minori, che possono, tuttavia, costituirla attraverso moduli convenzionati e associati.

Mentre la struttura è deputata a svolgere il necessario *iter* procedimentale ad istanza dei privati richiedenti l'autorizzazione, lo sportello unico funge da supporto informativo degli adempimenti occorrenti, delle domande di autorizzazione e delle notizie concernenti lo svolgimento dei singoli procedimenti accessibili a chiunque vi abbia interesse.

Il D.P.R. 447/1998 prevede due snodi procedurali: l'uno che postula il ricorso alla conferenza dei servizi, obbligatorio per particolari categorie di impianti e

facoltativo negli altri casi, l'altro, più semplice e flessibile, che si articola sul meccanismo della autocertificazione.

All'indomani dell'entrata in vigore del Regolamento, autorevoli studiosi hanno posto la loro attenzione sulla portata innovativa e sull'utilità pratica dell'istituto.

La forza della disciplina dello sportello unico è rappresentata, senza dubbio, dall'intreccio in un unico contesto del profilo funzionale e strutturale.

E' stato sottolineato, inoltre, che ogni comune, previo riordino delle funzioni all'interno degli apparati comunali, potrebbe utilizzare lo sportello unico anche per lo svolgimento di procedimenti diversi da quelli previsti dal d.P.R. n. 447/1998, fermo restando che solo per questi ultimi è possibile ricorrere anche al modello di semplificazione procedimentale.

O meglio, non sembrano esserci ostacoli alla possibilità di concentrare presso lo sportello unico altri compiti anche non connessi al suo ruolo di gestore dei procedimenti in materia di impianti produttivi, in modo da sfruttare la concentrazione organizzativa anche per lo svolgimento di altre funzioni spettanti all'ente locale o semplicemente per consentire ai cittadini di relazionarsi per qualsiasi loro esigenza burocratica con un unico interlocutore. Ciò, comunque, richiede un puntuale intervento di revisione organizzativa e funzionale degli apparati dell'ente locale, con conseguente modifica del regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, onde evitare di realizzare in concreto un doppione di uffici già esistenti.

La portata innovativa della normativa risiede anche nella possibilità di considerare lo sportello unico come un modello organizzativo generale per la trasformazione degli apparati pubblici.

Non pare azzardato sostenere che il modello dello sportello unico o, quantomeno, l'idea della concentrazione organizzativa ad esso sottesa, potrebbe valere come criterio di riforma degli apparati che operano in altri settori di intervento pubblico.

In altri termini, la trasformazione degli apparati amministrativi attraverso l'introduzione di «figure di organizzazione concentrata» potrebbe favorire la semplificazione di ampi settori di amministrazione pubblica, principalmente in quelli rispetto ai quali la presenza di insopprimibili esigenze di salvaguardia di interessi pubblici e privati impediscono un radicale intervento di liberalizzazione. Spetta, pertanto, ai soggetti pubblici destinatari della riforma attivarsi in modo da trasformare in realtà l'astratto modello di apparato amministrativo ideato dal legislatore. Solo così la nuova figura organizzativa concentrata potrà produrre un effetto emulativo per la modernizzazione delle altre amministrazioni pubbliche.

2. Il S.u.a.p. ed il principio di sussidiarietà

La disciplina dello sportello unico per le attività produttive si inserisce in un complesso intervento di riforma in senso federalista, avviato con la legge n. 59/1997 ed approvato alla legge costituzionale. n. 3/2001, con la quale si è realizzata la riforma del titolo V.

La L. n. 59/1997 enuclea il principio di sussidiarietà come criterio guida della distribuzione di funzioni amministrative, dando vita ad una effettiva devoluzione di compiti e poteri amministrativi al livello di governo più vicino ai luoghi interessati alle decisioni da assumere.

Nell'ambito di questo imponente processo di conferimento funzionale, la materia dell'industria viene inserita tra quelle discipline da ridefinire, riordinare e razionalizzare e da conferire, secondo opportunità alle regioni o agli enti locali.

Alla luce di tali dettami legislativi, il D. Lgs. n. 112/1998 ha provveduto a delegare ai comuni tutte le funzioni in materia di impianti produttivi.... *“Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie.. Alle regioni, invece, sono attribuite funzioni di coordinamento ed incentivazione.. “le regioni provvedono, nella propria autonomia organizzativa e finanziaria, anche attraverso le province, al coordinamento e al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con*

particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali...”.

Il comune è considerato il centro amministrativo a più diretto contatto con il territorio ed i cittadini e, pertanto, ritenuto titolare di funzioni proprie, non delegate, nè affidate dal centro.

Dunque, il D. Lgs. n. 112/1998 dà vita ad un’attribuzione di funzioni proprie a favore degli enti comunali, singoli o associati, in ottemperanza ai criteri di cui all’art. 4 della legge n. 59/1997, mentre alle regioni è affidato un compito di coordinamento .

Un attento esame degli articoli citati è effettuato in dottrina²¹ al fine di evidenziare le peculiarità della normativa in materia di s.u.a.p e far notare che proprio lo sportello unico costituisce un’espressione importante di federalismo amministrativo.

Lo sportello unico per le attività produttive è un istituto tipico di sussidiarietà verticale, rappresentando uno dei pochi conferimenti diretti al comune contenuti nel decreto in esame ed uno dei più rilevanti per i riflessi sui cittadini e per le implicazioni istituzionali ed organizzative sull’amministrazione comunale.

Quanto detto è ancor più evidente da una lettura organica del D.Lgs. 112/1998 e del relativo Regolamento di attuazione (D.P.R. n. 447/1998), dal combinato disposto dei quali emerge la posizione di centralità funzionale ed organizzativa del comune nella realizzazione del nuovo procedimento autorizzatorio e nella creazione della struttura unificata responsabile del suo funzionamento.

²¹ C. Tubertini, L’articolazione delle competenze nello sportello unico, in *Le riforme amministrative alla prova*, a cura di G.Gardini e G. Piperata, Torino 2002, 50 ss.

La devoluzione della materia in esame al comune è giustificata non solo dalla vicinanza del medesimo rispetto ai fruitori finali dell'attività amministrativa, ma anche dall'ormai consolidato ruolo del comune come soggetto promotore della politica economica locale.

Residuale appare, invece il potere delle Regioni in tali materie²², essendo circoscritto alla predisposizione e messa in rete delle informazioni *latu sensu* connesse al procedimento per la realizzazione degli impianti produttivi e di coordinamento dell'attività degli sportelli.

In realtà, in molti casi l'intervento del legislatore regionale non si è limitato ai soli profili di competenza previsti dal D.Lgs. n. 112/1998 e dal D.P.R. n. 447/1998, ma è intervenuto al fine di accompagnare all'istituzione degli sportelli unici la razionalizzazione e semplificazione dei procedimenti regionali aventi una maggiore connessione con il procedimento gestito dallo sportello unico e ciò anche alla luce della legge annuale di semplificazione n. 340/2000, la quale ha inserito nel D.lgs. n. 112/1998 l'art. 27 bis *“Le amministrazioni, gli enti e le autorità competenti a svolgere, ai sensi degli articoli da 23 a 27, attività istruttorie nell'ambito del procedimento di cui al regolamento previsto dall'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, la riconversione di impianti produttivi e per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli investimenti produttivi, provvedono all'adozione delle misure organizzative necessarie allo snellimento delle*

²² Sulla limitatezza del potere delle Regioni, che possono essere titolari solo di “coordinamento e vigilanza sul corretto esercizio dell'attività comune” G. Gardini, Un nuovo modello di azione pubblica : il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, p. 551 ss.

predette attività istruttorie, al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato regolamento".

Ne consegue che il diverso grado di razionalizzazione e semplificazione effettuato da ciascuna regione è direttamente proporzionale alla portata innovativa delle leggi attuative del D.lgs 112/1998.

Ad oggi , l'intervento regionale è avvenuto in coerenza con i principi della riforma ed, in particolare, con il principio di sussidiarietà verticale, che costituisce la *ratio* dell'attribuzione ai comuni della nuova competenza.

3. L'ambito oggettivo

E' opportuno precisare l'ambito operativo della normativa in esame

In particolare l'art. 23, co I, del D.Lgs 112 del 1998 prevede che *“ Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie..”*.

Il D.P.R. n. 447 del 1998 risultava alquanto laconico su tal punto, limitandosi a stabilire che

“Il presente regolamento ha per oggetto la localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi la loro realizzazione, ristrutturazione ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione dell'attività produttiva, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso di impresa. Resta salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.”

Alla luce di tal disposto normativo, gli interpreti avevano effettuato interpretazioni contrastanti sull'ambito di applicazione del Regolamento²³.

Il successivo D.P.R. 440 del 2000 è venuto, quindi, ad integrare il testo del regolamento sullo sportello unico, specificando cosa debba essere ricondotto nella nozione di impianto produttivo ed, in particolare, si è affermato che allo sportello unico fanno capo tutte tutte le attività che hanno rilevanza economica nei settori dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e dei servizi.

²³ Sui problemi concernenti l'ambito di applicazione dello sportello unico, G. Gardini, Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive, a cura di G. Gardini e G. Piperata, Torino 2002, 28

L'art. 1 del D.P.R. n. 440/2000 ha introdotto nell'art. 1 del D.P.R. 447/1998, il co 1bis, che ricomprende tra gli impianti oggetto della disciplina regolamentare quelli relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi, ivi incluse le attività agricole, commerciali ed artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni.

Pertanto, può affermarsi che nel concetto di impianti produttivi debbano essere compresi non solo le attività commerciali, ma anche in senso ampio, tutto ciò che non è residenziale.

Pur sorvolando sulla legittimità dell'ampliamento così realizzato, la nuova indicazione dell'art. 1, co 1 bis del d.P.R. n. 447/1998 non è esente da dubbi in materia applicativa.

Se, da un lato, il co 1 bis ricomprende le attività commerciali tra quelle cui si applica il procedimento unificato, dall'altro, l'ultimo periodo dell'art. 1, co 1, che, rimasto invariato, continua ad escludere dall'ambito applicativo di tal procedimento quanto previsto dal D.Lgs. n. 114 del 1998, recante la Riforma della disciplina relativa al settore del commercio. Per evitare di incorrere in una contraddizione interna, in dottrina è stato evidenziato e valorizzato il concetto di impianto. È stato osservato, infatti, che la materia dello sportello unico riguarda principalmente la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, etc di impianti produttivi e non le attività ad esso inerenti. Ne consegue che il procedimento autorizzatorio ivi disciplinato si applicherà unicamente agli interventi che comportano un'incidenza sull'impianto produttivo in senso proprio, e non alle attività produttive.

La nozione di impianto produttivo riguarda principalmente la struttura materiale.

Con particolare riferimento all'attività commerciale, il D.P.R. n. 447/1998 si deve riferire alle sole autorizzazioni per le attività che comportano una variazione della struttura necessaria allo svolgimento dell'attività commerciale, mentre negli altri casi, il S.u.a.p. agirà come *front office* per il ricevimento dell'istanza di avvio dell'attività commerciale e per lo smistamento della stessa alle amministrazioni competenti, ma non verrà applicato per le medesime il procedimento di cui al Regolamento citato.

La nozione di sportello unico per le attività produttive convive nell'ambito del medesimo testo legislativo con quella di sportello unico per le imprese, ma non deve essere messo in dubbio che i differenti termini si riferiscono al medesimo istituto.

Va ulteriormente precisato che nel concetto di insediamenti produttivi rientrano anche le infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici.

Inoltre, è stato precisato, che nei procedimenti amministrativi unici che disciplinano gli interventi di localizzazione, realizzazione, ristrutturazione e ampliamento degli impianti produttivi, di cessazione, riattivazione e riconversione dell'attività produttiva, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso d'impresa, la normativa del regolamento di attuazione assume carattere di specialità rispetto alle norme non abrogate che regolano i singoli settori d'intervento, ad eccezione della legislazione sull'esercizio delle attività commerciali e delle altre disposizioni in esso espressamente richiamate, che, pertanto, continuano a prevalere, come quelle afferenti alla valutazione d'impatto ambientale ed il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti.

Nella relazione di accompagnamento al regolamento di attuazione si specifica che si è trattato di isolare le attività dello sportello unico rispetto al contesto generale attraverso la configurazione di una disciplina procedimentale *ad hoc*, semplificata rispetto a quella ordinaria. A tal proposito, è stato giustamente osservato che il D.P.R. n. 447/1998 non ha prodotto l'abrogazione di norme regolatrici di singoli procedimenti, dato che quest'ultimi mantengono intatta la propria validità e la propria autonomia funzionale, mentre le disposizioni che ne stabiliscono il funzionamento devono necessariamente essere adeguate alla struttura del procedimento avviato presso lo sportello unico per le attività produttive.

4. L'inquadramento normativo

Lo Sportello unico delle attività produttive è stato introdotto nel nostro ordinamento dal D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447²⁴, in attuazione della delega contenuta negli artt. 23-25 del D.lgs 1998, n. 112²⁵, che ha determinato il trasferimento ai comuni delle funzioni relative alla localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, la loro realizzazione, la ristrutturazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione e la riconversione dell'attività economica, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso d'impresa, che avrebbero dovuto essere svolte dal S.u.a.p.

Orbene, l'art. 3 del d.p.r. 447/1998, dà attuazione all'art. 24 del D.lgs 1998 n. 112. Tale disposizione prevede che : *“I comuni esercitano, anche in forma associata, ai sensi dell'articolo 24, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, le funzioni ad essi attribuite dall'articolo 23, del medesimo decreto legislativo, assicurando che ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento. Per lo svolgimento dei compiti di cui al presente articolo, la struttura si dota di uno sportello unico per le attività produttive, al quale gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti dai procedimenti di cui al presente regolamento. Qualora i comuni aderiscano ad un patto territoriale ovvero abbiano sottoscritto un patto d'area la struttura incaricata dell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite può coincidere con il soggetto responsabile del patto territoriale o con il responsabile unico del contratto d'area. Lo sportello*

²⁴ In G.U. n. 301 del 28 dicembre 1998.

²⁵ In G.U. n. 92 del 21 aprile 1998.

unico assicura, previa predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi informativi, a chiunque vi abbia interesse, l'accesso gratuito, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure previste dal presente regolamento, all'elenco delle domande di autorizzazione presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le informazioni utili disponibili a livello regionale comprese quelle concernenti le attività promozionali. Per la istituzione e la gestione dello sportello unico i comuni possono stipulare le convenzioni di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

La struttura, su richiesta degli interessati, si pronuncia sulla conformità, allo stato degli atti, in possesso della struttura, dei progetti preliminari dai medesimi sottoposti al suo parere con i vigenti strumenti di pianificazione paesistica, territoriale e urbanistica, senza che ciò pregiudichi la definizione dell'eventuale successivo procedimento autorizzatorio. La struttura si pronuncia entro novanta giorni.

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento i comuni realizzano la struttura e nominano il responsabile del procedimento. Il funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento.”

La norma in esame è stata così modificato dall'art. 1, d.p.r. 7 dicembre 2000, n. 440 e successivamente dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, 8 luglio 1999, n. 4364, che ha dettato i criteri per l'applicazione dei provvedimenti citati.

Rivelatosi immediatamente uno degli strumenti più significativi di quel processo di semplificazione e accelerazione dell'attività amministrativa, Il S.u.a.p. ha,

tuttavia, prestatò il fianco a critiche e, ben presto, sono emersi i suoi punti deboli.

Pertanto, nonostante la sua “giovane età”, il S.u.a.p. è stato già oggetto di un lungo percorso di riforme, posto in essere con l'intento di risolvere le criticità emerse.

In particolare, si è tentato di superare le problematiche attinenti all'incertezza dei tempi dei procedimenti, all'assenza di collegamento tra le vicende relative all'impresa di competenza del Registro delle imprese e quelle relative all'attività di competenza del S.u.a.p., alla scarsa informatizzazione del sistema.

La cornice normativa è stata poi integrata dall'art. 5 della L. 28 novembre 2005, n. 246(di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), secondo il quale *“...Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2007, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale, di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese....., 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.....”*²⁶;

In materia di S.u.a.p. il percorso normativo è, poi, integrato dall'art. 9 del d.l. n. 7/2007, conv. in l. n. 40/2007 , che introduce nel nostro ordinamento giuridico la comunicazione unica per l'avvio dell'attività d'impresa, ad efficacia immediata.

²⁶ in G.U. n. 280 del 1 dicembre 2005

“ Ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, l'interessato presenta all'ufficio del registro delle imprese, [di norma] per via telematica o su supporto informatico, la comunicazione unica per gli adempimenti di cui al presente articolo.

La comunicazione unica vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese ed ha effetto, sussistendo i presupposti di legge, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali individuati con il decreto di cui al comma 7, secondo periodo, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA .

L'ufficio del registro delle imprese contestualmente rilascia la ricevuta, che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale, ove sussistano i presupposti di legge, e dà notizia alle Amministrazioni competenti dell'avvenuta presentazione della comunicazione unica . Le Amministrazioni competenti comunicano all'interessato e all'ufficio del registro delle imprese, [anche] per via telematica, immediatamente il codice fiscale e la partita IVA ed entro i successivi sette giorni gli ulteriori dati definitivi relativi alle posizioni registrate.....”²⁷

Alla luce di tale disposto normativo, le imprese diventano operative in un giorno ed assolvono, entro il termine massimo di sette giorni agli obblighi dichiarativi verso il Registro delle imprese, Inps, Inail e Agenzia delle entrate.

A ben vedere il Comune e, quindi, lo sportello unico per le attività produttive, non è contemplato tra i soggetti destinatari della comunicazione unica.

Tuttavia, il S.u.a.p. resta il *dominus* dell'attività.

²⁷ in G.U. n. 26 del primo febbraio 2007

Il progetto di riforma del S.u.a.p. è stato, altresì, perseguito con il D.L. n. 112/2008²⁸, dall'art. 38, co 3, conv. in l. n. 133/2008...“ *Al fine di garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, l'avvio di attività imprenditoriale, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, e' tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio.*

Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), m), p) e r), della Costituzione, le disposizioni del presente articolo introducono, anche attraverso il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle amministrazioni, misure per assicurare, nel rispetto delle libertà fondamentali, l'efficienza del mercato, la libera concorrenza e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Esse costituiscono adempimento della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione .

Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, si procede alla semplificazione e al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui al regolamento di cui al decreto

²⁸ in G.U. n. 147 del 25 giugno 2008, suppl. ord. n. 152 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, conv. con L. n. 133/2008 in G.U. n. 195 del 21 agosto 2008, suppl. ord. n. 196.

del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, e successive modificazioni, in base ai seguenti principi e criteri, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241”

I punti principali del rinnovamento del S.u.a.p. sono così sintetizzabili:

- Lo Sportello unico costituisce l'unico riferimento in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva e fornisce una risposta unica e tempestiva da parte di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento.

In caso d'intervento per il quale è richiesto la D.I.A (S.C.I.A.), l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'attività d'impresa può essere affidata a soggetti privati accreditati denominati "Agenzie per le imprese", che in caso di esito positivo della relativa istruttoria, rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Nel diverso caso in cui, invece, l'attività amministrativa è soggetta da autorizzazione, le Agenzie per le imprese saranno di supporto allo Sportello unico per le attività produttive.

- I Comuni possono esercitare le funzioni inerenti allo Sportello unico anche avvalendosi del sistema camerale, posto che l'attività d'impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della D.I.A. (S.C.I.A.).

- Lo Sportello unico, al momento della presentazione dell'attestazione concernente la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione

dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di D.I.A. (S.C.I.A.) costituisce titolo autorizzatorio.

- E' previsto un termine di 30 giorni per il rigetto o la formulazione di osservazioni ostative, ovvero per l'attivazione della conferenza dei servizi, al fine della conclusione certa del procedimento in caso di progetti d'impianto produttivo, eventualmente contrastanti con le previsioni degli strumenti urbanistici.

- In adempimento dell'esigenza di certezza dei tempi procedurali, è stato, inoltre previsto il termine di 30 giorni per il rigetto o la formulazione di osservazioni ostative, ovvero per l'attivazione della conferenza dei servizi, in caso di progetti contrastanti con le previsioni degli strumenti urbanistici e l'obbligo di conclusione del procedimento, in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine posto alle altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, anche a prescindere dal loro avviso.

La disciplina in materia di S.u.a.p. è stata, altresì, completata dagli artt. 25 e 26 del D.Lgs. n. 59/2010, di attuazione della direttiva 2006/123/CE e dai D.P.R. n. 159 e 160 del 2010, che saranno oggetto d'indagine successivamente.

5. Il fondamento

La dottrina²⁹ ha individuato la *ratio* della normativa in esame nell'esigenza di rivitalizzare il tessuto produttivo di base del nostro Paese, costituito in gran parte da piccole e medie imprese.

Il legislatore ha così deciso di intraprendere la strada della semplificazione sia per evitare l'allontanamento delle imprese dal territorio nazionale sia per favorire l'attrazione di capitali stranieri. E' stato sottolineato come si sia cercato di ridurre il carico burocratico che grava sul settore privato e sul mondo delle imprese, tentando, con vari interventi normativi, di raggiungere una sintesi tra i principi di legalità ed efficienza, da sempre considerati in antitesi.

Con l'istituzione dello sportello unico si è voluto assicurare all'imprenditore un'informazione il più possibile esaustiva al fine di fargli cogliere le opportunità e agevolazioni offerte dal territorio e, al contempo, si è fatto in modo che ciò avvenisse in un unico contesto procedurale in modo da garantire celerità e certezza dei tempi per la conclusione del procedimento.³⁰

Gli obiettivi che il legislatore si è posto di raggiungere, anche con un percorso graduale e progressivo, sono i seguenti:

1) semplificare le procedure necessarie all'avvio o alla riconversione di nuove attività imprenditoriali;

²⁹G. Gardini, Un nuovo modello d'azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre, n. 447, in Dir. Amm., 1998, 541 e ss.

³⁰ D. Cuttaia in Lo sportello unico per le attività produttive, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1999, 894-901

- 2) soddisfare l'esigenza delle imprese di avere un unico interlocutore responsabile nell'adempimento alle procedure amministrative richieste, che assicuri il necessario raccordo istituzionale con gli altri enti al fine di garantire tempi certi e qualità dei servizi offerti;
- 3) promuovere lo sviluppo locale attraverso la raccolta e la diffusione, anche per via telematica, delle informazioni disponibili.

Il nuovo procedimento di insediamento alle attività produttive si inserisce al culmine di un complesso di interventi di revisione che hanno riguardato l'intero settore dell'industria.

L'art. 4, co 4, lett. c della Legge n. 59/1997 ha indicato le attività economiche ed industriali come una delle discipline da ridefinire, riordinare e razionalizzare e l'ha inserita tra le funzioni da conferire, secondo opportunità alle regioni ed agli enti locali.

In attuazione di tale indicazione, il D.L. 112/1998 ha delegato alle regioni tutte le funzioni amministrative statali concernenti l'industria, ivi comprese anche le funzioni concernenti l'attuazione di interventi dell'Unione europea, salvo quelle riservate allo Stato e quelle attribuite dalla stessa legge delega alle province e alle camere di commercio.

In realtà la deroga in favore delle regioni è limitata al settore delle incentivazioni relative all'industria. Una consistente deroga al conferimento generale in favore delle regioni, discende dall'attribuzione in favore dei comuni di funzioni in materia di impianti produttivi.

L'art. 23, co 1, del D.lgs. 112/1998 provvede ad assegnare ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la

riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. Si realizza, in tal modo, una piena attuazione dell'art. 128 Cost., con cui vengono riconosciute funzioni proprie ai comuni in ottemperanza ai criteri di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 4 della L. n. 59/97.

Al riguardo, si osserva che il comune, in quanto struttura pubblica a più diretto contatto con il territorio e i cittadini, diviene titolare di funzioni proprie per tutto il procedimento autorizzatorio delle attività produttive, mentre alla regione è affidata l'attività di coordinamento dei servizi e l'assistenza a favore delle imprese specialmente per ciò che concerne la raccolta e la diffusione, anche per via telematica, di tutte le informazioni occorrenti alle imprese medesime ed ai soggetti interessati.

6. La natura giuridica

La disciplina dello sportello unico per le attività produttive è fondata sulla concentrazione in una sola struttura, istituita dal Comune, della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi.

La nozione di struttura unica non va confusa con quella di sportello unico. Al riguardo, è stato precisato che la struttura unica è un'articolazione organizzativa del comune, di solito comprensiva di più uffici. Lo sportello unico è, invece, un'articolazione organizzativa della struttura unica, e, quindi, un ufficio semplice.

Rebus sic stantibus, all'indomani dell'entrata in vigore della disciplina che ha introdotto l'istituto in esame, ci si era chiesti se lo sportello unico tendesse a sostituire ad una pluralità di strutture un unico apparato incaricato di svolgere compiti differenti, con conseguente redistribuzione di competenze e responsabilità.

Orbene, secondo l'orientamento prevalente in materia³¹, la portata organizzativa della disciplina in questione deve essere ridimensionata ovvero circoscritta nei giusti confini, in quanto alla struttura unica non viene affidata nessuna specifica funzione né la cura di un preciso scopo pubblico, ma ad essa

³¹ Tra i più autorevoli in materia, G.Gardini e G.Piperata, *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino 2002, 7,79.

viene riservato il compito di coordinare e razionalizzare i diversi interventi pubblici in materia di attivazione di impianti produttivi.

In pratica, la struttura unica non sostituisce le amministrazioni competenti sui diversi profili connessi alla realizzazione degli impianti produttivi, ma essa rappresenta solo l'apparato cui la norma affida una serie di meccanismi di semplificazione da utilizzare al fine di coordinare l'intervento delle singole amministrazioni coinvolte... *“...Quelli che erano in precedenza autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base della base di un procedimento a sè stante, diventano atti istruttori, al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto. Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti: tanto è vero che, nel cd. procedimento semplificato, ove una delle amministrazioni chiamate a decidere si pronuncia negativamente, il procedimento si intende concluso, salva la possibilità per l'interessato di chiedere la convocazione di una conferenza dei servizi al fine eventualmente di concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento di una pronuncia negativa...”*³².

Come poc'anzi affermato, le norme in materia di S.u.a.p. non comportano alcun cambiamento nella titolarità delle competenze autorizzatorie né nella responsabilità ad esse collegate.

I soggetti pubblici abilitati ad esprimere la propria valutazione in merito all'esercizio dell'attività privata restano gli stessi, mentre sorge in capo

³² Corte Cost. n. 376 del 23 luglio 2002

all'amministrazione comunale una nuova funzione di coordinamento e di raccordo, che sovrintende all'esercizio delle singole competenze.

La conservazione delle competenze funzionali in capo alle singole amministrazioni induce la dottrina dominante a negare che con l'istituzione del S.u.a.p. si sia giunti all'unicità del procedimento che conduce all'emanazione del provvedimento finale, laddove questo sia la formalizzazione di più decisioni assunte nell'esercizio di più competenze.

“...Non appare, infatti, dubbia la competenza del Comune intimato ad adottare il provvedimento impugnato, a seguito della costituzione dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) che, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, non vanifica le preesistenti competenze delle altre Amministrazioni, come l'AUSL, ma è titolato a gestire il nuovo procedimento unico, in cui confluiscono tutti i preesistenti procedimenti, dall'iniziale domanda o comunicazione fino alla sua conclusione..³³”

La dottrina ha elaborato una nuova categoria concettuale per definire il procedimento amministrativo complesso in esame: quella di “operazione amministrativa”, conclusa con un provvedimento che rappresenta un mero riepilogo formale delle decisioni assunte dalle varie amministrazioni competenti. Il provvedimento finale, dunque, rappresenta la “formalizzazione di più decisioni assunte nell'esercizio di più competenze, svolte in più procedimenti e raccordate nel loro svolgimento concreto nel momento della presentazione dell'istanza (unica) da parte del soggetto richiedente”³⁴.

³³ T.A.R. Roma- Lazio, sez. II, n. 32684 del 5 ottobre 2010

³⁴ M. D'Orsogna, Lo Sportello unico tra semplificazione e competitività, in Nuove autonomie, 2008, 680

Naturalmente, pur non mutando competenze né responsabilità, il provvedimento finale che riassume le valutazioni espresse dalle singole amministrazioni dovrà imputarsi formalmente al Comune, in quanto soggetto titolare del nuovo procedimento di autorizzazione.

Al riguardo, è stata sottolineata³⁵ l'utilità della previsione di tali misure organizzative con riferimento al complesso intervento di semplificazione operato con il d.P.R. n. 447/1998, soprattutto nella prospettiva di evitare che l'ampia riduzione degli adempimenti necessari per far nascere ed operare un'azienda si traduca poi in un maggior carico di passaggi burocratici interni all'amministrazione o di complicazioni procedurali per i singoli uffici competenti . La semplificazione amministrativa se da un lato favorisce, rendendone più semplice la condizione dell'amministrato, dall'altro, aggrava e «rende più complicata la condizione dell'amministrazione».

Pertanto, le misure organizzative previste dal regolamento in ossequio ai precisi principi contenuti nella l. n. 59/1997, tendono ad adeguare la struttura comunale al ruolo di gestore del procedimento unico e degli atti endoprocedimentali che in esso confluiscono da altre amministrazioni, in modo da garantire agli apparati pubblici coinvolti di agire secondo canoni di efficienza e celerità.

Quindi, l'innovatività della normativa in materia di autorizzazione agli insediamenti produttivi non consiste in uno spostamento delle competenze, che come su indicato, non sussiste, bensì nell'individuare un modello procedimentale unico, dentro il quale ricondurre i subprocedimenti svolti da tutti gli altri apparati pubblici coinvolti, e dall'altro, un modello organizzativo

³⁵ G.Piperata, op. loc. cit.

altrettanto unico, al quale affidare più che la titolarità degli atti di consenso necessari per il privato, la regia di tutte le fasi di cui il modello procedimentale suddetto si compone .

CAPITOLO III

LA DISCIPLINA E L'ATTUAZIONE DELLO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

1. DISCIPLINA ORIGINARIA E PROFILI CRITICI

Nel disegno del legislatore del 1998 erano previsti due procedimenti: "semplificato", cd. unico, mediante il ricorso alla conferenza dei servizi e il procedimento mediante autocertificazione.³⁶

Il primo è il procedimento ordinario che si articola in più fasi, le quali prendono avvio dalla presentazione di una domanda unica, cui segue una preistruttoria finalizzata a verificare con il richiedente gli atti e i provvedimenti necessari all'avvio del procedimento, nonché la rispondenza formale dell'istanza ai requisiti presupposti previsti dalla normativa vigente.

Dunque, per quanto riguarda il procedimento unico, l'interessato doveva presentare domanda allo sportello istituito presso la struttura della sede comunale, che procedeva alla protocollazione della domanda e all'avvio del

³⁶ F. Caringella, Corso di Diritto Amministrativo, Giuffrè Editore, 2011, 1779 e ss.; Nuova Rassegna di D. amm.-1999, 2165 ss; M. Asprone, La riforma della p.a.: lo sportello unico per le attività produttive in Rivista amm. 2007, 446 ss.

procedimento con trasmissione agli uffici interni e ad enti esterni della documentazione per il rilascio dei rispettivi pareri ed atti di assenso.

Nei successivi 30 giorni, gli enti potevano chiedere integrazione e chiarimenti in merito alla documentazione stessa.

Le amministrazioni erano tenute a far pervenire al responsabile del procedimento i propri atti e pareri entro 90 giorni decorrenti dal ricevimento della documentazione.

In questa fase potevano verificarsi tre differenti ipotesi.

In primo luogo, poteva accadere che le amministrazioni si pronunciasse negativamente sull'istanza presentata dal privato.

In tal caso, il responsabile del procedimento S.u.a.p. comunicava entro tre giorni il dissenso al richiedente che, nei successivi venti dalla comunicazione chiedeva al S.u.a.p. la convocazione della conferenza dei servizi al fine di coordinare le modalità per superare il dissenso manifestato dall'amministrazione che si era espressa negativamente.

In secondo luogo, poteva verificarsi che decorresse il termine di 90 giorni senza che le amministrazioni si pronunciasse.

In tal caso, il responsabile del procedimento convocava, entro 5 giorni, la conferenza dei servizi ex art. 14 e ss della l. 241/1990.

Il verbale della conferenza, in cui sono raccolte tutte le determinazioni assunte in seno ad essa, teneva luogo del provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento e veniva immediatamente comunicato al richiedente a cura dello sportello.

Infine, le amministrazioni potevano pronunciarsi positivamente entro il termine richiesto ed in tal caso, il responsabile del procedimento rilasciava al privato un unico provvedimento finale, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto.

In riferimento poi ai progetti di opere da sottoporre a valutazione d'impatto ambientale (VIA) dovevano essere presentati entro 120 giorni , prorogabili fino a 180.

Laddove, entro i termini, una delle amministrazioni si pronunciava in modo negativo, il procedimento si intendeva concluso con il rigetto dell'istanza, motivata dal responsabile del procedimento e trasmessa al soggetto interessato nei successivi tre giorni.

Quest'ultimo, entro il termine di venti giorni, poteva chiedere la convocazione di una conferenza di servizi al fine di concordare le eventuali condizioni per ottenere il superamento del diniego.

La convocazione della conferenza di servizi, nei casi in cui poteva o doveva essere indetta, doveva essere pubblicizzata per permettere a coloro che ne avevano il diritto di presentare osservazioni e partecipare alla conferenza.

Esaurita l'istruttoria veniva fissato un termine entro cui si doveva pervenire ad una decisione. Si redigeva quindi un verbale in cui erano recate le determinazioni assunte dalla conferenza di servizi, che veniva a sostituire il provvedimento conclusivo del procedimento.

Tale verbale veniva comunicato al richiedente tramite lo sportello unico e costituiva il titolo per realizzare l'intervento richiesto.

Il procedimento doveva concludersi entro 5 mesi e, nel caso di opere che dovevano essere sottoposte a VIA, entro 9 mesi.

Il secondo tipo di procedimento autorizzatorio previsto dal D.P.R. 447/1998 è quello mediante autocertificazione.

Tale procedimento prendeva l'avvio da una domanda comprensiva dell'espressa richiesta di autorizzazione all'installazione dell'impianto e, ove non fosse stata già rilasciata, della richiesta di licenza edilizia.

Per tale procedimento era necessario che l'impresa potesse disporre di autocertificazioni redatte da professionisti in cui veniva dichiarata la conformità del progetto alle norme vigenti in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti, sanitaria e ambientale.

La domanda con le autocertificazioni era presentata allo sportello unico che la immetteva nell'archivio informatico e, quindi, trasmessa alla Regione, ai Comuni interessati e ai soggetti pubblici competenti per le verifiche richieste, dando impulso al procedimento per il rilascio della concessione edilizia, se necessario.

Entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, il responsabile dello sportello poteva chiedere, per una sola volta, l'integrazione degli atti e dei documenti necessari ai fini istruttori.

I soggetti interessati che ritenevano di poter subire pregiudizi dalla realizzazione degli impianti produttivi, potevano esprimere la propria opinione entro 20 giorni dall'avvenuta pubblicità della domanda, con la presentazione di memorie e osservazioni o chiedendo di essere udito in contraddittorio o con possibilità di convocare una riunione a cui avrebbero potuto partecipare anche i rappresentanti dell'impresa.

In tali casi il procedimento era sospeso per un termine non superiore a 20 giorni.

In casi di particolare complessità del progetto, il responsabile del procedimento poteva convocare il richiedente per un'audizione, di cui era redatto verbale. Nel caso in cui entro 45 giorni dalla presentazione della domanda per gli impianti a struttura semplice o 60 giorni per tutti gli altri impianti, il responsabile dello sportello non comunicava il proprio dissenso motivato o non convocava l'impresa richiedente, si formava una autorizzazione implicita alla realizzazione del progetto.

Qualora fosse accertato, dopo l'inizio dei lavori, che le autocertificazioni erano false, il responsabile della struttura trasmetteva gli atti alla Procura della Repubblica e ordinava la riduzione in pristino di quanto realizzato dall'impresa.

Nella sua versione originaria l'effettiva operatività del S.u.a.p. era intralciata da una serie di criticità.

In primo luogo, in dottrina è stato osservato che la dizione "sportelli unici per le attività produttive", di cui all'art. 23, co 3, del D.Lgs. n. 112/1998, conviveva nell'ambito del medesimo testo legislativo con la diversa denominazione di "sportello unico per le imprese".

La dottrina³⁷, in vero, non ha mai messo in dubbio il fatto che le diverse espressioni fossero riferite al medesimo istituto, ma tale incerta terminologia giuridica non consentiva di affermare con assoluta certezza l'operatività della disciplina introdotta dal D.lgs 112/1998 alle attività non strettamente produttive come quelle commerciali e di servizio.

³⁷ In materia, Cosci, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Livorno 1999, *passim*

Al fine di ovviare a tale oscurità normativa, tra l'altro, era stata emanata la circolare della Presidenza del consiglio dei ministri n. 4364/1999.

L'attuale quadro normativo sembra ritenere tecnicamente più preciso il *nomen iuris* "sportello unico per le imprese" (Sui).

E' stato, inoltre, precisato che nel concetto di insediamenti produttivi vanno ricondotti anche le infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici.

Occorre precisare la nozione di struttura unica non va confusa con quella di sportello unico.

Infatti, la struttura unica consiste in un'articolazione organizzativa del comune, di solito comprensiva di più uffici; lo sportello unico, invece, è un'articolazione organizzativa della struttura unica, e, dunque, un ufficio semplice.

Ulteriori aspetti problematici consistevano nelle difficoltà di coordinamento ed individuazione del responsabile del procedimento.

Ed infatti, l'art. 3 del D.P.R. 447/1998 attribuiva il ruolo di responsabile del procedimento al funzionario preposto alla struttura unica, nonostante l'art. 5 , co 1, della legge 241/990 facesse riferimento al dirigente dell'unità organizzativa responsabile.

La conseguenza di tale confusione normativa fu la collocazione del S.u.a.p. presso l'ufficio tecnico o l'assessorato delle attività produttive e il fatto che la responsabilità del procedimento venisse attribuita ad un funzionario intermedio con conseguenti difficoltà di comunicazione tra questi e i dirigenti delle amministrazioni statali e regionali con cui avrebbe dovuto "dialogare".

Altro profilo problematico riguardava il ruolo degli intermediari tra amministrazioni ed imprese (geometri, consulenti, notai architetti, progettisti). Tali professionisti erano contrari ad un eccesso di semplificazione che finiva in qualche modo per svalorizzare la loro professionalità.

Punto debole per la effettiva operatività della normativa risiedeva anche nell'inadeguata o scarsa informatizzazione dei comuni, nella mancanza di risorse finanziarie, nell'incertezza sui tempi e sugli atti conclusivi del procedimento; nell'assenza di collegamenti tra la fase di nascita dell'impresa e, quindi, l'iscrizione al Registro dell'impresa, all'agenzia dell'entrate, all'INPS-INAIL e le fasi di avvio dell'attività produttiva con le relative autorizzazioni amministrative, l'assenza di fondi.

Queste criticità hanno determinato la necessità di un intervento legislativo di riforma, cambiamento necessitato anche dalla direttiva 2006/123/CE, approvata dal parlamento europeo e dal Consiglio il 12 dicembre 2006, cd. Direttiva di servizi.

La cit. Direttiva ha ordinato agli Stati membri di provvedere a consentire ai prestatori di servizi di espletare le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività attraverso gli sportelli unici. E' stato, inoltre, statuito che i prestatori ed i destinatari potessero assumere tutte le informazioni necessarie all'esercizio delle attività dei servizi e che tali attività potessero essere svolte con facilità attraverso lo sportello unico.

Il decreto legge n. 112/2008, conv. in legge n. 133 del 2008 è intervenuto in materia di S.u.a.p. dettando nuovi criteri e principi per la sua attuazione e semplificazione.

Il D.lgs. n. 59 del 2010 ha recepito la direttiva servizi. L'art. 25 ha previsto, tra l'altro, l'attuazione di tutte le procedure necessarie allo svolgimento dell'attività di servizi in via telematica attraverso lo sportello unico; la possibilità per i privati di rivolgersi ai soggetti privati accreditati; la delega automatica alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in caso di inidoneità del Comune a svolgere le funzioni dello sportello unico; la possibilità di presentare le domande per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio contestualmente alla comunicazione unica.

La cornice normativa è completata con l'approvazione del d.p.r. 159 del 2010, concernente la disciplina di accreditamento dell'Agenzia per le imprese, e con l'approvazione del d.p.r. n. 160/2010.

2. Lo sportello unico nella nuova disciplina

A seguito delle recenti riforme, il S.u.a.p. diventa il solo soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi³⁸.

Asse portante della riforma della materia in oggetto è, senza dubbio, l'art. 38 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112³⁹ "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", conv. con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133⁴⁰, nonché gli articoli 25 e 26 del D.Lgs. n. 59/2010, di attuazione della direttiva 2006/123/CE e i D.P.R. n. 159 e 160 del 2010.

L'art. 38 del D.L. n.112/2008, rubricato "impresa in un giorno" così come modificato dalla L. di conversione n. 133 del 2008, dalla L. n 69/2009 e dalla L. n. 106/2011 *"... Al fine di garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, l'avvio di attività imprenditoriale, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, è tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio.*

Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), m), p) e r), della Costituzione, le disposizioni del presente articolo introducono, anche attraverso il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle

³⁸ Per un'analisi con riflessioni pratiche sull'istituto e la sua disciplina cfr. D. Trombino, La riforma dello sportello unico attività produttive, Repubblica di S. marino, 2010, 43 s.

³⁹ In G.U. n. 147 del 25 giugno 2008, suppl.ord. n.152

⁴⁰ in G.U. n. 195 del 21 agosto 2008, suppl. ord. n. 196 in vigore dal 22 agosto 2008.

amministrazioni, misure per assicurare, nel rispetto delle libertà fondamentali, l'efficienza del mercato, la libera concorrenza e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Esse costituiscono adempimento della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, si procede alla semplificazione e al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui al regolamento di cui al d.p.r. 20 ottobre del 1998 n.447, e successive modificazioni, in base ai seguenti principi e criteri, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, co1, e 20,co 4 della L.7 agosto 1990 n. 241:

a) attuazione del principio secondo cui, salvo quanto previsto per i soggetti privati di cui alla lettera c) e dall' art. 9 del D.L. 31 gennaio 2007, conv. con modifiche, dalla L. 2 aprile 2007 n. 40, lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte

nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'art. 14-quater, co 3, della L. 7 agosto 1990 n. 241;

a-bis) viene assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 e le attività relative alla attività produttiva di cui alla lettera a) del presente comma;

b) le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi;

c) l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa può essere affidata a soggetti privati accreditati («Agenzie per le imprese»). In caso di istruttoria con esito positivo, tali soggetti privati rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Qualora si tratti di procedimenti che comportino attività discrezionale da parte dell'Amministrazione, i soggetti privati accreditati svolgono unicamente attività istruttorie in luogo e a supporto dello sportello unico;

d) i comuni che non hanno istituito lo sportello unico, ovvero il cui sportello unico non risponde ai requisiti di cui alla lettera a), esercitano le funzioni relative

allo sportello unico, delegandole alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura le quali mettono a disposizione il portale "impresa.gov" che assume la denominazione di "impresainungiorno", prevedendo forme di gestione congiunta con l'ANCI;

e) l'attività di impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività allo sportello unico;

f) lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio. In caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quater della L. 7 agosto del 1990;

g) per i progetti di impianto produttivo eventualmente contrastanti con le previsioni degli strumenti urbanistici, è previsto un termine di trenta giorni per il rigetto o la formulazione di osservazioni ostative, ovvero per l'attivazione della conferenza di servizi per la conclusione certa del procedimento;

h) in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta dell'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato

a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi.

Per i comuni che, entro la data del 30 settembre 2011 prevista dall'articolo 12, comma 7, del regolamento di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, non hanno provveduto ad accreditare lo sportello unico per le attività produttive ovvero a fornire alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio gli elementi necessari ai fini dell'avvalimento della stessa, ai sensi dell'articolo 4, commi 11 e 12, del medesimo regolamento di cui al d.P.R. n. 160 del 2010, il prefetto invia entro trenta giorni una diffida e, sentita la regione competente, nomina un commissario ad acta, scelto in relazione alle specifiche situazioni, tra i funzionari dei comuni, delle regioni o delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura competenti per territorio, al fine di adottare gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, sentito il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono individuate le eventuali misure che risultino indispensabili per attuare, sul territorio nazionale, lo sportello unico e per garantire, nelle more della sua attuazione, la continuità della funzione amministrativa, anche attraverso parziali e limitate deroghe alla relativa disciplina.

In ogni caso, al fine di garantire lo svolgimento delle funzioni affidate agli sportelli unici per le attività produttive, i comuni adottano le misure organizzative e tecniche che risultino necessarie.

Con uno o più regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti i requisiti e le modalità di accreditamento dei soggetti privati di cui al comma 3, lettera c), e le forme di vigilanza sui soggetti stessi, eventualmente anche demandando tali funzioni al sistema camerale, nonché le modalità per la divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali.

Il Comitato per la semplificazione di cui all'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, predispone un piano di formazione dei dipendenti pubblici, con la eventuale partecipazione anche di esponenti del sistema produttivo, che miri a diffondere sul territorio nazionale la capacità delle amministrazioni pubbliche di assicurare sempre e tempestivamente l'esercizio del diritto di cui al comma 1 attraverso gli strumenti di semplificazione di cui al presente articolo.

Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

Alla luce di tale disposizione, il S.u.a.p. costituisce, in ogni caso, l'unico punto di riferimento in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività

produttiva e fornisce una risposta unica e tempestiva da parte di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Punti qualificanti e principi fondamentali dell'art. 38 posso essere così sintetizzati:

Il S.u.a.p., nell'espletamento della sua attività, può avvalersi di soggetti privati accreditati, le cd. Agenzie per le imprese;

Le nuove disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi;

I comuni possono esercitare le funzioni inerenti lo sportello unico anche avvalendosi del sistema camerale, dato che l'attività d'impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione d'inizio attività (oggi S.c.i.a.);

Lo sportello unico, al momento della presentazione dell'attestazione concernente la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di d.i.a.(oggi s.c.i.a.) costituisce titolo autorizzatorio;

E' previsto il termine di 30 giorni per il rigetto o la formulazione di osservazioni ostative, ovvero per l'attivazione della conferenza dei servizi, al fine della conclusione certa del procedimento in caso di progetti d'impianto produttivo, eventualmente contrastanti con le previsioni degli strumenti urbanistici;

L'art. 38 prevede, altresì, l'obbligo di conclusione del procedimento, in caso di mancato ricorso alla conferenza dei servizi, scaduto il termine posto alle altre

amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, anche prescindendo dal loro avviso.

Come su indicato, il S.u.a.p. costituisce l'unico punto di riferimento per il cittadino che voglia svolgere un'attività produttiva.

Tuttavia, nel caso in cui la S.c.i.a. risulti contestuale alla comunicazione unica per la nascita dell'impresa di cui all'art. 9 del D.L. 31 gennaio 2007 n. 7 conv. con Legge 2 aprile 2007 n. 40, la segnalazione sarà presentata presso il Registro delle imprese, che dovrà trasmetterla immediatamente al S.u.a.p.

Il collegamento tra le due fasi di nascita e di avvio dell'impresa è, oggi, assicurato dall'art. 5, co 2, del cit. D.P.R. n. 160 /2010: *“la SCIA, nei casi in cui sia contestuale alla comunicazione unica, e' presentata presso il registro imprese, che la trasmette immediatamente al SUAP, il quale rilascia la ricevuta con modalita' ed effetti equivalenti a quelli previsti per la ricevuta di cui al comma 4”*.

In particolare, colui che è interessato a svolgere una nuova attività potrà presentare al Registro delle imprese sia la comunicazione della nascita della nuova impresa sia la S.C.I.A. e sarà il Registro a trasmetterla al S.u.a.p.

3. Il D.Lgs. 59/2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno). Il D.P.R. 159/2010. Il D.P.R. 160/2010

Il D.Lgs. 59/2010 dà attuazione alla cd. “direttiva servizi”. In conformità con le impostazioni della suddetta sono, in primo luogo, elencate le attività di servizi escluse dall’applicazione del decreto. E’, inoltre, chiarito cosa si intenda per “servizi”.

Con tale termine si fa riferimento ai servizi prestati dietro corrispettivo economico, per cui i servizi di interesse generale non rientrano nel campo di applicazione della direttiva, mentre vi rientrano quelli di interesse economico, ancorchè generale, con esclusione espressa dei trasporti, del settore postale, dell’elettricità e del gas, posto che la stessa direttiva si applica nella misura in cui le attività sono aperte alla concorrenza, senza obbligo per gli Stati membri di liberalizzare i servizi di interesse economico generale, di privatizzare gli enti pubblici che forniscono tali servizi o di abolire i monopoli esistenti.

Gli artt. 25 e 26 del D.Lgs. forniscono il raccordo con la disciplina dello sportello unico.

In particolare, l’art. 25, rubricato “sportello unico”, prevede :

“ Il regolamento di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, assicura l'espletamento in via telematica di tutte le procedure necessarie per

poter svolgere le attività di servizi attraverso lo sportello unico per le attività produttive.

I prestatori presentano le domande necessarie per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio presso lo sportello unico di cui al comma 1. Per le medesime finalità, i prestatori possono rivolgersi a soggetti privati accreditati ai sensi dell'articolo 38, comma 3, lettera c), e comma 4 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Le domande, se contestuali alla comunicazione unica, disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, sono presentate al registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, che le trasmette immediatamente allo sportello unico.

Per i comuni che non hanno istituito lo sportello unico, ovvero nei casi in cui esso non risponde ai requisiti di cui all'articolo 38, comma 3, lettere a) e a-bis), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'esercizio delle relative funzioni e' delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Per le attività che non richiedono iscrizione al registro delle imprese, il portale 'impresainungiorno, di cui all'articolo 38, comma 3, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto

2008, n. 133, che costituisce punto di contatto nazionale in materia, assicura il collegamento con le autorità competenti di cui all'articolo 8, lettera i), del presente decreto.

Le Autorità competenti sono tenute a garantire che presso lo sportello unico il prestatore possa espletare tutte le ulteriori formalità richieste, ivi incluse dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie a ottenere il titolo per l'accesso o per l'esercizio dalle autorità competenti, nonché le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione a ordini, albi e collegi e a altri organismi.

Il prestatore informa lo sportello unico dei seguenti cambiamenti:

a) l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione;

b) i cambiamenti della sua situazione che comportino la modifica o il venimento del rispetto delle condizioni di autorizzazione.

Nei casi in cui il titolo autorizzatorio è rilasciato in forma espressa, ferma restando la presentazione telematica dell'istanza e dei relativi documenti, l'Amministrazione può, per motivi imperativi di interesse generale, effettuare nel corso dell'istruttoria di sua competenza un colloquio con il richiedente, al fine di valutarne l'integrità personale e l'idoneità a svolgere la richiesta attività di servizi, ovvero verifiche ispettive o sopralluoghi. In tali casi, il procedimento può essere espletato in modalità non interamente telematica.

E' ribadito il principio in virtù del quale l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica. Pertanto, la D.i.a. assurge a regola generale e, per tali attività, ancor prima della riforma del 2010, diviene ad efficacia immediata. Di notevole rilievo, inoltre, la disposizione del comma 8, poichè rappresenta una deroga alla regola dell'espletamento del procedimento interamente effettuato con modalità telematica. A tal proposito, la necessità di valutare l'integrità personale e l'idoneità del richiedente a svolgere una determinata attività, soggetta al rilascio di un'autorizzazione espressa, rende possibile un colloquio con l'interessato, in presenza di motivi imperativi d'interesse generale. E', inoltre, previsto che il prestatore debba informare lo sportello unico dei seguenti cambiamenti: dell'apertura di filiali, le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione, dei cambiamenti della sua situazione che comportino la modifica o il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione. La cornice normativa di riforma del S.u.a.p. è completata dai D.p.r. n. 159 e n. 160 del 2010. Il D.P.R. 07/09/2010, n. 160⁴¹, in attuazione dell'art. 38, comma 3, della L. 133/2008, dispone la semplificazione ed il riordino della disciplina relativa allo Sportello unico della attività produttive (SUAP), istituito tramite il D.P.R. 447/1998 ma funzionante in maniera parziale, scarsamente efficace ed applicato in maniera disomogenea sul territorio nazionale.

Il provvedimento, che rispetto alla versione approvata in bozza e circolata nei mesi precedenti, tiene conto della «Scia» introdotta dalla L. 122/2020, rinnova completamente la disciplina del SUAP, con la previsione dell'utilizzo esclusivo di

⁴¹ in G.U. n. 229 del 30/09/2010

strumenti telematici, sia per quanto riguarda l'iniziativa d'impresa che come metodo di comunicazione tra enti ed amministrazioni, prevedendo, altresì, la nascita del portale web «impresa in un giorno», tramite il quale verranno esaurite tutte le fasi del procedimento, dalla ricezione della domanda al rilascio dei provvedimenti, fino al pagamento delle spese.

A seguito delle recenti riforme, il SUAP diviene l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, nonché per quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività. Sono invece esclusi dall'ambito di applicazione del provvedimento in esame gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli artt. 161 e seguenti del D.Lgs. 163/2006. E' previsto che il SUAP operi esclusivamente in via telematica, tramite il citato portale, ricevendo in tal modo le domande, le dichiarazioni, le comunicazioni ed i relativi elaborati tecnici e provvedendo poi, sempre in via telematica, all'inoltro alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali a loro volta adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.

In ogni caso, il SUAP assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistica e territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Sono disciplinati due tipi di procedimenti:

Il procedimento automatizzato e il procedimento ordinario.

La prima tipologia di procedimento, definito «automatizzato», attiene i casi in cui le attività rientranti nell'applicazione del regolamento siano soggette alla Scia, che dovrebbero quindi essere quelli disciplinati dall'art. 19 della L. 241/1990 come modificato dalla citata L. 122/2010.

A seguito della verifica da parte del SUAP della correttezza formale della documentazione, viene rilasciata automaticamente una ricevuta tramite la quale, ferme restando comunque le possibilità da parte del SUAP di ulteriori attività istruttorie, il richiedente può avviare immediatamente l'intervento o l'attività. Si rammenta altresì che, conformemente all'art. 20 della citata L. 241/1990, decorsi dalla presentazione dell'istanza i termini di cui all'art. 2 della medesima legge o i diversi termini previsti da leggi nazionali o regionali, il silenzio equivale a provvedimento di accoglimento senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

La seconda tipologia di procedimento, definito «ordinario», attiene invece i casi non rientranti nel procedimento automatizzato, e prevede un termine di 30 giorni successivi alla presentazione delle istanze entro il quale il SUAP può richiedere documentazione integrativa, e all'adozione del provvedimento, entro i

successivi 30 giorni ovvero entro lo stesso termine l'indizione di una conferenza di servizi.

In entrambe le tipologie di procedimento il soggetto interessato è tenuto a comunicare al S.u.a.p l'ultimazione dei lavori, trasmettendo:

- 1 la dichiarazione del direttore dei lavori con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità;
- 2 nei casi previsti dalla normativa vigente, il certificato di collaudo effettuato da un professionista abilitato;

L'art.4, co 8 e 9, disciplina il collegamento tra lo sportello ed il registro delle imprese.

Il procedimento è disciplinato dal capo III, rubricato "presentazione ed effetti delle segnalazioni e delle istanze".

Nell'ipotesi in cui l'istante voglia effettuare la mera comunicazione unica per l'avvio dell'attività dell'impresa, l'art. 9 del D.L. 31 gennaio 2007, n. 7 prevede che *".... Ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, l'interessato presenta all'ufficio del registro delle imprese, di norma per via telematica, la comunicazione unica per gli adempimenti di cui al presente articolo. La comunicazione unica vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese ed ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA. L'ufficio del registro delle imprese contestualmente rilascia la ricevuta, che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività imprenditoriale, e da' notizia alle Amministrazioni competenti dell'avvenuta presentazione della comunicazione unica. Le*

Amministrazioni competenti comunicano all'interessato e all'ufficio del registro delle imprese, anche per via telematica, immediatamente il codice fiscale e la partita IVA ed entro isuccessivi sette giorni gli ulteriori dati definitivi relativi alle posizioni registrate...”

E' da notare che il comune non è contemplato tra i soggetti destinatari della comunicazione unica, mentre questo resta il *dominus* dell'attività.

Infine, Il D.P.R. 09/07/2010, n. 159⁴², che concerne i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, che - ai sensi dell'art. 38, comma 4, della citata L. 133/2008 - possono svolgere funzioni di natura istruttoria e di asseverazione nell'ambito dei procedimenti di competenza del SUAP.

⁴² in G.U. n. 229 del 30/09/2010

4. La segnalazione certificata di inizio attività

Giova precisare che l'art. 38 del D.L. 122/2008, così come modificato dalla L. di conversione e da successivi provvedimenti legislativi, disegna il suo progetto di semplificazione e riordino della disciplina sullo sportello unico muovendo dalla legge 7 agosto 1990 n. 241.

In particolare, sono richiamati, da un lato, gli artt. 14 e ss. in materia di conferenza dei servizi, dall'altro, l'art. 19 e successive modifiche, in materia di dichiarazione di inizio attività (oggi segnalazione certificata di inizio attività).

Occorre, pertanto, soffermarsi - seppur brevemente - sull'evoluzione normativa della D.i.a., sulla natura giuridica e sulla sua disciplina al fine di comprenderne il coordinamento con il S.u.a.p.

La D.i.a è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 19 della L. 241/90, che nella sua versione originaria, tuttavia, era ammessa in casi piuttosto rari.

Infatti, la legge demandava ad un regolamento l'indicazione in forma tassativa dei casi eccezionali in cui l'istituto della d.i.a. poteva trovare applicazione.

L'art. 2, co 10, della L. n. 537/1993 ha reso la D.i.a. istituto a carattere generale, demandando ad un regolamento non l'individuazione dei casi in cui la

medesima può operare, bensì le ipotesi eccezionali in cui l'attività non è stata liberalizzata⁴³.

L'art. 3, co 1, del D.L. 35/2005 (conv. in L. 80/2005) ha nuovamente riscritto l'art. 19 ampliandone ulteriormente il campo d'indagine.

Rispetto alla precedente norma il nuovo testo prevede alcune importanti novità.

In primo luogo, la norma amplia il campo d'applicazione della d.i.a., facendovi rientrare anche le concessioni non costitutive e le domande per l'iscrizione in albi e ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, mentre si discute se vi rientrino anche le attività connotate da discrezionalità tecnica.

In secondo luogo, si prevede che, a differenza di come disposto originariamente, l'attività può essere iniziata solo decorso uno spazio temporale minimo fissato dal legislatore, salvo la possibilità per la p.a. di intervenire successivamente in autotutela.

Infine, al fine di eliminare ogni incertezza sul criterio di riparto di giurisdizione, è stata prevista la giurisdizione esclusiva del G.A. per tali controversie.

Il percorso di riforma dell'art. 19 incontra sulla sua strada la L. n. 69/2009 ed il D.Lgs. n. 59/2010.

⁴³ Per un'attenta analisi sull'evoluzione dell'art. 19 cfr. L. Ferrara, La pubblica amministrazione tra autorità e consenso, 109, nonché in materia di ambito operativo della d.i.a., F. Liguori, in attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione, Napoli, 2000, 145 ss.; F. Liguori, La funzione amministrativa aspetti di una trasformazione Napoli 2010, 91 ss.; L. Martinez, La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico, Torino 2008; O. Forlenza, Dalla dia alla segnalazione certificata di inizio attività, in Guida al diritto- Dossier, 2011 fasc 3, 54 ss.; N. Nitti, L'istituto della S.c.i.a. sostituisce quello della d.i.a in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2011, 84 ss.; M.A. Sandulli, Dalla d.i.a. alla s.c.i.a: una liberalizzazione "a rischio", in Riv. giur. dell'edilizia, 2010 fasc.6, pt. 2, 465 ss.; P. Stella Richter, La denuncia di inizio attività, in Riv. amm., 1997, 70 ss.; A. Travi, La denuncia di inizio attività fra modelli generali e problemi pratici, in Urb. e app., 2002, 381 ss.

Nello specifico, da un lato, il legislatore ha ampliato ancor di più il campo operativo della D.i.a., dall'altro, ha previsto una deroga generale al divieto di iniziare immediatamente l'attività.

In particolare, il D.lgs. n. 59/2010 è intervenuto sul co 2, prevedendo che le dichiarazioni aventi ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e servizi o di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE possono essere già avviate alla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente, salvo in ogni caso il potere di autotutela della p.a..⁴⁴

L'art.19 è stato, da ultimo, riscritto dal D.L. n. 78 /2010 conv. dalla L. n. 122/2010, con il quale la dichiarazione di inizio attività è stata sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività.

La presentazione della S.c.i.a. allo sportello unico per le attività produttive consente all'interessato di iniziare immediatamente l'attività con la possibilità per l'amministrazione di verificare la presenza dei requisiti richiesti nei successivi 60 giorni.

L'ultimo intervento sull'art. 19 è stato effettuato dalla L. n. 106/2011, nonché dal D.L. 128/2011 così come conv. dalla L. 148/2011.

Il nuovo testo della d.i.a. (s.c.i.a.):

“Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e

⁴⁴ Cfr. F. Caringella, Manuale di d. amministrativo, Roma, 2010, 1073 ss.

presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli artt. 46 e 47 del T.U. di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'art. 38, co 4, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, conv. con modifiche dalla L.6 agosto 2008 n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle

dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.

Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-bis, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e

culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni

Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal D.P.R. 6 giugno 2011 n. 380 e dalle leggi regionali.

La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività si riferiscono ad attività liberalizzate e non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, co 1,2,3, del D.Lgs. 2010 n.

104”.

Prima di soffermarci sull’impatto di tali modifiche sul procedimento innanzi allo sportello unico, occorre accennare -seppur brevemente- all’animato dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla natura giuridica della d.i.a (s.c.i.a.).

Al riguardo, si sono prospettati due diversi orientamenti. La tesi privatistica⁴⁵ sostiene che l’ipotesi contemplata nell’art. 19 è da ricondurre negli atti del privato ed, in particolare, a quelle ipotesi eccezionali in cui il paradigma norma-potere -effetto è sostituito da quello di norma-fatto-effetto. Argomenti a favore di tale orientamento sarebbero rinvenibili sia nella *ratio* ispiratrice dell’art. 19, sia nel dato letterale e nella sua collocazione topografica. Secondo tale filone, infatti, l’art. 19 è volto a soddisfare ed attuare il principio di liberalizzazione, sostituendo il controllo iniziale sulle attività amministrative ivi contemplate con un controllo successivo. Tali autori ne sottolineano le differenze con la diversa ipotesi contemplata nell’art. 20. Tale disposizione disciplina il cd. silenzio assenso e cioè, i casi in cui il silenzio della p.a., a seguito dell’istanza del privato, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda. Dunque, mentre l’art. 19 sarebbe ispirato da una logica di liberalizzazione, l’art. 20 andrebbe a soddisfare principalmente esigenze di semplificazione e, il suo ambito operativo, riguarderebbe l’attività discrezionale della p.a. in luogo di quella vincolata in cui va ad operare l’art. 19. La conseguenza è che, mentre

⁴⁵ La posizione è stata condivisa, tra gli altri, da V. Cerulli Irelli, Lineamenti di diritto amministrativo, Torino 2010, 415; G. Corso, Manuale di d. amministrativo, III, Torino 2006, 216; L. Ferrara, Diritti soggettivi ed accertamento amministrativo. Autonomia ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti, Padova 1996, 195 ss.; F. Liguori, Attività liberalizzate e compiti dell’amministrazione, Napoli 1999, 300; F. Liguori, La funzione amministrativa - aspetti di una trasformazione Napoli 2010, 91; in giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 717 in Rivista giuridica dell’edilizia, 2009, 2, 465; Cons. di Stato, sez. VI, 15 aprile 2010 n. 2139, in Guida al dir. 2010, 24,95

nell'ipotesi contemplata dall'art. 20 si è in presenza di un provvedimento amministrativo, seppur tacito, ciò non potrà accadere in materia di D.i.a. (s.c.i.a.), ove si fa riferimento ad una dichiarazione del privato.

Altro orientamento⁴⁶ sostiene, invece, che anche la d.i.a. avrebbe natura provvedimentale in quanto, attivandosi come dichiarazione del privato, sulla medesima si inserisce poi l'attività della p.a. con i suoi doverosi poteri di controllo e gli eventuali poteri inibitori.

Gli argomenti a favore della tesi pubblicistica sono molteplici:

E' affermato che l'art. 19, come il 20, è ispirato ad una logica di semplificazione; ricondurre la d.i.a. (s.c.i.a.) tra gli atti privatistici vuol dire pregiudicare la tutela dei terzi, che non potrebbero impugnarla innanzi alle competenti autorità giurisdizionali; inoltre si richiama l'intervento legislativo che fa espresso riferimento ai poteri di autotutela e cioè, a provvedimenti di II grado idonei ad incidere su provvedimenti di I grado; a rafforzare tale tesi vi è, anche il richiamo alla d.i.a. edilizia, che costituisce una *species* del *genus* contemplato dall'art. 19. La d.i.a. edilizia è disciplinata agli articoli 22 e ss. del D.P.R. 380 /2001 e si caratterizza, da un lato, per il particolare ambito operativo, dall'altro, per una disciplina precipua consistente nella dichiarazione accompagnata sempre dalla redazione di un tecnico abilitato e dalla sua presentazione presso lo sportello unico dell'attività edilizia. Si tratta di una dichiarazione alternativa al permesso di costruire e ciò giustificerebbe la sua natura provvedimentale... *“ In sostanza anche in materia edilizia la qualificazione della d.i.a. come titolo e, ancor più, la*

⁴⁶ T.a.r. Piemonte, sez. II, n. 1885/2006; Cons. St., sez. VI, 1 febbraio 2005 n. 514; sez. V, , 4 maggio 2004, n. 2707; n tal senso - anche se in termini dubitativi - E. Casetta, Manuale cit, 490 ss.

previsione di un potere amministrativo di annullamento - concepibile solo con riferimento alla sottostante fattispecie provvedimento e non estendibile ad un modulo basato su di un atto privato, per il quale sarebbe sufficiente il generale ricorso ai poteri inibitori, repressivi e sanzionatori - convince della qualificazione della d.i.a. come istanza autorizzatoria e della conseguente ascrizione al decorso del tempo del ruolo di elemento che provoca la formazione di un provvedimento tacito di accoglimento..” (Cons. di Stato, sez VI, 10 giugno 2003, n.356).

Sul punto si osserva, infatti, che non si potrebbero rimettere le modalità di tutela dei terzi pregiudicati dall’attività edilizia ad una scelta discrezionale del privato di agire con permesso di costruire o con la d.i.a. edilizia, potendo nel primo caso il soggetto leso giovare dello strumento impugnatorio e non nel secondo caso in cui, tale provvedimento amministrativo, difetta.

Si osserva, quindi, che - dati i suoi caratteri- la d.i.a edilizia è, senza dubbio, un provvedimento amministrativo e, poichè partecipa della stessa natura della d.i.a di cui all’art. 19, costituendone un’ipotesi speciale, anche quest’ultima dovrà essere considerata alla stregua di un provvedimento amministrativo.

In realtà, uno dei maggiori nodi problematici in materia della natura giuridica della d.i.a attiene alla tutela dei terzi, che dall’inizio di quell’attività possono subire pregiudizio.

Ciò posto, l’adesione alla tesi privatistica o pubblicistica comporta rilevanti conseguenze circa gli strumenti di protezione del terzo.

Giova precisare che il “terzo” nella d.i.a. è, in realtà, il soggetto controinteressato all’espletamento di quell’attività e, dunque, non terzo in ambito processuale, ma il “vero ricorrente”.

Le forme di tutela del “terzo” se si sposa la tesi privatistica sono fortemente ridimensionate.

Ed infatti, costui potrà sollecitare i poteri di controllo della p.a. e i conseguenti poteri inibitori. Decorso il termine di 60 giorni dalla presentazione della dichiarazione (si badi oggi segnalazione) il terzo che ritiene di essere stato danneggiato potrà attivare i poteri di autotutela della p.a., come espressamente contemplati dall’art. 19.

Orbene, si osserva che, data la facoltà e non l’obbligo dell’autorità amministrativa di agire in autotutela, la tutela del privato sarebbe fortemente compromessa, non potendo il medesimo, in caso di inerzia della pubblica amministrazione, attivare il ricorso sul silenzio rifiuto- inadempimento come previsto dall’art. 2 della L. 241/1990. Proprio la compromissione della tutela del terzo è stato uno degli argomenti “più forti” di quanti, per lungo tempo, hanno sostenuto la natura pubblicistica della d.i.a o comunque di una fattispecie a formazione progressiva.

Ed infatti, se la segnalazione va annoverata tra i provvedimenti amministrativi, il soggetto che ritiene di essere dalla medesima danneggiato, potrà usufruire della tutela impugnatoria.

Questo il quadro dottrinario e giurisprudenziale di riferimento della pronuncia del Consiglio di Stato n. 717/2009..... “ *Come è stato bene evidenziato in dottrina, per effetto della previsione della d.i.a. la legittimazione del privato*

all'esercizio dell'attività non è più fondata, infatti, sull'atto di consenso della P.A., secondo lo schema "norma-potere-effetto", ma è una legittimazione ex lege, secondo lo schema "norma-fatto-effetto", in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività direttamente dalla legge, la quale disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della P.A. A seguito della denuncia, il soggetto pubblico verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. Gli unici provvedimenti rinvenibili nella fattispecie sono quelli meramente eventuali che la P.A. può emanare nel termine di legge per impedire la prosecuzione dell'attività o per imporre la rimozione degli effetti, ovvero quelli adottati in "autotutela" successivamente alla scadenza di questo termine. Il potere di verifica di cui dispone l'amministrazione, a differenza di quanto accade nel regime a previo atto amministrativo, non è finalizzato all'emanazione dell'atto amministrativo di consenso all'esercizio dell'attività, ma al controllo, privo di discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dall'interessato rispetto ai canoni normativi stabiliti per l'attività in questione. Con la d.i.a., quindi, al principio autoritativo si sostituisce il principio dell'autoresponsabilità dell'amministrato che è legittimato ad agire in via autonoma valutando l'esistenza dei presupposti richiesti dalla normativa in vigore. La d.i.a., in definitiva, è un atto di un soggetto privato e non di una pubblica amministrazione, che ne è invece destinataria, e non costituisce, pertanto, esplicazione di una potestà pubblicistica..."

I giudici di Palazzo Spada prendono posizione in merito alla natura giuridica della d.i.a. aderendo alla tesi privatistica.

Le recenti riforme legislative sembrano, invece, dare avallo alle tesi

privatistiche, in quanto si generalizza, salvo eccezioni, il potere del privato che presenta la segnalazione certificata, corredata di tutta la documentazione, di intraprendere immediatamente l'attività.

A tal riguardo, occorre precisare come per il d. comunitario risulti indifferente attribuire all'art. 19 carattere di norma di semplificazione o viceversa di liberalizzazione. In altre parole per l'ordinamento giuridico comunitario è ininfluenza la qualificazione nazionale di una situazione giuridica soggettiva in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo, purchè sia assicurata la tutela effettiva dei diritti. La giurisprudenza comunitaria ha, altresì, specificato che, pur spettando alla competente autorità dello Stato membro la qualificazione della situazione giuridica soggettiva, ciò che conta è la piena ed effettiva tutela processuale garantita attraverso l'osservanza di due principi generali: il principio di effettività della tutela giurisdizionale ed il principio del giusto processo.⁴⁷

⁴⁷ In tal senso Cfr. L. Martinez, La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico, Torino 2008, 151 ss.

5. Il coordinamento tra la segnalazione certificata di inizio attività e sportello unico per le attività produttive

La direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, ha previsto la liberalizzazione di molteplici servizi prestati dietro corrispettivo non salariato, al fine di assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri.

In particolare, l'art. 9 prevede che gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime autorizzatorio esclusivamente nell'ipotesi in cui siano soddisfatte determinate condizioni:

- 1) il regime di autorizzazione non deve essere discriminatorio nei confronti del prestatore;
- 2) la necessità di un regime di autorizzazione deve essere giustificata da interessi di carattere generale;
- 3) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito attraverso una misura meno restrittiva.

Orbene, il D.Lgs. 26 marzo 2010 n.59 ha attuato la direttiva comunitaria.

In particolare l'art. 8, co 1, lett f, ha previsto che la D.i.a. di cui all'art. 19 della L. n. 241/1990 non costituisce regime autorizzatorio.

La legge 18 giugno 2009 n. 69, come su esposto, era intervenuta in materia di d.i.a., prevedendo, al co 2, che *“Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l’esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l’iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tal fine eventualmente richiesta, l’attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all’amministrazione competente”*. Dunque, già in tale ipotesi, la d.i.a. differita lasciava il posto alla d.i.a. immediata.

La legge 30 luglio 2010, L. di conversione del D.L. n. 78/2010, ha riscritto l’art. 19 e sostituito la dichiarazione di inizio attività (d.i.a.) con la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.), attraverso la quale non sarà più necessario attendere il termine di 30 giorni per l’avvio dell’impresa, dato che l’attività potrà essere iniziata lo stesso giorno della presentazione della segnalazione all’amministrazione competente. Orbene, alla luce del nuovo impianto normativo, per qualunque attività vincolata di cui all’art. 19 della Legge 241/1990, l’istante potrà svolgere l’attività dalla data della segnalazione all’amministrazione competente.

Campo elettivo di operatività della S.C.I.A. è costituito dall’avvio ed esercizio di attività economiche mentre è sorto ampio dibattito in merito all’applicabilità o meno nella materia edilizia.

Per le attività economiche, la stessa direttiva 2006/123/CE individua negli sportelli unici l'interlocutore unico tramite il quale espletare ogni procedura e formalità.⁴⁸

Il Governo italiano con il D.P.R. 160/2010 ha approvato il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi della L. n. 133 del 2008.

Il nuovo impianto normativo non è esente da dubbi interpretativi, nodi problematici, che la dottrina ha cercato di sciogliere.

Controversa era l'ipotesi se la S.C.I.A. sostituisse gli atti adottati dalle autorità preposte alla tutela di determinati beni. L'art. 19, così come riformulato dalla novella, stabilisce che la S.C.I.A. tiene luogo di ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, con esclusione delle ipotesi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. Tali atti continuano ad essere di competenza degli organi incaricati a tutelare i suddetti vincoli e dovranno essere acquisiti prima dell'inizio dell'attività e rientrare a far parte della documentazione da allegare alla S.C.I.A. al momento della presentazione allo sportello unico per le attività produttive.

Altro profilo problematico riguarda le ipotesi di d.i.a. ancora pendenti presentate al S.u.a.p., dato che la nuova disciplina non fa riferimento alcuno all'applicabilità del nuovo istituto alle dichiarazioni di inizio attività presentate prima dell'entrata

⁴⁸ In materia di coordinamento tra la s.c.i.a. ed il s.u.a.p. cfr. S. Fantini, Il regolamento di semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive, in Urb. e app., 2011 fasc. 1, 5-11; M. Parenti, attività urbanistica ed edilizia nello sportello unico per le attività produttive, in Disciplina del commercio e dei servizi, 2010 fasc. 4, 69, M.T. Sempreviva, Osservatorio costituzionale, Urb. e app., 2010 fasc. 3 320

in vigore della riforma. La dottrina ritiene che in tali ipotesi si dovrebbe far riferimento alla disciplina previgente, in attuazione del principio *tempus regit actum*, salva la possibilità per il privato di avvalersi della nuova disciplina, presentando per il medesimo intervento una S.C.I.A. *ex novo*.

Un altro aspetto oggetto di chiarimento è il tempo entro cui l'amministrazione può fare i controlli di sua competenza.

L'art. 19 novellato, prevede che la p.a. può fare le sue verifiche nei sessanta giorni successivi al ricevimento della segnalazione, decorsi i quali l'intervento del soggetto pubblico è consentito solo ove sussistano pericoli di danno per specifici interessi e sia previamente accertata l'impossibilità di tutelarli attraverso la conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

Dunque, nei due mesi successivi alla presentazione della S.c.i.a. al S.u.a.p. , il Comune può adottare - qualora accerti la carenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per il rilascio degli atti autorizzatori - i conseguenti provvedimenti inibitori, con cui dispone il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti.

A ben vedere, però, anche in costanza della pregressa disciplina la p.a. aveva il termine di 60 giorni per attuare le sue verifiche.

L'amministrazione competente può, tuttavia, agire sempre in autotutela, vietando il proseguimento dell'attività con la rimozione degli eventuali effetti dannosi.

Il privato interessato, i tecnici abilitati e le Agenzie per le imprese sono responsabili della legittimità dell'intervento proposto e pertanto, in caso di dichiarazioni o attestazioni false o mendaci, subiranno gli effetti

dell'inasprimento delle sanzioni previste, considerato che la nuova disciplina sanziona tali comportamenti anche con tre anni di reclusione.

Giova precisare che, a seguito dei continui "ritocchi normativi" sull'art. 19, ai fini di un corretto coordinamento, è stato riscritto l'art. 5 del D.P.R. n. 160/2010 :

"Nei casi in cui le attività di cui all'articolo 2, comma 1, sono soggette alla disciplina della SCIA di cui all'articolo 1, comma 1, lettera g), la segnalazione e' presentata al SUAP.

La SCIA, nei casi in cui sia contestuale alla comunicazione unica, e' presentata presso il registro imprese, che la trasmette immediatamente al SUAP, il quale rilascia la ricevuta con modalita' ed effetti equivalenti a quelli previsti per la ricevuta di cui al comma 4.

La segnalazione e' corredata da tutte le dichiarazioni, le attestazioni, le asseverazioni, nonche' dagli elaborati tecnici di cui all'articolo 19, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalita' informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti, in conformita' all'Allegato tecnico di cui all'articolo 12, commi 5 e 6.

A seguito di tale rilascio, il richiedente, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, puo' avviare immediatamente l'intervento o l'attività'.

Il SUAP, anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici comunali competenti, trasmette con modalita' telematica al soggetto interessato le eventuali richieste istruttorie.

Ai sensi dell'articolo 38, comma 3, lettera f), del decreto-legge, la ricevuta di cui al comma 4, costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di silenzio assenso, decorsi i termini di cui all'articolo 2 della medesima legge dalla presentazione dell'istanza, ovvero i diversi termini previsti dalle specifiche discipline regionali o speciali, il silenzio maturato a seguito del rilascio della ricevuta, emessa automaticamente con le medesime modalita' del comma 4, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessita' di ulteriori istanze o diffide.”

Orbene, al co 3, il legislatore ha preferito fare direttamente rinvio all'art. 19, co 1, relativamente alla documentazione che il soggetto interessato deve presentare allo sportello comunale, onde evitare incertezze applicative a causa del raffronto con la vecchia disciplina.

Al di fuori dai casi disciplinati dal Capo III, cioè dei casi in cui le attività produttive e di prestazione dei servizi sono soggette alla disciplina della S.C.I.A., le istanze sono presentate al S.U.A.P., che, entro 30 giorni dal ricevimento, può chiedere all'interessato la documentazione integrativa. Se questo resta inerte, decorso tale termine, l'istanza si intende correttamente presentata.

Il S.u.a.p. dovrà quindi verificare la completezza della documentazione e adottare il provvedimento conclusivo entro 30 giorni dal ricevimento ovvero indire una conferenza dei servizi. Il procedimento unico o ordinario è disciplinato dall'art. 7 del D.P.R. n 160/2010:

“ Fuori dei casi disciplinati dal Capo III, le istanze per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 2, comma 1, sono presentate al SUAP che, entro trenta giorni dal ricevimento, salvi i termini più brevi previsti dalla disciplina regionale, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata.

Verificata la completezza della documentazione, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro trenta giorni, decorso il termine di cui al comma 1, salvi i termini più brevi previsti dalla normativa regionale, ovvero indice una conferenza di servizi ai sensi del comma 3.

Quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP può indire una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti previsti dagli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero dalle altre normative di settore, anche su istanza del soggetto interessato o dell'Agenzia. La conferenza di servizi è sempre indetta nel caso in cui i procedimenti necessari per acquisire le suddette intese, nulla osta, concerti o assensi abbiano una durata superiore ai novanta giorni ovvero nei casi previsti dalle discipline regionali. Scaduto il termine di cui al comma 2, ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applica l'articolo 38, comma 3, lettera h), del decreto-legge.

Tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici richiesti sono comunicati in modalita' telematica dagli organismi competenti al responsabile del SUAP.

Nei procedimenti di cui al comma 1, l'Agenzia, su richiesta del soggetto interessato, puo' svolgere attivita' istruttoria ai sensi dell'articolo 38 comma 3, lettera c), del decreto-legge, e trasmette la relativa documentazione, in via telematica, al responsabile del SUAP. L'Agenzia fornisce assistenza per l'individuazione dei procedimenti da attivare in relazione all'esercizio delle attivita' produttive o alla realizzazione degli impianti produttivi, nonche' per la redazione in formato elettronico delle domande, dichiarazioni e comunicazioni ed i relativi elaborati tecnici. Se il comune lo consente, l'Agenzia puo' fornire supporto organizzativo e gestionale alla conferenza di servizi.

Il provvedimento conclusivo del procedimento, assunto nei termini di cui agli articoli da 14 a 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e', ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attivita' richieste.

Il rispetto dei termini per la conclusione del procedimento costituisce elemento di valutazione del responsabile del SUAP e degli altri soggetti pubblici partecipanti alla conferenza di servizi.”

A tal riguardo, l'art. 8, co 1, del D.P.R. in esame prevede che: “ Nei comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti, fatta salva l'applicazione della relativa disciplina regionale, l'interessato puo' richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e alle altre normative di settore, in

seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale e' trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile. Gli interventi relativi al progetto, approvato secondo le modalita' previste dal presente comma, sono avviati e conclusi dal richiedente secondo le modalita' previste all'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380....”.

6. La conferenza dei servizi innestata nell'ambito del procedimento di Sportello Unico: breve analisi

Dall'analisi della disposizione legislative su indicate del D.p.r. n. 160/2010 emerge che, in determinati casi, il responsabile del S.u.a.p. può o deve indire una conferenza dei servizi. Si tratta di tutte le ipotesi in cui sia necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'indizione della conferenza dei servizi è facoltativa quando i termini per ottenere un'autorizzazione sono inferiori a 90 giorni, che rappresentano la maggior parte dei procedimenti ai sensi dell'art. 2, co 1, del D.p.r. n. 160/2010. Se quest'ultima non è indetta o se è scaduto il termine entro il quale è prevista la pronuncia delle altre amministrazioni sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione conclude il procedimento prescindendo dal loro avviso, in attuazione di quanto previsto dall'art. 38, co 3, lettera h, del D.L. n. 112/2008. L'indizione della conferenza dei servizi è obbligatoria, invece, nelle ipotesi in cui i procedimenti necessari per acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi siano superiori a 90 giorni o nei casi previsti dalle discipline regionali. La possibilità di indire la conferenza dei servizi è prevista anche nell'ipotesi in cui l'istanza del soggetto interessato possa comportare la variazione dello strumento urbanistico.

A tal riguardo, l'art. 8, co 1, del D.P.R. in esame prevede che: “ Nei comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti, fatta salva l'applicazione della relativa disciplina regionale, l'interessato puo' richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e alle altre normative di settore, in seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale e' trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile. Gli interventi relativi al progetto, approvato secondo le modalita' previste dal presente comma, sono avviati e conclusi dal richiedente secondo le modalita' previste all'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380....”.

Pertanto, nel caso in cui lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o esse siano insufficienti , l'interessato può richiedere al responsabile del S.u.a.p. la convocazione della conferenza dei servizi.

Al fine di meglio comprendere il collegamento esistente tra lo sportello unico e la conferenza di servizi è opportuno esaminare la natura di quest'ultima e la sua operatività nella nostra normativa.⁴⁹

La conferenza è stata definita come un modulo procedimentale con cui si ottiene il coordinamento e la contestuale valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in un determinato procedimento attraverso la trattazione contemporanea di uno stesso interesse da parte di una pluralità di soggetti pubblici.⁵⁰

La conferenza dei servizi risponde all'esigenza di "semplificare", quando diversi uffici o organi sono coinvolti a vario titolo nello stesso procedimento. Attraverso il coordinamento si mira al conseguimento delle scelte amministrative nel rispetto dei principi dell'efficienza, della trasparenza e con la definizione di precise responsabilità per le posizioni assunte, senza, peraltro, che ciò comporti sacrifici in ordine alla valutazione degli interessi coinvolti. L'obiettivo è l'armonizzazione dei pubblici poteri per rendere l'azione amministrativa unitaria e rispondente ai principi costituzionali.

In ogni singolo procedimento amministrativo possono essere coinvolti una molteplicità di interessi, e le difficoltà relative ad un corretto svolgimento

⁴⁹ La bibliografia in tema di conferenza dei servizi è molto ampia, Cfr. C.Cosentino-F. Frasca, Conferenza dei servizi e sportello unico per le attività produttive, Milano 1999; R. Ferrara, Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?, in Dir. proc. amm. 1999, 323; F.G. Scoca, Analisi giuridica della conferenza dei servizi in Dir. Amm., 1999, 255 e ss; A. Sandulli, op. cit, 1303, 2216.

⁵⁰ M.A. Quaglia, La conferenza dei servizi: profili procedimentali in Quaderni Regionali, 1991, 105 ss; Sticchi Damiani, Attività amministrativa consensuale e Accordo di programma, Milano, 1992, 20 e ss.

procedimentale dipendono dall'intervento dei soggetti titolari degli stessi separatamente, in tempi e modi diversi. In una situazione del genere la conferenza deve favorire l'accelerazione della azione amministrativa, nonché la sua semplificazione. Tale risultato non viene ottenuto mediante l'arbitraria definizione di una gerarchia tra interessi, con conseguente incidenza sulle competenze delle amministrazioni che ne sono attributarie, ma attraverso una concentrazione temporale della loro acquisizione.

La conferenza non rappresenta una alternativa al procedimento, al contrario si tratta di uno strumento "procedimentale" che nel procedimento si inserisce per esigenze di coordinamento e semplificazione.

In dottrina e giurisprudenza ci si è interrogati su quale fosse la natura giuridica della conferenza e, principalmente, se essa fosse un organo.

Le differenti teorie ripercuotono i loro effetti soprattutto sul piano processuale, e cioè nella individuazione del soggetto legittimato passivamente nel contenzioso giurisdizionale quando si impugnano gli atti assunti in conferenza.

Il dibattito dottrinale ha trovato soluzione già prima dell'entrata in vigore della l. 340/00, grazie non solo a due pronunce della Corte Costituzionale n. 62 dell'08/02/93, e n. 79 del 10/03/96, che hanno avallato la tesi della conferenza di servizi quale modulo organizzatorio e procedimentale, ma soprattutto con l'intervento del Consiglio di Stato, che, nella pronuncia della VI sez. del 9/07/99 n. 1193, ha stabilito che la conferenza non costituisce un ufficio speciale della

p.a. autonomo rispetto i soggetti che vi partecipano, per cui non è necessaria una ulteriore notifica, in caso di ricorso, ad un organo insussistente. L' art. 14 ter, comma 9, della legge sul procedimento, costituisce una vera e propria norma di chiusura dell'intera disciplina della conferenza. Ai sensi di tale previsione di legge *"il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle Amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare, alla predetta conferenza"*. Applicabile a tutti i modelli di conferenza tale disposizione, inoltre, disciplina con chiarezza il rapporto tra decisione assunta in sede di conferenza e provvedimento formale. Infatti, nel caso in cui la determinazione conclusiva della conferenza abbia un contenuto negativo, non è necessario che tale determinazione venga eseguita da un provvedimento formale, in quanto non vi sono effetti giuridici da eseguire. Solo nel caso di "determinazione conclusiva favorevole" della conferenza la legge impone il dovere di formalizzare tale decisione in un provvedimento, che, rammentiamo, deve essere conforme alla decisione. E' bene sottolineare, che tale provvedimento finale raccoglie in un documento unitario una serie di provvedimenti, convergenti nel contenuto, costituenti atti finali dei diversi procedimenti (o subprocedimenti) che si sono svolti (per quanto attiene alla fase di valutazione comparativa degli interessi pubblici) congiuntamente e contestualmente in conferenza di servizi.

Inoltre, è la stessa amministrazione procedente che è competente all'adozione del provvedimento finale, il quale non può discostarsi dalle indicazioni emerse in sede di conferenza. In caso contrario, il provvedimento finale non può sostituire gli assensi indicati. La disciplina in materia di conferenza dei servizi, di cui agli artt. 14 e seguenti della L. 241/1990 è stata oggetto di recente modifica legislativa ad opera del D.L. n. 78 del 2010. In particolare, la conferenza dei servizi facoltativa è stata estesa alle ipotesi di cui all'art. 14, co 2, laddove si prevede che: *“La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate ovvero nei casi in cui è consentito all'amministrazione procedente di provvedere direttamente in assenza delle determinazioni delle amministrazioni competenti”*. Il D.L. n. 78/2010 ha, inoltre, modificato l'art. 14-ter, nonché introdotto il 14-quater della L. 241/1990. Per quanto attiene alla modifica dell'art. 14-ter per consentire la partecipazione dei Soprintendenti territorialmente competenti, il co 2 prevede che la nuova data di riunione della conferenza dei servizi sia fissata entro 15 giorni dalla precedente convocazione e che i comuni concordino insieme a quest'ultimi il calendario, almeno trimestrale, delle riunioni della conferenza. L'art. 14-ter, co 3 bis, stabilisce che in caso di opera o attività sottoposta anche ad autorizzazione paesaggistica, il Soprintendente si esprime definitivamente nell'ambito della conferenza dei servizi, ove convocata, in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza, ivi compresa la verifica di legittimità dell'autorizzazione di cui all'art. 159 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. In tal modo si consente di riunire tutte le valutazioni della soprintendenza all'interno della conferenza, in linea con l'esigenza di non sprecare risorse e

tempo proseguendo l'attività amministrativa anche dopo la chiusura dei lavori. Al co 4 bis è stabilito che quando l'intervento oggetto della conferenza sia stato sottoposto con esito positivo alla valutazione ambientale strategica, i risultati sono utilizzati, senza modificazioni, ai fini della VIA, qualora effettuata nella medesima sede, statale o regionale. L'intento del legislatore è quello di evitare aggravii procedurali ed ingiustificati allungamenti dei tempi. Il co 6 bis, accorpa i passaggi prima richiesti alla chiusura dei lavori della conferenza dei servizi. Ed, infatti, le tre fasi prima previste sono state unificate in una sola, prevedendo che, al termine dei lavori della conferenza, l'amministrazione procedente adotti, sulla base delle risultanze emerse, la determinazione motivata che sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti o invitate a partecipare, ma risultate assenti. Il D.L. n. 78/2010 ha riscritto l'art. 14 *quater* in materia di dissenso espresso da parte di una o più amministrazioni partecipanti alla conferenza dei servizi. La disposizione riformata prevede che ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico o alla tutela della salute della pubblica incolumità, la questione è rimessa al consiglio dei ministri, previa intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, se il dissenso riguarda un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali.

Nei casi in cui il dissenso riguardi un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali, l'intesa è richiesta alla Conferenza unificata. Nei casi in cui l'intesa non è raggiunta nei successivi trenta giorni, la Presidenza del consiglio dei ministri adotta comunque la determinazione conclusiva del procedimento. Nei casi in cui il motivato dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza è previsto che il Consiglio dei ministri deliberi con la partecipazione dei presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

La *ratio* della riforma è stata quella di ridurre i passaggi procedurali prima previsti, in una logica generale di semplificazione.

7. Lo Sportello unico e le attività edilizie

La disciplina in materia di Sportello Unico per le attività produttive deve coordinarsi con la normativa urbanistica ed edilizia⁵¹.

Il D.p.r. n. 447/1998 reca numerose disposizioni in materia edilizia che pongono l'esigenza di raccordare le competenze in materia urbanistico-edilizia con quelle sulle attività produttive.

“Ed invero, prima ancora di esaminare tutti i profili urbanistici insiti nella possibilità di proporre la variante allo strumento urbanistico, collegati alla verifica che lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato, occorre accertare se l'impianto produttivo ovvero il suo ampliamento sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro.

E questo un accertamento che il responsabile del procedimento deve quindi svolgere prima ancora di motivatamente convocare una conferenza di servizi, disciplinata dall'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, per le conseguenti decisioni”⁵².

⁵¹ Per il coordinamento tra S.u.a.p. ed attività edilizia cfr. Q. Lorelli, Sportello unico e attività edilizia, in Le riforme amministrative alla prova: Lo Sportello unico per le attività produttive, a cura di G. Gardini e G. Piperata Torino 2002, 197 ss; F. Caringella Corso di D. amministrativo Milano 2011, 1892 ss.; R. Garofoli, Manuale di d. amministrativo Roma 2010, 657 ss.

⁵² C.d.S., sez. IV, 20 luglio 2011 n. 4413

In particolare, l'individuazione delle aree per insediamenti produttivi costituisce una priorità anche temporale e, pertanto, può essere anche non contestuale alla revisione del piano regolatore o di altri strumenti di programmazione.

L'art. 2 del D.p.r. n. 447/1998 richiama le prescrizioni contenute nei piani territoriali sovracomunali che vanno salvaguardate.

La conseguenza è che nell'individuazione delle aree, i comuni devono tener presente tre livelli di programmazione urbanistica: quello dei piani regionali, quello dei piani territoriali provinciali di coordinamento di cui all'art. 20 del T.u.e.l. e quello specifico del piano regolatore generale(oggi P.u.c.).

Il comune provvede alla individuazione delle nuove aree destinate agli insediamenti produttivi, verificando le disponibilità nell'ambito del proprio territorio in armonia con ciò che è disposto nel piano territoriale e nel piano regolatore. Una volta individuata l'area, viene indetta una conferenza dei servizi, alla quale devono partecipare tutte le amministrazioni interessate, che si conclude con un documento di intesa.

La competenza all'approvazione del provvedimento con il quale vengono individuate le aree da destinare all'insediamento degli impianti produttivi , anche se conforme agli strumenti urbanistici, è del consiglio comunale.

Pertanto, gli esiti della conferenza dei servizi dovranno, a loro volta, essere recepiti dal consiglio comunale con una deliberazione di approvazione della nuova zonizzazione, che verrà trasmessa alla giunta regionale per l'approvazione definitiva.

Le previsioni del D.p.r. in esame, se non derogate da leggi regionali più restrittive, consentono la conclusione di accordi tra i proprietari di aree

interessati ad impiantare o a trasferire impianti produttivi esistenti ed i comuni, senza ricorrere a procedure ablativo pubblicitarie e mediante convenzioni di diritto privato, soggette alla disciplina di cui all' art. 11 della L. 241/1990.

Infatti, in applicazione del principio generale di divieto di aggravio dell'azione amministrativa, cristallizzato all'art. 1 della L. 241/1990, non sussistono ragioni ostative alla realizzazione di accordi tra amministrazione e privati che abbiano come fine ultimo l'individuazione di aree industriali e l'avvio di nuovi insediamenti produttivi nel territorio del comune.

In ogni caso, l'efficacia dell'accordo è subordinata alla approvazione della variante al piano territoriale da parte della regione o della provincia, ricorrendo, eventualmente allo strumento della conferenza dei servizi.

Più problematica è la disciplina dei progetti comportanti la variazione di strumenti urbanistici

L'art. 5 del D.p.r. n. 447/1998 prevedeva che se il progetto presentato si poneva in contrasto con lo strumento urbanistico, il responsabile del procedimento doveva rigettare l'istanza. Tuttavia, qualora lo strumento urbanistico non avesse individuato aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste fossero insufficienti, il responsabile poteva convocare una conferenza dei servizi, fermo restando il rispetto delle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro.

E' opportuno precisare che l'insufficienza delle aree nel P.R.G. costituisce un presupposto da accertare in modo rigoroso.. *“ In tale prospettiva va anzitutto premesso che l'insufficienza delle aree nel P.R.G. - che l'art.5 del d.p.r. n.447 del 1998 richiede come conditio sine qua non per procedere all'approvazione*

della variante semplificata - va intesa in senso rigoroso, non essendo il Comune tenuto ad assecondare l'approvazione di iniziative genericamente volte all'incremento dell'attività produttiva nel territorio il che, come tale, non rientra certamente tra gli obiettivi che la norma in commento si propone⁵³."

Se l'esito della conferenza comportava la variazione dello strumento urbanistico, tale determinazione comportava una proposta di variante sulla quale doveva pronunciarsi il consiglio comunale entro 60 giorni.

Il motivato dissenso espresso dalla Regione in conferenza dei servizi comportava l'esito negativo della proposta di variante, impedendo l'approvazione in Consiglio comunale. A tal proposito, si è pronunciata la Corte Costituzionale⁵⁴dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui prevedeva che, ove il progetto di insediamento contrastasse con la previsione di uno strumento urbanistico, la determinazione della conferenza costituisse, anche nell'ipotesi di dissenso della regione, proposta di variante sulla quale potesse pronunciarsi definitivamente il consiglio comunale.

E' opportuno precisare, inoltre, che l'art. 5 costituiva in ogni caso un'ipotesi eccezionale, consentendo con un percorso alternativo, la possibilità di costituire varianti al piano regolatore.. *"L'art. 5, d.P.R. n. 447 del 1998 va qualificato come disposizione di natura eccezionale che consente di variare lo strumento urbanistico, omettendo di seguire la procedura ordinaria, al ricorrere di ipotesi tassativamente previste: la portata derogatoria dell'istituto - rispetto alla regola del diniego necessitato all'approvazione di un progetto contrastante con lo*

⁵³ C.d.S., sez IV, n. 5985 del 11 novembre 2011

⁵⁴ C. Cost. n. 206 del 26 giugno 2001

strumento urbanistico - rende i presupposti di cui all'art. 5 di stretta interpretazione...⁵⁵

Il D.p.r. n. 447/1998 è stato, come precedentemente esposto, sostituito dal D.p.r. n. 160/2010.

La disciplina in tale materia è rimasta quasi invariata.

L'art. 8 , co 1, del cit. Regolamento prevede che, qualora lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o esse siano insufficienti, l'interessato può richiedere al responsabile del S.u.a.p. la convocazione della conferenza dei servizi. Il verbale che contiene la variazione dello strumento urbanistico, decisa dalla conferenza dei servizi, è successivamente sottoposto alla votazione del consiglio.

Anche nella nuova disciplina è fatto salva una diversa regolamentazione ad opera della normativa regionale.

L'art. 9 del cit. Regolamento prevede che i soggetti interessati possono richiedere al S.u.a.p. chiarimenti sul rispetto delle disposizioni tecniche della normativa vigente e sulla localizzazione dell'impianto.

In tali ipotesi, entro 10 giorni dalla richiesta, il responsabile dello sportello convoca una riunione, anche in via telematica, di cui è redatto apposito verbale tra i soggetti interessati e le amministrazioni competenti, che non comporta l'interruzione del procedimento in corso.

L'art. 10 prevede che il soggetto interessato debba comunicare al S.u.a.p. la conclusione dei lavori, trasmettendo la dichiarazione del direttore, in cui si

⁵⁵ T.A.R Brescia- Lombardia, sez. I. 9 giugno 2011

attesti: 1) la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità; 2)il
certificato di collaudo rilasciato da un professionista abilitato

8. Il Raffronto con altri sportelli

Nel quadro generale della semplificazione amministrativa, il legislatore ha introdotto altre figure di sportelli, che, pur ripercorrendo la strada tracciata dal S.u.a.p. e pur condividendone i principi ispiratori e la natura giuridica, meritano una menzione.

L'art. 5 del D.P.R. n. 380/2001, co 1, demanda alle amministrazioni comunali nell'ambito della propria autonomia organizzativa, la costituzione di un ufficio denominato sportello unico per l'edilizia.⁵⁶

L'istituzione del S.u.e., così come per il S.u.a.p, è da ricondurre in quel complesso di misure di semplificazione strutturale o organizzativa che possono investire altri uffici. Al S.u.e. è demandata la cura di tutti i rapporti tra il privato e l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività.

Il confronto tra i due sportelli presenta alcuni profili interessanti⁵⁷.

In particolare, dall'analisi delle rispettive disposizioni normative emerge che un comune denominatore tra i due sportelli è, senza alcun dubbio, rappresentato dalla funzione informativa che li caratterizza.

Entrambe le strutture, poi, assolvono ad un ruolo di unificazione procedimentale. Nel S.u.e, come per il S.u.a.p., confluiscono - all'interno del

⁵⁶ S. Tarullo, in Enciclopedia del diritto, 2007, 1090 ss.

⁵⁷ Per una puntuale analisi sul raffronto tra la disciplina dello sportello unico per le attività produttive e quello per l'edilizia, T.U. Edilizia commentato a cura di A. Sandulli, 131 ss.

procedimento per il rilascio del titolo edilizio - tutti i subprocedimenti necessari all'adozione degli atti preliminari di assenso.

Altro tratto simile tra i due sportelli è l'estensiva operatività della conferenza dei servizi, ciò a conferma della tendenza dell'ordinamento a coniugare elementi di unificazione strutturale-organizzativa con elementi di semplificazione funzionale-procedimentale.

Ciò posto, vi sono profili dei due istituti completamente differenti.

In primo luogo, nel S.u.a.p. l'unificazione procedimentale è stata realizzata concretamente dato che in tale ufficio risulta essere parte integrante di un'unica struttura nella quale sono raggruppate tutte le competenze in materia di insediamenti produttivi.

Nel caso del S.u.e., invece, lo sportello è posto in rapporto di estraneità rispetto agli altri uffici comunali, con i quali comunque è tenuto a dialogare e nei confronti dei quali assolve una mera funzione informativa o di ausilio nell'espletamento delle attività istruttorie.

Ciò ha determinato, in determinati casi, anzicchè maggiore semplificazione procedurale, maggiore incertezza e confusione.

Altra peculiare differenza risiede nel fatto che, mentre per il S.u.a.p vi è l'istituzione obbligatoria dell'archivio informatico, nel S.u.e l'utilizzo del medesimo è solo facoltativo.

Orbene, i due sportelli posso avere momenti di raccordo, dato che , il rilascio di un provvedimento unico che autorizza l'impianto produttivo può coinvolgere anche un titolo edilizio.

La L. n. 135 del 29 marzo 2001 ha istituito lo Sportello unico per il turismo.

In particolare, l'art. 9, co 1, prevede che l'apertura o il trasferimento di sede degli esercizi ricettivi siano soggetti ad autorizzazione del sindaco del comune nel cui territorio è ubicato e il co 6, prevede che i procedimenti amministrativi per il rilascio di licenze, autorizzazioni e nulla osta riguardanti le attività e le professioni turistiche si conformano ai principi di speditezza, unicità e semplificazione, ivi compresa l'introduzione di sportelli unici. L'ultima parte del comma 6 estende al S.u.t la disciplina degli artt. 23, 24 e 25 del D.lg n. 112 del 1998 e le disposizioni del D.p.r. n. 447 del 1998.

L'ambito operativo dello sportello unico per il turismo è distinto dallo sportello unico per le attività produttive ed infatti, si occupa dei procedimenti autorizzatori riguardanti le attività e professioni turistiche, non interessandosi della localizzazione delle strutture a ciò preposte, che, invece, ricadono nelle competenze del S.u.a.p.

Il D.Lgs n. 286 del 25 luglio 1998 all'art. 22, prevede l'istituzione , presso ciascuna prefettura-ufficio territoriale del Governo, di uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato. Lo sportello unico per l'immigrazione ha funzione di raccordo con le altre amministrazioni e funzioni di amministrazione attiva.

Il D.p.r.n. 358 del 19 settembre 2000, all'art. 2, istituisce lo sportello unico dell'automobilista, presso il quale è possibile effettuare le operazioni di immatricolazione, reimmatricolazione, registrazione della proprietà, passaggi di proprietà.

Il D.lgs n. 163 del 2006, all'art. 9 istituisce lo sportello dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Si tratta di un istituto a carattere facoltativo, dato che alle stazioni appaltanti è offerta la semplice possibilità di istituire il cit. sportello con le funzioni di fornire ai candidati, agli offerenti ed ai soggetti che intendono presentare una candidatura o un'offerta, informazioni relative alle norme vigenti nel luogo di affidamento e di esecuzione del contratto, inerenti agli obblighi fiscali, alla tutela dell'ambiente, alle disposizioni in materia di sicurezza e alle condizioni di lavoro e fornire ai candidati la documentazione utile per la presentazione delle candidature e delle offerte, in conformità alle norme del codice.

CAPITOLO IV

Il S.u.a.p. nella prassi applicativa

1. L'attuazione graduale della nuova normativa

Al fine di consentire una corretta attuazione della disciplina in materia di S.u.a.p., l'art. 38, co 5, del D.L. n. 112/2008 prevede l'elaborazione di un piano di formazione dei dipendenti pubblici ad opera del comitato per la semplificazione di cui all'art. 1 del D.L. 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006.

A tal riguardo, l'art. 11, co 2, del D.P.R. n. 160/2010 prevede che : *“Nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 38, comma 5, del decreto-legge, i Ministri di cui al comma 1 predispongono, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio destinati allo scopo a carico della finanza pubblica, un piano di formazione dei dipendenti pubblici, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e di Unioncamere, con la eventuale partecipazione anche di esponenti del sistema produttivo, che miri a diffondere sul territorio nazionale la capacita' delle amministrazioni pubbliche di assicurare sempre e tempestivamente l'esercizio del diritto di iniziativa economica di cui all'articolo 38 del decreto-legge.”* Pertanto, per assicurare la graduale, ma piena attuazione della normativa *de qua* si è attribuito l'incarico di formazione dei

dipendenti pubblici ai ministri per lo sviluppo economico, data la mancata istituzione del Comitato.

Tuttavia, le imprese e gli altri soggetti, pubblici e privati, potranno effettuare segnalazioni e rilevare criticità per migliorare il funzionamento del S.u.a.p. e per assicurare la piena adeguatezza dell'impianto normativo.

2. Le Agenzie per le imprese

Un ulteriore passo in avanti per la piena attuazione della normativa in materia di S.u.a.p. è determinato dall'attività svolta dall' Agenzia per le imprese.

L'art. 38 del D.L. n. 112/2008, co 3, lett c prevede che : “ *l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa può essere affidata a soggetti privati accreditati («Agenzie per le imprese»).* In caso di istruttoria con esito positivo, tali soggetti privati rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Qualora si tratti di procedimenti che comportino attività discrezionale da parte dell'Amministrazione, i soggetti privati accreditati svolgono unicamente attività istruttorie in luogo e a supporto dello sportello unico;”.

Gli imprenditori possono delegare ogni loro rapporto con le amministrazioni pubbliche alle Agenzie per le imprese.⁵⁸

Il soggetto interessato può avvalersi delle medesime in caso di attività soggette a S.C.I.A. e alla disciplina del silenzio assenso, mentre restano esclusi dalla competenza dell' Agenzia i procedimenti che comportano attività discrezionale da parte della pubblica amministrazione di esclusiva competenza del S.u.a.p., con riferimento ai quali, tuttavia, per richiesta dell'interessato, l'agenzia può

⁵⁸ In materia di Agenzia per le imprese Cfr. F. Caringella, op. cit., 1895 ss.; D. Trombino, op. cit., 107 ss.

svolgere attività istruttoria, finalizzata al rilascio da parte del S.u.a.p. del titolo autorizzatorio.

Pertanto, le Agenzie per le imprese danno supporto ai S.u.a.p. nelle istruttorie dei procedimenti amministrativi ed, esclusivamente nei casi in cui i procedimenti non richiedano l'attività discrezionale della pubblica amministrazione, si sostituiscono alla medesima, potendo attestare la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per consentire l'esercizio dell'attività imprenditoriale. L'esito positivo dell'attività svolta dall'Agenzia acquisterà valore provvedimento.

La disciplina delle medesime e, in particolare, l'*iter* per il loro accreditamento è contenuto nel D.p.r. n. 159/2010.

Quanto alla natura giuridica delle medesime, le disposizioni del regolamento in esame parlano di soggetti privati dotati di personalità giuridica e costituiti anche in forma societaria. Possono costituirsi in Agenzia in forma singola o associata : organismi di valutazione della conformità di opere o progetti accreditati, organismi tecnici già abilitati al rilascio di attestazioni di conformità di opere secondo le vigenti disposizioni, associazioni di categoria professionali, sindacali, ed imprenditoriali, centri di assistenza tecnica (C.A.T.), centri autorizzati di assistenza agricola (C.A.A.), studi associati o associazioni di professionisti iscritti ai rispettivi albi per le attestazioni di competenza.

Le Agenzie per poter svolgere le funzioni di attestazione in ausilio o sostituzione della p.a., devono essere accreditate secondo quanto dispone l'art. 3 del D.P.R. n. 159/2010, motivo per cui devono presentare al Ministero dello Sviluppo economico l'istanza che contiene l'indicazione dettagliata delle attività

economiche per le quali chiede l'accreditamento e l'ambito territoriale nel quale intende operare.

La richiesta deve essere completa della documentazione comprovante il possesso di una struttura tecnico-amministrativa rispondente a criteri di competenza, indipendenza e terzietà e corredata di copia della stipula di una polizza assicurativa di responsabilità civile e professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività per le quali viene richiesto l'accreditamento.

I requisiti generali, strutturali e di garanzia validi per tutte le Agenzie, sono esplicitamente individuati nell'allegato del regolamento.

I livelli di accreditamento sono due. Il primo riguarda le attività soggette a S.C.I.A. e consente alle Agenzie di esercitare l'attività di attestazione con valore di autorizzazione;

il secondo livello abilita l'Agenzia ad espletare l'istruttoria dei procedimenti aventi natura discrezionale. I due livelli presuppongono due diversi certificati di conformità della struttura secondo le qualifiche indicate nell'allegato.

Il ruolo svolto dalle Agenzie per le imprese determina una vera equiparazione alle amministrazioni-autorità, motivo per cui la dottrina le qualifica come soggetti privati cui è conferito lo svolgimento di pubbliche funzioni. Il vero fondamento di tale tesi è da rinvenirsi nel fatto che la dichiarazione di conformità da esse rilasciata, in seguito ad una verifica istruttoria positiva, ha valore di titolo autorizzatorio all'esercizio dell'impresa.

Dalla natura giuridica che viene loro attribuita ne discende l'applicazione di una serie di disposizioni normative volte ad assicurare il corretto perseguimento del

fine pubblico nonchè l'imparzialità ed indipendenza nell'esercizio delle funzioni,
disposizioni normative contenute nel D.P.R. 159/2010 e nel relativo allegato.

3. Il S.u.a.p. e le C.C.I.A.A.

L'art. 38, co III, lett. d., del D.L.112/2008 disciplinava la possibilità per i comuni di svolgere le funzioni inerenti il S.u.a.p. anche avvalendosi del sistema camerale.

La legge di conversione 133/2008 ha modificato tale disposto prevedendo che *“I comuni che non hanno istituito lo sportello unico, ovvero il cui sportello unico non risponde ai requisiti di cui alla lettera a) esercitano le funzioni relative allo sportello unico, delegandole alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura le quali mettono a disposizione il portale “impresa.giov” che assume la denominazione di “impresainungiorno”, prevedendo forme di gestione congiunta con l’ANCI”.*

Pertanto, la delega alle camere di commercio è subordinata alle seguenti condizioni:

- 1) la mancata costituzione dello sportello da parte del comune;
- 2) lo sportello istituito non rispondente ai requisiti individuati dalla lett. a, del co III, dell'art. 38.

In particolare, le funzioni del S.u.a.p. possono essere delegate alle C.C.I.A.A. quando lo sportello non costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva o nell'ipotesi in cui lo sportello non fornisca una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.

Ciò posto, in riferimento alla delega in caso di mancata istituzione dello sportello *nulla quaestio*, mentre più problematiche conseguono alla delega determinata dal S.u.a.p. privo delle condizioni indicate nella legge.

E' stato affermato che la delega alle C.C.I.A.A. potrebbe mettere in discussione l'idea di un S.u.a.p. che coniuga procedura e merito, in quanto non vi potrà mai essere una devoluzione di competenze di merito in materia di titoli abilitativi, provvedimenti interdittivi, etc., dal comune alle C.C.I.A.A.

Ed infatti, ad essere delegata, è solo la gestione del procedimento unico, mentre restano ferme in capo al comune tutte le competenze.

Profili problematici sorgono in merito a chi debba effettuare la valutazione dei requisiti in esame. Si è passati, infatti, da una verifica rimessa alle regioni ad un'autovalutazione dei comuni, resa in un'apposita attestazione da trasmettere al Ministero per lo sviluppo economico, che deve tener presente anche della sussistenza dei requisiti dell'art. 2, co 2 del D.p.r. 160/2010 e , dunque, della dematerializzazione delle pratiche e della loro trasmissibilità telematica.

Ciò posto, è evidente che il quadro così delineato presta il fianco ad obiezioni critiche da parte di quanti hanno visto in cattiva luce tale delega, sottolineando che per quanto si possa dubitare dell'affidabilità e dell'efficienza dei S.u.a.p. comunali, non si comprende la ragione per cui le camere di commercio possano garantire più adeguatamente il servizio⁵⁹.

⁵⁹ Per maggiori approfondimenti sul punto Cfr. D. Trombino, op. cit.

4. Il responsabile del S.U.A.P

Nel procedimento ordinario, il responsabile dello sportello unico riveste un ruolo fondamentale.

Si tratta del vero protagonista dello sportello unico, il funzionario investito della piena responsabilità di governare con criteri di efficienza i processi amministrativi attraverso azioni di impulso ed esercitando poteri di coordinamento, di diffida e di controllo.

E' fondamentale che il responsabile del procedimento faccia precedere l'esercizio di ogni sua azione da una valutazione preliminare sulla tipologia e consistenza degli interventi richiesti, sull'implicazione che essi comportano, sulla natura e titolarità dei subprocedimenti e proceda, poi, ad una pianificazione del percorso e delle modalità di conduzione del procedimento unico in maniera tale da assicurare la trasparenza e speditezza del medesimo.⁶⁰

Una delle principali funzioni che espleta è l'indizione della conferenza di servizi, quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi.

Com'è stato precedentemente affermato, non è, invece, obbligatorio, il ricorso alla conferenza dei servizi laddove i procedimenti necessari per acquisire le suddette intese, nulla osta, concerti o assensi abbiano una durata inferiore ai novanta giorni, salva diversa disciplina disposta dagli ordinamenti regionali.

⁶⁰ Sull'individuazione delle principali operazioni che fanno capo al responsabile del procedimento e sulle conseguenti responsabilità Cfr. M. Parenti, Lo sportello unico per le attività produttive, aspetti giuridici, in Nuova Rassegna, n. 21-22, 1999, 2167 ss.

Il responsabile S.u.a.p. dovrà indire la conferenza dei servizi secondo le modalità delineate dagli articoli 14 a 14 -*quinquies* della legge 241/1990.

La possibilità attribuitagli di optare alternativamente per la conferenza dei servizi e per l'acquisizione di pareri da parte di enti-uffici terzi senza l'indicazione dei criteri in base ai quali orientarsi di caso in caso, oltre che la mancata individuazione di termini univoci e di modalità dettagliate, che scandiscono tale segmento procedimentale, accresce in ogni caso a dismisura la discrezionalità del responsabile S.u.a.p e, di conseguenza, le sue responsabilità.

5. L'avvio del procedimento mediante lo sportello unico telematico. L'informatizzazione

L'art. 2, co 1, del D.p.r. 160/2010 prevede che il S.U.A.P. di "Impresa in un giorno" è *"l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al D.lgs. 59/2010."*

Per qualsiasi "vicenda amministrativa" riguardante le attività produttive, il S.u.a.p. fornisce alle imprese risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.

Per il S.u.a.p. costituisce requisito fondamentale di natura tecnico-operativa per operare in conformità alle previsioni del D.P.R., la capacità di avviare, gestire e concludere i procedimenti sopra richiamati, per via informatica e telematica.

Per questi specifici aspetti, il documento di riferimento è l'Allegato Tecnico al Regolamento, che descrive compiutamente le modalità telematiche con cui procedere alla comunicazione e al trasferimento dei dati tra il S.u.a.p. e tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

L'Allegato fa esplicito riferimento alle soluzioni di carattere tecnologico che risultano ottimali rispetto all'obiettivo dell'automazione dei flussi informativi e

dell'interscambio dei dati, nella consapevolezza, tuttavia, che queste soluzioni possano non essere attualmente nelle disponibilità di tutti i SUAP.

L'art. 3 del Regolamento disciplina il portale "www.impresainungiorno.it", che consente a tutti i S.u.a.p. di garantire il servizio, evitando nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, l'interessato presenta all'ufficio del registro dell'impresa, per via telematica o su supporto informatico, la comunicazione unica, quale assolvimento di tutti gli adempimenti previsti per l'iscrizione al Registro delle imprese⁶¹. L'allegato tecnico del regolamento disciplina le modalità telematiche con cui procedere alla comunicazione e al trasferimento dei dati tra il S.u.a.p. e tutti i soggetti coinvolti nel procedimento .

In particolare, nell'interazione tra pubbliche amministrazioni sarà necessaria la posta elettronica certificata (P.E.C.) o la porta di dominio.

Nei rapporti tra impresa e S.u.a.p. sarà necessario avvalersi del portale informatico o della P.E.C.

Entro 120 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del D.p.r. 160/2010 (30 settembre 2010), i comuni avrebbero dovuto attestare, secondo le modalità previste nell'allegato tecnico, la sussistenza di tali requisiti telematici e trasmetterli al Ministero dello sviluppo economico con conseguente pubblicazione nell'elenco dei S.u.a.p. sul portale www.impresainungiorno.it.

⁶¹ Per maggiori riflessioni in materia di telematizzazione del procedimento mediante sportello unico Cfr. A. Masucci, Procedimento amministrativo e nuove tecnologie, Torino 2011, 27 ss.

Tuttavia, in data 25 marzo 2011, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dello Sviluppo Economico hanno emanato una circolare riguardante lo sportello unico per le attività produttive di cui al D.P.R. 7 settembre 2010 n. 160.

La circolare precisa che, anche dopo il 29 marzo 2011, nei Comuni che non sono ancora in grado di operare con le modalità esclusivamente telematiche, nulla osta alla presentazione della documentazione secondo le tradizionali modalità cartacee.

Nella Circolare è precisato che *“poiché, nonostante lo sforzo compiuto dai soggetti coinvolti nell'attuazione del procedimento informatizzato, in alcune realtà territoriali il processo di informatizzazione del SUAP è effettivamente in corso di completamento e tenuto conto dell'esigenza di garantire l'avvio graduale del sistema senza determinare problemi e difficoltà per gli operatori interessati, occorre chiarire che, anche dopo il 29 marzo nei Comuni che non sono ancora in grado di operare in modalità esclusivamente telematica, sino alla completa attivazione degli strumenti previsti dal capo III del DPR 160/2010, ivi compreso il sistema informatico dei pagamenti, nulla osta alla presentazione della documentazione secondo le tradizionali modalità cartacee”*.

Va precisato al riguardo che con la Circolare in questione non sono prorogati i termini di avvio dello sportello unico, ma si precisa semplicemente che il cittadino interessato può presentare la S.C.I.A. anche in modalità cartacea, fermo restando che la medesima va presentata esclusivamente attraverso lo sportello unico e che il responsabile di quest'ultimo dovrà trasmettere la documentazione all'Ente competente.

Pertanto a partire dal 29 marzo 2011 per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, soggetti alla disciplina della S.C.I.A., anche se di competenza di Enti diversi dal Comune, la segnalazione deve essere presentata tramite lo Sportello Unico.

A seguito della Circolare e fino all'attivazione e validazione dei sistemi informatici, è facoltà dell'interessato utilizzare la modalità cartacea.

Dal 29 marzo 2011, infatti, è entrato in vigore il nuovo Regolamento sullo Sportello Unico per la parte relativa all'organizzazione del S.U.A.P. e all'avvio del procedimento automatizzato obbligatorio previsto nei casi di applicabilità della S.C.I.A. di cui all'art. 19 della Legge 241/1990 e dal 1 ottobre 2011 per la parte relativa al procedimento unico ordinario di autorizzazione per le attività produttive.

Il S.U.A.P. comunale dovrà operare esclusivamente in modalità telematica, anche per quanto attiene ai pagamenti.

Se il comune non provvede all'istituzione del SUAP entro il 29 marzo 2011, l'esercizio delle relative funzioni sarà delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alla Camera di Commercio.

Come più volte esplicitato nel testo dell'Allegato stesso, nelle more dell'adozione di soluzioni tecnologiche più adeguate, le funzioni istituzionali del S.u.a.p. possono essere comunque svolte attraverso il possesso dei seguenti requisiti tecnici minimi:

- casella di PEC istituzionale, a cui fa riferimento il S.u.a.p., per ricevere la documentazione dalle imprese, inviare le ricevute e gli atti relativi ai procedimenti, trasmettere atti, comunicazioni e relativi allegati alle altre amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento e ricevere dalle stesse comunicazioni e atti in formato elettronico;
- firma digitale rilasciata al responsabile dello Sportello, per la sottoscrizione degli atti in formato elettronico;
- applicazione software per la lettura di documenti firmati digitalmente. La verifica della firma e la successiva estrazione dei documenti firmati può essere effettuata con qualsiasi software in grado di elaborare file firmati in modo conforme alla deliberazione CNIPA n.45 del 21 maggio 2009, il cui elenco è disponibile nel sito di DIGITPA;
- protocollazione informatica della documentazione in entrata e in uscita, per la certificazione della corrispondenza, come previsto dal DPR 445 del 28 dicembre 2000 e dal DPCM del 31 ottobre 2000;
- sito web del SUAP o area ad esso riservata nell'ambito del sito istituzionale, in cui siano pubblicate informazione sui procedimenti amministrativi oltre alle modulistiche di riferimento e che preveda la possibilità per gli utenti di verificare lo stato di avanzamento delle pratiche.

6. Esperienze applicative del S.u.a.p. nel comune di Afragola e statistiche sull'operatività del medesimo in tutta la penisola

Oggetto d'indagine è stata l'applicazione della normativa sullo Sportello nel Comune di Afragola, onde verificare nella prassi l'adeguamento delle istituzioni locali ai dettami legislativi e, dunque, analizzare se ed in che modo vi sia stato il raggiungimento degli obiettivi che la normativa esaminata si era prefissata.

Seppur introdotto nel nostro ordinamento nel lontano 1998, è operativo nel Comune preso a campione solo da alcuni mesi.

Orbene, giova precisare che - dall'esame di alcuni dati statistici- emerge come le Istituzioni locali si siano adeguate con estrema difficoltà alle disposizioni regolamentari e, solo a piccoli passi, dopo ben dodici anni dalla sua "introduzione normativa", lo Sportello unico per le attività produttive "sta venendo alla luce".

A ben vedere, i Comuni, pur istituendo i relativi sportelli, hanno poi riscontrato insormontabili ostacoli per la loro concreta operatività.

Le ragioni di questo ritardo sono imputabili a diversi fattori⁶².

Da un lato, si sono riscontrate difficoltà interpretative della normativa e, questo ha determinato i numerosi interventi di riforma oggetto di analisi.

Dall'altro, vi sono state resistenze burocratiche derivanti dalla mancanza di un rapporto di collaborazione e coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte.

⁶² L'analisi dei quali è stata oggetto già di riflessioni da parte di Iuvone, L'attuazione dello sportello unico per le attività produttive, in Le riforme amministrative alla prova : lo sportello unico per le attività produttive a cura di Gardini e Piperata, 2002 Torino, 284 ss.

E' stata, altresì, riscontrata una reticenza imprenditoriale, una diffidenza ad avvalersi dell'istituto. Gli imprenditori, non di rado, nonostante l'istituzione degli Sportelli nei rispettivi Comuni, hanno continuato ad avvalersi dei propri tecnici per ottenere i diversi provvedimenti autorizzatori dai vari uffici competenti. Per quanto nello specifico attiene all'esperienza comunale esaminata, Il comune di Afragola ha oggi, uno sportello pienamente conforme a legge, agendo esclusivamente con le modalità telematiche imposte dal D.p.r. n. 160/2010.

Ho, altresì, preso visione di alcune S.c.i.a. presentate allo Sportello unico per le attività produttive per l'attivazione e la cessazione di attività imprenditoriali (a titolo esemplificativo l'apertura di un panificio, di centro estetico, la cessazione di un'attività farmaceutica), potendo così riscontrare la conformità a legge dei relativi procedimenti.

D'altronde, dai dati in mio possesso, emerge che in riferimento al Comune esaminato, è stata completata la procedura di accreditamento presso il Ministero dello Sviluppo economico come prescritta dal D.p.r. n. 160 /2010 e dal Decreto Sviluppo.

Sul sito del Comune è pubblicata la guida operativa per la presentazione della S.c.i.a. on line, che qui di seguito riporto per fini illustrativi:

“GUIDA OPERATIVA ALLA PRESENTAZIONE DELLA SCIA ON LINE

In base alle nuove regole stabilite dal DPR. n. 160/2010, una pratica SCIA - composta dalla MODULISTICA COMUNALE e dai relativi ALLEGATI - deve essere presentata esclusivamente in modalità telematica, a partire dal 1 ottobre 2011 alla seguente casella di posta elettronica certificata:

suap@pec.comune.afragola.na.it tramite ed esclusivamente l'indirizzo pec del mittente.

Quindi, non può più essere presentata in forma cartacea agli sportelli e neanche con invio per posta o per fax. Le pratiche presentate seguendo le modalità tradizionali (carta, fax o posta), saranno considerate irricevibili e inefficaci e pertanto non produrranno alcun effetto giuridico.

Un altro canale possibile è l'invio della SCIA UNITAMENTE ALL'ISCRIZIONE IN CAMERA DI COMMERCIO mediante la procedura telematica messa a punto dal sistema camerale delle Camere di Commercio italiane, denominato ComUnica Starweb. Insieme alla Com/Unica da inviare al Registro Imprese, che consente di registrare la nuova impresa contestualmente alle Camere di Commercio, INPS, INAIL ed Agenzia delle Entrate, nello stesso giorno e con lo stesso ed unico invio telematico può essere presentata contestualmente anche la S.C.I.A.

Chi può presentare la SCIA:

L'istanza telematica al SUAP può essere presentata direttamente dal Cittadino/ imprenditore oppure da un delegato a cui il cittadino/imprenditore ha deciso di affidarsi per la redazione e la presentazione della domanda. In questo caso il cittadino/imprenditore dovrà affidare la propria pratica tramite apposita delega di cui un modello esemplificativo si ritrova sul sito istituzionale dell'Ente (<http://www.comune.afragola.na.it/sportellounico/modulistica.htm>). Il delegato, generalmente, un professionista (ingegnere , commercialista, avvocato, geometra , ecc) dovrà informare puntualmente l'interessato circa lo stato della pratica e le eventuali comunicazioni che possono giungere dagli uffici del SUAP.

È possibile inoltre presentare la pratica con apposita procura anche attraverso l'Agenzia per le Imprese”.

Lo stato di attuazione della riforma a livello nazionale⁶³

	TOT. COMUNI	ACCR.IN CORSO	COMUNI ACCREDITATI	C.IN DEL.ALLE C.C.I.A.A.
ABRUZZO	305	0	162	46
BASILICATA	131	1	8	67
CALABRIA	409	0	76	76
CAMPANIA	551	0	174	148
EMILIA ROMAGNA	348	0	338	0
FRIULI VENEZIA GIULIA	218	2	73	18
LAZIO	378	1	171	91
LIGURIA	235	0	32	94
LOMBARDIA	1.544	7	625	496
MARCHE	239	0	189	10
MOLISE	136	0	30	27
PIEMONTE	1.206	3	550	289
PUGLIA	258	0	75	65
SARDEGNA	377	4	240	0
SICILIA	390	0	89	101
TOSCANA	287	0	284	0
TRENTINO ALTO-ADIGE	333	0	0	0
UMBRIA	92	0	86	0
VALLE D'AOSTA	74	0	74	0
VENETO	581	1	121	327
TOTALE (02/09/2011)	8.902	19	3.405	1.855

⁶³ Fonte: "www. impresainungiorno.gov.it", dati aggiornati al 2/09/2011

Conclusioni

Dall'esame del quadro normativo, dall'analisi di alcuni casi concreti e dalla visione dei dati statistici si possono formulare alcune brevi considerazioni.

Non vi è dubbio che lo Sportello unico per le attività produttive costituisca uno strumento di grande portata innovativa, in quanto attraverso di esso si realizzano diverse forme di semplificazione.

La portata innovativa dello Sportello è, certamente, determinata dalla sintesi dei "tipi" di semplificazione che il medesimo pone in pratica: concertazione organizzativa e, al contempo, procedimentale.

Lo Sportello si inserisce nel solco di un processo progressivo di trasformazione della pubblica amministrazione incentrato sull'eliminazione di tutti quelle fasi procedurali "superflue", onde alleggerire l'agire dei pubblici poteri.

Il "taglio di alcuni passaggi amministrativi" è conseguenza della costituzionalizzazione dei principi aziendalistici di efficacia, efficienza, economicità.

Giova ricordare che, seppur nell'ottica di una semplificazione procedimentale volta al raggiungimento dei su indicati obiettivi, ogni scelta di semplificazione deve essere oggetto di una ponderata valutazione, considerato che il procedimento amministrativo è teso a garantire tutta una serie di diritti ed aspettative che non possono essere sacrificate in vista di "un risultato aziendale".

Il S.u.a.p. oltre a rappresentare un importante modello di semplificazione, costituisce un modello amministrativo flessibile, che consente ai soggetti

pubblici chiamati ad istituirlo, la possibilità di adeguarne in concreto la struttura alle esigenze e agli interessi dettati dalla prassi delle singole realtà comunali.

Altro elemento caratterizzante, che certamente ne esalta la portata innovativa, è dato dal fatto che esso rappresenta espressione di sussidiarietà verticale: è uno dei pochi conferimenti diretti al Comune e, certamente, uno dei più rilevanti per i riflessi sui cittadini e per le implicazioni istituzionali ed organizzative sull'amministrazione comunale.

La preferenza accordata a livello comunale è giustificata non solo in base ad un criterio di vicinanza del comune rispetto ai fruitori finali dell'attività amministrativa, ma anche al ruolo che sta assumendo il Comune come soggetto promotore della politica economica locale.

Orbene, nonostante la portata innovativa dell'istituto e il clima di riforma amministrativa in cui si andava inserendo, la sua istaurazione e, principalmente, la sua operatività in molti (e non ancora tutti) i Comuni è avvenuta solo negli ultimi tempi.

Le ragioni del ritardo vanno imputate a diversi fattori.

In primo luogo, l'incertezza normativa che ha determinato i numerosi interventi di riforma. Non vi è dubbio, infatti, che le difficoltà interpretative della norma hanno contribuito a determinare lentezze applicative ed operative dell'istituto.

Un'altra causa delle difficoltà attuative dello Sportello è da riscontrarsi nelle resistenze burocratiche derivanti dalla mancanza di un rapporto di collaborazione e coordinamento tra le diverse realtà amministrative.

Inoltre, la mancanza in molte realtà territoriali di un'adeguata strumentazione informatica non ha certamente giovato ad un'uniforme attuazione della riforma.

Evidenziate le luci e le ombre dello Sportello, si auspica un adeguamento veloce di tutte le istituzioni comunali per non svilire la filosofia sottesa alla creazione degli Sportelli Unici, che non è esclusivamente quella della creazione di un unico interlocutore per le imprese, ma quella più ambiziosa che si inquadra nell'ambito di una profonda semplificazione procedimentale rivolta a ricondurre tutti i procedimenti settoriali relativi alle autorizzazioni per gli impianti produttivi ad un unico procedimento con un unico titolare.

Bibliografia

- Asprone, La riforma della p.a.: lo sportello unico per le attività produttive in Rivista amm. 2007, 446 ss.
- Casetta, Manuale di d. amministrativo, Milano 2007, 490 ss.
- Casetta, La difficoltà di semplificare, in Dir. Amm. - 3-4/1998, 335 ss.
- Cassese, La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor in Riv. trim. di D. pubblico, 1998, 699 ss.
- Caringella, Corso di Diritto Amministrativo, Milano, 2011, 1779 e ss.; 1892 ss.; 1895 ss.; Nuova Rassegna di D. amm. 1999, 2165 ss;
- Cerulli Irelli e Luciani, La semplificazione dell'azione amministrativa, in Dir. amm., 2000, 617 ss.
- Clarich, Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata, in Riv trim di d. pubblico, 1998, 679 ss.
- Corso, Manuale di d. amministrativo, III, Torino 2006, 216;
- Cosci, Lo sportello unico per le attività produttive, Livorno 1999, *passim*
- Cosentino-F. Frasca, Conferenza dei servizi e sportello unico per le attività produttive, Milano 1999;
- Cuttaia, Lo sportello unico per le attività produttive in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1999, fasc. 9-10, 894 ss.;
- D'Orsogna Unificazione funzionale e sportello unico, in Gior. di dir. amm., 2003, 474 ss.

D'Orsogna, Lo Sportello unico tra semplificazione e competitività, in Nuove autonomie, 2008, 680

R. Ferrara, Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?, in Dir. e soc., 2000, 101

R. Ferrara, Le complicazioni della semplificazione amministrativa : verso un'amministrazione senza qualità?, in Dir. Proc. Amm., 2/1999,

L.Ferrara, Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo, Milano 1996;

Fantini, Il regolamento di semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive, in Urbanistica e appalti, 2011, fasc. 1, 171 ss.

Forlenza, Dalla dia alla segnalazione certificata di inizio attività, in Guida al diritto- Dossier , 2011 fasc 3 ,54 ss.;

Gardini, Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive in base al D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 in Dir. Amm.,1998, 542 ss.

Gardini, Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive, a cura di G. Gardini e G. Piperata, Torino 2000, 7 ss

Gardini, Un nuovo modello di azione pubblica : il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, p. 551 ss.

Liguori, Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione, Napoli, 2000, 130 ss.; 145 ss;

Liguori, La funzione amministrativa aspetti di una trasformazione Napoli 2010 , 91 ss.;

Lorelli, Sportello unico e attività edilizia, in Le riforme amministrative alla prova:

Lo sportello unico per le attività produttive, a cura di G.Gardini e G.Piperata
Torino 2002, 197 e ss.

Meneghitti, S. Visentin, Lo sportello unico per le attività produttive. Obiettivi e
ambiti, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1999, fasc.
21-22, 2161;

Martinez, La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico, Torino
2008;

Masucci, Procedimento amministrativo e nuove tecnologie, Torino 2011, 27 e
ss.

Natalini, La semplificazione, Il Mulino, Bologna, 2002.

Negro, La progettazione, l'avvio e la conduzione dello sportello unico per le
imprese, in Nuovo governo locale, 1999, fasc.,73 ss.;

Nitti, L'istituto della S.c.i.a. sostituisce quello della d.i.a in Nuova rassegna di
legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2011, 84 ss;

Parenti, Lo sportello unico per le attività produttive. Aspetti giuridici, in Nuova
rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1999 fasc. 21-22, 2162 ss.;

Quaglia, La conferenza dei servizi: profili procedurali in quaderni regionali,
1991, 105 e ss.

Sandulli, La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione, in Giorn.
dir. amm.,1997, 989 ss; La semplificazione del procedimento amministrativo
nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 marzo 1997, n. 127, in Dir. proc. amm.,
1997, p.781 ss.;

Sandulli, Il procedimento, in S. Cassese (a cura di), Trattato di d.
amministrativo, II, Diritto amministrativo generale, Milano, 2003, 1088 ss.

Sandulli, Codice dell'azione amministrativa, Milano 2011, 1320 ss.

A. Sandulli, La proporzionalità dell'azione amministrativa, 1998, 5 e ss.; T.U. Edilizia commentato (a cura di)

M.A. Sandulli, Dalla d.i.a. alla s.c.i.a: una liberalizzazione “ a rischio”, in Riv. giur. dell'edilizia, 2010 fasc.6, pt. 2, 465 ss.;

Sciullo, La semplificazione dell'organizzazione, in Dir. Amm. , 2009, 52 ss.

Scoca, Analisi giuridica della conferenza dei servizi in Dir. Amm., 1999, 255 e ss.

Sticchi Damiani, Attività amministrativa consensuale e accordi di programma, Milano, 1992, 20 e ss.

Stella Richter, La denuncia di inizio attività, in Riv. amm., 1997, 70 ss;

Tarullo. in Enciclopedia del diritto, 2007, 1090 e ss.

Torchia, Tendenze recenti della semplificazione amministrativa in Dir. amm., 1998, 385 ss.;

Travi, Riv trim di d pubblico, 1998, 645 ss.

Travi, La denuncia di inizio attività fra modelli generali e problemi pratici, in Urb. e app., 2002, 381 ss.

Trombino, La riforma dello sportello unico attività produttive, Repubblica di S. marino, 2010, 43

Tubertini, L'articolazione delle competenze nello sportello unico, in Le riforme amministrative alla prova, a cura di G.Gardini e G. Piperata, Torino 2000, 50 ss.

Vesperini, La semplificazione dei procedimenti amministrativi, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, 655 ss.;

