



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA
**LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE:
DISCIPLINA NAZIONALE E MODELLO ORGANIZZATIVO
DELLA REGIONE VENETO.**

RELATORE: PROF. GHERARDO BERGONZINI

LAUREANDA: GIADA SCUCCATO

ANNO ACCADEMICO 2011-2012

*Ai miei genitori, che mi hanno sempre sostenuta
con tutto l'amore, l'entusiasmo e la forza
possibili.*

*A mio fratello, per tutto quello che abbiamo
condiviso.*

Al mio angelo custode.

Ringrazio il Prof. Gherardo Bergonzini per avermi ispirato con le sue parole, portandomi ad amare il Diritto Amministrativo. E' stata sufficiente una sola lezione del suo corso per farmi appassionare alla materia, al punto, da indirizzare il mio intero piano di studi magistrali.

Lo ringrazio inoltre per avermi affidato alla Dott.ssa Cristiana Benetazzo, che con la sua passione, dedizione e perspicacia, mi ha guidato ed aiutato durante la stesura di questo elaborato.

Un "Grazie" sentito ad entrambi per avermi permesso di lavorare liberamente ad un argomento personale, per la inimitabile disponibilità e cortesia dimostrata.

**CON IL COMMENTO
DELL'ASS. REGIONALE DONAZZAN E
DELL'ASS. REGIONALE COPPOLA.**

**CON IL COMMENTO DELLA CAMERA DI
COMMERCIO DI VICENZA**



**CON IL COMMENTO E IL
PATROCINIO DEL COMUNE DI
POZZOLEONE**

«Ciò che la gente rifiuta non è la burocrazia come tale, quanto piuttosto l'intrusione di essa in tutte le sfere della vita e delle attività umane.»

Ludwig von Mises, *Burocrazia*, 1944

INDICE

INTRODUZIONE.

I costi della burocrazia: semplificare ed incentivare l'industria attraverso lo Sportello Unico per le attività produttive. Pag. 1

CAPITOLO I

IL QUADRO NORMATIVO: VERSO UN SISTEMA SEMPLIFICATO.

- 1.1** La nascita dello Sportello Unico per le attività produttive: dalla Legge n. 59/1997 in materia di impianti produttivi, al Regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi approvato con D.P.R. n. 447/1998. Pag. 5
- 1.2** Al vaglio della Corte Costituzionale i rapporti fra Regioni italiane e regolamenti di delegificazione, nonché l'interpretazione costituzionale di "atti istruttori" nella disciplina S.U.A.P.
Esame della Sentenza Corte Costituzionale 23 luglio 2002, n. 376. Pag. 14
- 1.3** I disegni di legge "Capezzone" e "Bersani" e la nascita del concetto di "Impresa in un giorno" nel Decreto Legge n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008.
Commento ai Pareri del Consiglio del 15 marzo 2010 che approvano le bozze di Regolamento. Pag. 23
- 1.4** Le integrazioni apportate allo Sportello Unico dal Decreto Legislativo n. 59/2010, in recepimento della "Direttiva Servizi" 2006/123/CE.
La necessità, in un ottica europea, di competenze linguistiche da parte degli operatori della Pubblica Amministrazione e di un maggior collegamento informatico. Pag. 39

- 1.5** Esame del D.P.R. n. 159/2010 e del D.P.R. n. 160/2010, che disciplinano rispettivamente le “Agenzie per le imprese” e lo Sportello Unico per le attività produttive. Pag. 49
Analisi svolta con l’aiuto delle relazioni che ne hanno accompagnato l’approvazione.
- 1.6** Il “Decreto Sviluppo 2011”: la Dia diventa Scia e i Comuni che non si aggiornano al nuovo Sportello Unico entro il 30 settembre 2011 vedono il commissariamento. Pag. 56
- 1.7** Le Camere di Commercio riacquistano fiducia attraverso le misure per l’attuazione degli Sportelli Unici per le attività produttive dettate dal Decreto Interministeriale 10 novembre 2011. Pag. 63

CAPITOLO II

COME FUNZIONA LO SPORTELLLO UNICO.

- 2.1** I principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Sportello Unico e di insediamenti produttivi. Pag. 67
- 2.2** Lo Sportello Unico per le attività produttive alla luce del D.P.R. n. 160/2010. Analisi del Regolamento. Pag. 75
- 2.3** Lo Sportello Unico telematico: addio al cartaceo
Analisi dell’Allegato Tecnico al D.P.R. n. 160/2010 e dei requisiti minimi richiesti. Pag. 99
- 2.4** Analisi del D.P.R. n. 159/2010 : Nasce l’Agenzia per le imprese. Modalità di accreditamento e profili problematici. Pag. 115
- 2.5** I modelli organizzativi dello Sportello unico: interni al Comune. Pag. 124
- 2.6** I modelli organizzativi dello Sportello unico in gestione associata: le principali differenze tra la Convenzione e Pag. 131

l'Unione, nonché l'eccezionale esempio della "Comunità montana dall'Astico al Brenta".

- 2.7** Esame dei dati statistici raccolti sull'applicazione territoriale dello Sportello Unico per le attività produttive. Pag. 143

CAPITOLO III

LE PROCEDURE OPERATIVE PER L'AVVIO O LA MODIFICA DI UNA ATTIVITÀ D'IMPRESA.

- 3.1** I principi operativi che caratterizzano i procedimenti dello Sportello Unico. Pag. 149
- 3.2** Introduzione ed analisi generale del procedimento automatizzato descritto all'art. 5 del D.P.R. n. 160/2010. Pag. 155
- a)** Analisi del procedimento automatizzato con S.C.I.A. per l'avvio dell'esercizio dell'attività. Pag. 164
- b)** Analisi del procedimento automatizzato con S.C.I.A. per la realizzazione (o modificazione) dell'esercizio dell'attività. Pag. 169
- 3.3** Il procedimento attraverso le Agenzie per le imprese (art. 6 del D.P.R. n. 160/2010). Pag. 174
- 3.4** Introduzione ed analisi generale del procedimento ordinario descritto all'art. 7 del D.P.R. n. 160/2010. Pag. 179
- a)** Analisi del procedimento ordinario per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi. Pag. 187
- b)** Analisi del procedimento ordinario per l'avvio dell'esercizio dell'attività. Pag. 198
- 3.5** La variante urbanistica accelerata, dalla prima apparizione nel D.P.R. n. 447/1998, alla definizione innovativa dell'art. 8, D.P.R. n. 160/2010. Pag. 204

- 3.6** Riflessioni e conclusioni sui procedimenti previsti dal D.P.R. n. 160/2010. Pag. 211

CAPITOLO IV

IL RUOLO DELLE REGIONI ITALIANE ED, IN PARTICOLARE, DELLA REGIONE DEL VENETO.

- 4.1** Il ruolo delle Regioni italiane nell'attuazione dello Sportello Unico dal 1998 ad oggi. La difficile individuazione della sua competenza in un ambito costituzionalmente centralista. Pag. 213
- 4.2** Competenza statale e principio di leale collaborazione nella sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2010, n. 15: questione promossa, tra gli altri, dalla Regione del Veneto. Pag. 229
- 4.3** L'attuazione dello Sportello Unico nella Regione Veneto. Pag. 237

CAPITOLO V

IL RUOLO DEI COMUNI ITALIANI E DELLE CAMERE DI COMMERCIO.

- 5.1** Sportello Unico e principio di sussidiarietà verticale: la centralità funzionale ed organizzativa del Comune nel D. L. n. 112/1998. Pag. 253
- 5.2** La funzione primaria del Comune, quale Ente maggiormente alle necessità imprenditoriali del Paese, viene confermata nel D.P.R. n. 160/2010. Pag. 261
- 5.3** Le Camere di Commercio nel sistema S.U.A.P: dal ruolo residuale destinatogli dal D. Lgs. n. 112/1998, alla necessità di un loro coordinamento con i Comuni per dettare le sorti della riforma 2010. Pag. 270

CAPITOLO VI

CONCLUSIONI: L'ATTUAZIONE DELLO SPORTELLLO UNICO TRA PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE.

6.1 Analisi degli aspetti positivi e negativi a 10 anni
dall'ingresso nel nostro ordinamento dello Sportello Unico. Pag. 279

6.2 Considerazioni personali. Pag. 287

APPENDICE

A. Commento alla riforma sullo Sportello Unico da parte
dell'Assessore Regionale all'artigianato, al commercio, alle
piccole e medie imprese, all'industria - fiere e mercati, ai
distretti, alla ricerca e innovazione, all'imprenditoria
giovanile e femminile, ai diritti umani e politiche di genere,
Marialuisa Coppola e dell'Assessore Regionale alle Politiche
dell'istruzione, al diritto allo studio, alla programmazione
della formazione professionale, ai programmi comunitari
FSE, alle politiche del lavoro, Elena Donazzan. Pag. 289

B. Rendiconto dell'importante attività svolta in Provincia di
Vicenza dalla Camera di Commercio ad opera del
Consulente InfoCamere, Maurizio Vego Scocco. Pag. 293

C. Commento sulle difficoltà incontrate dai Comuni di piccole
dimensioni: intervista al Responsabile Ufficio Tecnico, Sig.
Patrizio Guglielmi, Comune di Pozzoleone (Vicenza). Pag. 299

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA Pag. 303

INTRODUZIONE

I costi della burocrazia: semplificare ed incentivare l'industria attraverso lo Sportello Unico per le attività produttive.

Il tema della semplificazione e dello snellimento delle procedure amministrative rappresenta oggi, per il mondo produttivo, un enorme impegno intellettuale ed, insieme, una grande occasione per superare il momento di stallo dell'economia italiana, accrescere la competitività del settore ed incentivare il rinnovamento dell'intero Paese¹.

Sollecitate da un confronto europeo, se non addirittura mondiale, le nostre imprese sono sempre più proiettate verso i mercati internazionali, investono e sperimentano nuove forme di collaborazione e di integrazione in Italia e all'estero.

Tuttavia, proprio la prospettiva transfrontaliera dei mercati ci fa avvertire, in modo ancor più profondo, il divario esistente tra le necessità e i bisogni del mondo produttivo, in continua evoluzione, e la pesante staticità del sistema amministrativo.

Regolarmente vengono pubblicati i costi della burocrazia che gravano sulle imprese secondo le associazioni imprenditoriali; vengono anche diffusi i dati del Rapporto annuale "*Doing Business*"² che collocano l'Italia fra i paesi a maggior tasso di burocrazia e con maggiori vincoli incidenti sullo sviluppo del Paese.

¹ Sul punto si veda M. R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2010, p. 3041 e ss..

² Il Rapporto è consultabile su www.doingbusiness.org. L'Italia continua a perdere inesorabilmente posizioni: nell'anno 2011 occupa il posto 80°, nella classifica 2010 compariva al 76° posto e in quella del 2009 al 74°.

È quindi evidente la necessità e l'urgenza di innovare la nostra legislazione territoriale, riducendo la complessità e farraginosità delle procedure ed eliminando i vincoli burocratici, ma soprattutto incentivando la tecnologia delle aziende italiane e la informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

La riforma amministrativa avviata nell'ultimo decennio con le c.d. leggi Bassanini e conclusa, con il D.P.R. n. 160/2010 manifesta la consapevolezza del problema e propone indirizzi e soluzioni coerenti ai trend di sviluppo istituzionale che si stanno formando anche in altri Paesi europei.

Nel desiderio di perseguire con successo la *partnership* pubblico-privato, lo Sportello Unico per le attività produttive entra nel nostro ordinamento e viene a configurarsi come uno degli strumenti più importanti.

Nello sviluppo di questo scritto comprenderemo come questo importante istituto non si spiega solo con l'unicità dell'Ufficio, luogo d'incontro fra cittadini-imprenditori e istituzioni pubbliche, ma anche con l'unicità del procedimento, insieme d'atti susseguenti che, pur provenienti da soggetti diversi, sono destinati alla produzione di un medesimo effetto giuridico.

Se dunque, la rinascita dell'economia italiana deve trovare forza nella Pubblica Amministrazione, lo farà attraverso la creazione di una rete di relazioni tra Comune ed imprenditori. La collocazione dello Sportello Unico al livello gerarchicamente inferiore degli Enti Locali, presenta la possibilità di diventare il luogo di sintesi delle politiche economiche costruite a partire dai reali bisogni del mondo della produzione.

Lo Sportello Unico funzionerà, nella misura in cui, i diversi enti e le diverse persone riusciranno a lavorare in un modo nuovo, superando la rigidità che caratterizza l'azione pubblica, per costruire momenti di confronto, ricercando insieme il miglior modo per servire l'utente.

Ciò premesso, non dobbiamo dimenticare che lo Sportello Unico va ad insediarsi in un contesto politico-economico diseguale, a seconda della diversa zona territoriale della Penisola. Nello scritto che segue si è voluto esaminare il processo evolutivo che ha caratterizzato il livello regionale, approfondendo la fiorente normativa della Regione del Veneto in materia di Sportello Unico.

Terminale di una complessa rete amministrativa, quest'ultimo, è dunque, in primo luogo, il punto di riferimento delle imprese venete per superare il momento di rallentamento economico e ritornare ad essere, a detta di molti, "il motore dell'Italia"; in secondo luogo è lo strumento concesso alla Pubblica Amministrazione per facilitare lo sviluppo locale e ripensare alla distribuzione degli impianti di produzione di beni o servizi.

CAPITOLO I

IL QUADRO NORMATIVO: VERSO UN SISTEMA SEMPLIFICATO.

1.1 La nascita dello Sportello Unico per le attività produttive: dalla Legge n. 59/1997 in materia di impianti produttivi al Regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi approvato con D.P.R. n 447/1998.

In attuazione del programma di Governo e in coerenza con le specificazioni contenute nel documento di programmazione economica e finanziaria, venne approvata dal Parlamento italiano la Legge 15 marzo 1997, n. 59, intitolata “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, cosiddetta “Bassanini 1”.

Questa legge - che rappresentò il primo vero tentativo per trasformare in chiave proporzionale il rapporto di conflittualità esistente tra Stato e Regione, in ragione di una chiara distribuzione di ruoli, funzioni e competenze – si pose un duplice obiettivo.

Dapprima, consentire il rafforzamento immediato delle autonomie locali, attraverso un maggiore decentramento e, successivamente, permettere il superamento di quello che era il sistema polverizzato di competenze e dei procedimenti di decisione per poter perseguire un effettivo snellimento e semplificazione dell’attività amministrativa.

L’aspetto di maggiore rilevanza, di tale intervento normativo, fu il rovesciamento del rapporto tra centro e soggetti periferici nella distribuzione

delle competenze e delle funzioni amministrative; per la prima volta, infatti, il Parlamento italiano invertì il principio fondamentale sul quale si reggeva il nostro apparato amministrativo. Si passò, in altre parole, da un sistema basato essenzialmente sull'Amministrazione statale ad un sistema che si poggia quantitativamente in prevalenza sulle Regioni e sulle Autonomie Locali¹.

Oltre alla maggiore autonomia data agli Enti Locali, assumono rilevanza, ai fini della presente trattazione, molte misure introdotte per consentire all'amministrazione di raggiungere, nella maniera più semplice, tempestiva ed economica, i risultati richiesti: risultati che, visto il momento di sviluppo industriale del Paese, investono anche le politiche economico-industriali.

È in quest'ottica che la normativa sullo Sportello Unico per le attività produttive si colloca nel processo di decentramento amministrativo avviato dalla Legge n. 59/1997.

Infatti, una delle principali novità della fase di decentramento amministrativo, che è stata realizzata alla fine degli anni Novanta del secolo scorso in Italia è rappresentata dal riordino, ma anche ridefinizione della *“disciplina relativa alle attività economiche ed industriali”* (art. 4, comma 4, lett. c), Legge n. 59/1997).

L'attenzione per questo settore pervade tutta la Legge.

Rilevante è già l'art.1, comma 6, *“La produzione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi primari..”*. Nell'allegato 1 della stessa

¹ In questo senso G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. IX, afferma *“Forse per la prima volta – o per la prima volta in questa misura - nella storia Italiana la valorizzazione delle Regioni e delle autonomie locali costituisce non soltanto, e neppure principalmente, la «attuazione» di un progetto costituzionale a lungo inattuato, o soltanto un progetto di una élite politica (che pure ovviamente esiste e deve esistere), ma la risposta ad una domanda consapevole, esplicita ed avvertita”*.

Legge n. 59/1997, si indicavano, poi, i procedimenti che secondo l'art. 20, comma 8, erano da semplificare:

- procedimento di autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti produttivi (n. 26);
- procedure relative all'incentivazione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali (n. 42);
- procedure per la localizzazione degli impianti industriali e per la determinazione di aree destinate agli insediamenti produttivi (n. 43);
- procedimento per l'esecuzione di opere interne nei fabbricati ad uso d'impresa (n. 50)².

L'attuazione di questa nuova disciplina avvenne in conformità al principio di sussidiarietà nell'allocazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo³. Il quale prevede che l'adozione delle decisioni sia effettuata dal livello di governo più prossimo, in termini territoriali, ai cittadini⁴: in base a tale principio, invero, le Amministrazioni superiori

² La relazione illustrativa al D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, si esprime così sull'argomento: *"Occorre peraltro precisare che l'indicazione della legge di delega all'allegato 1, nn. 26, 42, 43 e 50, non si riferisce ad un preciso procedimento amministrativo, ma individua, invece, determinate attività (realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi, localizzazione di impianti industriali, determinazione di aree destinate ad insediamenti produttivi, esecuzione di opere interne di fabbricati ad uso di impresa) oggetto di regolamentazione in sedi normative di portata generale"*.

³ In questa prospettiva si veda anche V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, Giappichelli Ed., Torino, 2010, p. 56, ove riporta il *"Criterio della dimensione degli interessi"*. Questo principio, abbracciato dalla Dottrina maggioritaria, presuppone che il legislatore, statale o regionale, attribuisca la titolarità di una determinata funzione amministrativa secondo la dimensione locale, regionale o nazionale, dell'interesse rispettivamente curato. Il criterio della dimensione degli interessi deve essere applicato privilegiando il riferimento locale. Quindi mentre il riparto della legislazione segue criteri rigidi, il riparto dell'amministrazione segue un criterio di massima elasticità; il primo è fondato sulla distinzione delle materie, il secondo sulla dimensione degli interessi.

⁴ In relazione alla scelta operata dal legislatore nazionale di individuare nella Regione il livello ottimale per l'esercizio delle funzioni inerenti la materia dell'industria, cfr. vedi G. AVANZINI, *Commento all'art. 19 del d. lgs. n. 112/1998, Lo Stato Autonomista*, op. cit., p. 96, il quale afferma che l'ambito regionale è *"considerato il livello ottimale per l'esercizio delle funzioni in materia di industria secondo i principi generali"*

intervengono solo se e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere realizzati al meglio dai livelli inferiori⁵.

Pertanto, il trasferimento di compiti e funzioni fu effettuato, a norma dell'art. 4, comma 3, della Legge n. 59/1997, nel rispetto del principio di sussidiarietà - con attribuzione della generalità dei compiti amministrativi ai Comuni, alle Province ed alle Comunità Montane - e nei limiti del principio di adeguatezza⁶, in relazione all'idoneità organizzativa dell'Amministrazione ricevente. Rimasero alle Regioni le funzioni di programmazione e tutti gli altri compiti non assegnati ai sensi dei principi ora esposti.

Un passo ulteriore verso un nuovo sistema semplificato fu compiuto dal legislatore con il successivo Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 recante il "*Conferimento di funzioni e di compiti amministrativi dello Stato*

della legge n. 59/1997. Per la dimensione e la natura intrinseca della funzione, non solo in materia di incentivazione, esso appare più idoneo a garantire un'efficace gestione del settore idoneo a contemperare esigenze locali di varia intensità".

⁵ In tal senso si esprimono P. CARETTI, G. CARETTI, *Diritto Regionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2007, p. 211 affermando che "*ferma la titolarità della Regione di certe funzioni amministrative, quest'ultima era chiamata ad esercitarle di regola attraverso un coinvolgimento degli enti locali, che si realizzava o mediante l'istituto della delega di funzioni o mediante l'istituto dell'avvallamento dei loro uffici. Con la riforma del Titolo V, questo modello è stato del tutto superato con la previsione di nuovi criteri di allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo che si ispirano ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Si è anche già sottolineato che questa diversa impostazione era stata anticipata in particolare, dalla legge n.59/1997, che aveva ribaltato la distribuzione delle competenze amministrative, prevedendo un conferimento generale (inteso come «trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti»): art. 1.1) di funzioni amministrative alle Regioni ed agli enti locali".*

⁶ In riferimento a questi principi V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, op. cit., pag. 58, afferma "*L'introduzione di questi principi deriva dalla consapevolezza della particolare configurazione del nostro governo locale frammentato in una pluralità di enti (i Comuni sono oltre 8.000, le Province sono oltre 100) di dimensioni estremamente differenziate. Si passa da enti con poche centinaia e in qualche caso con alcune decine di abitanti, ad enti con alcuni milioni di abitanti: organizzazioni estremamente differenziate tra loro quanto a dimensioni, mezzi disponibili, comunità di cittadini".*

*alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*⁷.

L'obiettivo, come ha ribadito la dottrina⁸, era quello di favorire “*lo sviluppo delle attività produttive attraverso un percorso lineare, libero dalle pastoie della burocrazia*”.

L'ente in grado di raggiungere tale obiettivo, individuato dal legislatore, è, dunque, il Comune, in quanto si tratta della struttura amministrativa che più di ogni altra è a contatto con il territorio ed i cittadini.

La normativa prevede che i Comuni, singoli o associati, istituiscano una nuova struttura organizzativa, denominata “*Sportello Unico per le attività produttive*”⁹, alla quale può rivolgersi l'imprenditore che intenda realizzare un impianto produttivo.

In particolare, in base all'art. 23¹⁰, comma 1, del D. Lgs, n. 112/1998, sono attribuite ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la

⁷ Secondo L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive: Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Giornale di Dir. Amm.*, n. 2/1999, p.109, il regolamento in questione va esaminato “*alla luce delle riforme della semplificazione amministrativa e della progressiva affermazione del criterio di unicità come elemento qualificante e caratterizzante sul piano delle soluzioni organizzativa*”. Sulla necessità di semplificare gli adempimenti imposti alle imprese, con particolare riguardo al primo impianto dell'attività, è opportuno citare la Raccomandazione della Commissione europea del 22 aprile 1997 (C97 1161), dove si enfatizza la necessità di concentrare gli adempimenti presso un'unica struttura, di predisporre un unico modulo per tutte le richieste, di prevedere un unico numero di identificazione che l'impresa possa usare in tutti i suoi rapporti con la pubblica amministrazione, di ricorrere al silenzio assenso ogni qualvolta sia possibile.

⁸ In tal senso si esprime R. ROCCHI, A. CHELI, AA.VV. *Il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed Enti Locali - Commento*, articolo per articolo, del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n.112, Prime Note/zoom n.32, Livorno, 1998, p.55.

⁹ Di seguito abbreviato in “S.U.A.P” o “Sportello Unico”.

¹⁰ In relazione alle funzioni conferite ai Comuni è necessario, per completezza, ricordare M. COLUCCI, *Commento all'art. 23 del d. lgs n. 112/1998, Lo Stato Autonomista*, op. cit., p. 111, ove lo scrittore afferma che “*le funzioni oggetto del conferimento ai Comuni attengono essenzialmente a materie regionali (urbanistica-ambiente, sanità), per le quali dunque l'art. 4, commi 1 e 5, l. n. 59/1997 sembra delineare uno specifico meccanismo di conferimento: esso demanda alle Regioni l'individuazione delle funzioni che, non richiedendo l'esercizio unitario a livello regionale, devono essere*

realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la ricollocazione di impianti produttivi, oltre al rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. Con questo atto, lo Stato chiarisce che questi compiti non sono delegati o affidati ai Comuni temporaneamente, ma sono attribuiti nel senso totale del termine¹¹. I Comuni diventano gli unici enti ad interfacciarsi con quei cittadini o imprenditori che, secondo l'applicazione della Legge n. 59/1997, non sono più meri "amministrati" ma diventano utenti.

Si tratta di una svolta legislativa rilevante che emerge ancor di più se messa in relazione con il Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, intitolato "*Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59*".

In base a questo testo normativo, lo Sportello Unico deve garantire l'accesso degli interessati a tutte le informazioni relative ai procedimenti, nonché a quelle relative agli interventi di assistenza e sostegno predisposti a favore delle imprese e dei lavoratori dalle Regioni. A tal fine, per la prima

conferite a Province e Comuni, mentre al legislatore delegato spetta disporre il conferimento degli «altri compiti e funzioni». In secondo luogo risulta difficile apprezzare la latitudine affettiva del perentorio conferimento ai Comuni disposto dal comma 1 dell'articolo in commento innanzitutto a causa della genericità della formulazione, alla quale non conferisce certo chiarezza il riferimento puntuale al rilascio delle concessioni ed autorizzazioni edilizie. Ragioni di incertezza derivano altresì dal fatto che alcune funzioni coinvolte dal conferimento sono imputate in via generale ad altri livelli di governo."

¹¹ Tra i primi commenti emersi dopo l'emanazione della norma in esame, è rilevante quello di A. MACCAPANI, *Sportello Unico*, in *Italia Oggi*, 8 gennaio 1999, p. 15, in cui affermava che "il concetto di attribuzione (...) conferma un fatto di estremo rilievo: attraverso l'attribuzione di tali compiti infatti, lo Stato riconosce e chiarisce che queste funzioni non vengono, per così dire, delegate o affidate in virtù di uno speciale atto di lungimiranza del centro verso la periferia, tutt'altro. Il legislatore, anzi, afferma con forza che tali compiti sono attribuiti ai Comuni".

volta in Italia, si prevede che debba essere predisposta l'istituzione di un archivio informatico: quest'obbligo rappresenta una spinta decisiva verso l'informatizzazione del processo gestionale e informativo delle Amministrazioni comunali¹².

La disciplina appena richiamata persegue tre obiettivi principali attraverso l'applicazione dei principi ispiratori del procedimento elencati all'art. 25 del D. Lgs. n. 112/1998:

- 1- la semplificazione ed accelerazione delle procedure amministrative anche attraverso l'individuazione del Responsabile del procedimento come unico interlocutore pubblico¹³;
- 2- la trasparenza della azione amministrativa e la sua apertura alla partecipazione dei cittadini: si tratta dell'attuazione delle linee di indirizzo contenute nella Legge 7 agosto 1990, n. 241 a partire dall'art. 9, a norma del quale *“Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi*

¹² È qui importante ricordare che il Consiglio dei Ministri ha varato in blocco il pacchetto di regolamenti sullo Sportello Unico, sull'autocertificazione e sul protocollo informatico, approvandoli tutti e tre nel corso della medesima seduta. Il riferimento è, rispettivamente, ai D.P.R. nn. 403/1998, 428/1998 e 447/1998, approvati tutti dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 16 ottobre 1998, ma pubblicati in tempi diversi, nell'arco di un mese, sulla Gazzetta Ufficiale.

¹³ A questo punto, risulta necessario sottolineare che la “concentrazione organizzativa” (l'espressione è di G. GIARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. Amm.*, 1998, p. 556 ss.) opera in due distinte direzioni: da un lato verso gli amministrati, i quali si trovano ad avere un unico interlocutore con il quale rapportarsi ed al quale ricondurre la responsabilità dell'intero procedimento; dall'altro si rivolge, alle Amministrazioni competenti a svolgere gli endo-procedimenti necessari al rilascio dell'autorizzazione unica finale, le quali trovano, nello Sportello, un preciso centro di riferimento per la gestione e il coordinamento di tutte le fasi dell'autonomo procedimento principale. Dello stesso principio di “concentrazione organizzativa” parla anche E. BOSCOLO, *Commento all'art. 25 del d. lgs n. 112/1998, Lo Stato Autonomista*, op. cit., p. 122, ove afferma che *“si prevede che il Comune debba istituire una struttura organizzativa vocata all'esercizio delle competenze in materia di attività produttive presso la quale istituire lo sportello unico ed al cui interno individuare il responsabile unico, al quale competeranno gli ordinari poteri fissati dalla legge n. 241/1990, fra cui quello di invitare le parti ad integrare e completare le proprie istanze (c.d. dovere di soccorso) e di disporre l'acquisizione officiosa dei documenti già in possesso della P.A.”*.

costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento”¹⁴;

- 3- la promozione attiva di un razionale sviluppo economico locale, anche mediante diffusione di informazione o di assistenza tecnica di interesse delle imprese.

A tale scopo, le precedenti procedure autorizzative non vengono eliminate, ma razionalizzate e coordinate quali elementi del nuovo ed ulteriore procedimento autorizzatorio. In tale prospettiva, sarà l'Amministrazione a contattare di volta in volta gli uffici dei vari enti e a portare a termine il complesso procedimento amministrativo, con un risparmio notevole di costi e tempi per le fiorenti imprese italiane. Questa spinta verso la produzione e la creazione di nuova ricchezza attraverso la localizzazione di nuovi impianti industriali deve, però, essere bilanciata con il diritto alla trasparenza ed all'informazione di tutti i cittadini sull'utilizzo del territorio¹⁵. Il Comune¹⁶ si presenta come centro di valutazione e

¹⁴ Si veda altresì E. BOSCOLO, *Commento all'art.25 del d. lgs. n. 112/1998, Lo Stato Autonomista*, op. cit., p. 122, ove si sottolinea che “è prevista la trasparenza delle procedure :accessibilità degli atti e pubblicità delle determinazioni”.

¹⁵ Per maggior chiarezza è necessario precisare che attraverso il ricorso alla conferenza dei servizi darà possibile l'approvazione di progetti industriali che non si presentino conformi agli strumenti urbanistici. Il bilanciamento di cui si parla nel testo fa riferimento al caso di “*insediamenti in variante agli strumenti urbanistici*”: in analogia con quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 241/1990 in tema di accordo di programma, la decisione della conferenza dovrà essere oggetto di una pronuncia da parte del Consiglio Comunale, previo esame sia delle osservazioni formulate in seno alla Conferenza dei servizi, sia delle osservazioni presentate dai cittadini.

¹⁶ I soggetti comunali sono stati sottoposti a monitoraggio e alla data del 31 ottobre 1999, dalla rilevazione effettuata dalle prefetture italiane, è emerso che 1649 Comuni sono dotati di Sportello Unico. Gli sportelli, alla stessa data, servivano il 49,7% della popolazione e coprivano il 27% dell'universo dei Comuni italiani ed il 44% dei Comuni al di sopra dei 10 mila abitanti. La rilevazione effettuata a maggio 2000 dal FORMEZ ha censito la presenza dello Sportello unico nel 39% dei Comuni, mentre nel 35% dei Comuni lo Sportello Unico si troverebbe in fase avanzata di progettazione. La popolazione servita può stimarsi intorno al 65%. Le attività di rilevazione hanno consentito di individuare esperienze di eccellenza (tra le altre Mantova, Palermo, Bologna) caratterizzate da un

bilanciamento di numerosi interessi contrapposti: da un lato, quelli legati allo sviluppo imprenditoriale e, dall'altro, quelli legati alla tutela del territorio e dell'ambiente.

elevato numero di procedimenti avviati e conclusi a da un forte abbattimento dei tempi per l'insediamento di un impianto produttivo.

1.2 Al vaglio della Corte costituzionale i rapporti fra Regioni italiane e regolamenti di delegificazione, nonché l'interpretazione costituzionale di "atti istruttori" nella disciplina S.U.A.P.

Esame della sentenza Corte costituzionale 23 luglio 2002, n. 376.

La Legge n. 59/1997, come abbiamo già ricordato, prevede che una legge annuale, detta "legge di semplificazione", sia dedicata alla delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi. Il meccanismo è quello del regolamento delegato¹⁷, ed infatti, il comma 4 dello stesso art. 20 della Legge n. 59/1997 precisa che dalla data di entrata in vigore dei regolamenti autorizzati dalla legge annuale di semplificazione sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti. Quello che non appare chiaro dal dettato normativo è, però, il rapporto tra la delegificazione e la potestà legislativa regionale: invero, il comma 2 dell'art. 20 si limitava a stabilire che il Governo avrebbe provveduto ad individuare i procedimenti che, per le loro caratteristiche, sono attribuiti alla potestà regionale e degli altri enti locali.

Tale articolo non era concepito in termini di stretta garanzia costituzionale nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione ma prevedeva una più ampia devoluzione di compiti normativi alle Regioni.

Il comma 7 dello stesso art. 20, stabilisce, poi, che le Regioni ordinarie *"regolano le materie disciplinate dai commi 1 e 6 nel rispetto dei principi*

¹⁷ Su tale argomento, ricordiamo A. ANZON DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte Costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa: atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, editore Giuffè, 2009, pag. 11, in cui scrive *"Ma il fenomeno che costituisce forse la maggiore novità rispetto al passato, è senz'altro la trasformazione della delega legislativa da strumento eccezionale e sporadico a mezzo di elezione, in via permanente e secondo una scadenza periodica, per la realizzazione di operazioni sistematiche di semplificazione e riordino della legislazione, e in particolare, per l'adozione di testi unici e di codici del settore, o di interventi di coordinamento della legislazione"*.

desumibili dalle disposizioni in essi contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento". Di seguito si stabilisce che tali disposizioni operano nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non legiferano in materia.

Tuttavia, la Legge n. 59/1997 in materia di semplificazione prevede essenzialmente dei principi di carattere generale, non riferendosi a nessuna materia particolare e questo porta ad una scarsa operatività della disposizione che, ambiziosamente, prevede la diretta efficacia nei riguardi delle Regioni. La questione, poi, del rapporto tra la disciplina regolamentare dello Stato e quella legislativa delle Regioni non emerge con nitidezza dalla L. n. 59/1997.

Fu così che le disposizioni dell'art. 20 furono impugnate dalla Regione Puglia davanti alla Corte costituzionale. Se dai primi sette commi di tale articolo – argomentava la Regione Puglia nel proprio ricorso – si volesse desumere che i regolamenti statali di delegificazione possano intervenire in materia di competenza regionale, tali disposizioni risulterebbero costituzionalmente illegittime per il contrasto con il principio secondo cui i regolamenti governativi non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale¹⁸. Ai timori della Regione Puglia, la Corte costituzionale rispose con la sentenza Corte cost., 14 dicembre 1998, n. 408¹⁹, affermando²⁰ che non poteva dedursi che i regolamenti statali fossero

¹⁸ I riferimenti all'impugnazione della Regione Puglia sono tratti dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 408/1998, punto 9 in fatto e 27 in diritto, che ha chiuso il giudizio.

¹⁹ Sentenza consultabile in *Urb. e App.*, 1999, p. 717 e ss., con nota di F. ROMANO e S. DALLA VALLE.

²⁰ Sentenza Corte costituzionale n. 408/1998, punto 28 dei considerato in diritto, *“La questione è infondata. Fermo il valore di principio, legittimamente vincolante per i legislatori regionali, dei criteri indicati nell'art. 20, c. 4 quale che sia il senso attribuibile all'affermazione - invero non perspicua - per cui «tali disposizioni» (quelle contenute nei commi da 1 a 6 del medesimo art.20) «operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia», non è possibile attribuire ad essa un*

deputati a disciplinare materie regionali. Pertanto la questione posta dalla Regione Puglia veniva ritenuta infondata: essa non aveva ragione di porsi, perché il significato delle disposizioni di legge non era quello prospettato.

La questione si ripropose, e il disappunto regionale riaffiorò, quando l'art. 1, comma 4, lett. a), della Legge 24 novembre 2000, n. 340, rubricata *“Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999”*, nel sostituire il comma 2 dell'art. 20 della Legge n. 59/1997, dispose che *“nelle materie di cui all'art. 117 comma 1 Costituzione, i regolamenti di delegificazione, trovano applicazione”* sia pure *“solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima”*. Quei timori sollevati dalla Regione Puglia e liquidati come infondati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 408/1998, erano divenuti ora fondati per opera di questa modifica.

Con la sentenza n. 376/2002²¹, la Corte costituzionale ha riunito e deciso più ricorsi promossi dalla Regione Liguria e dalla Regione Emilia–Romagna, volti a contestare la legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 novembre 2000, n. 340, affrontando diverse questioni strategiche per lo Sportello Unico per le attività produttive.

Le questioni affrontate sono sostanzialmente due:

- 1- La Regione Emilia Romagna prende atto che la limitazione della operatività della delegificazione è riservata ai casi di inerzia delle Regioni italiane, ma denuncia quello che, secondo lei, è l'intento del legislatore nazionale: con questa modifica al comma 2 dell'art. 20, intende estendere il potere regolamentare del

significato che riguardi o comprenda l'attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale”.

²¹Sentenza Corte cost., 27 luglio 2002, n. 376, in www.giurcost.org.

Governo alle materie e ai procedimenti regionali, limitando sempre più l'autonomia decisionale regionale²².

- 2- La Regione Liguria, invece, lamenta la modifica fatta al D. Lgs n. 112/1998 dall'art. 6, L. n. 340/2000, con cui si intende, secondo la ricorrente, limitare il potere istruttorio delle Regioni nei procedimenti avviati con lo Sportello Unico²³.

La Corte costituzionale risolve la prima questione dichiarando, con forza, che il problema di interferenza dei regolamenti di delegificazione con le leggi regionali non esiste e non può esistere.

Esiste invece, in certe circostanze, la possibilità che non vi sia disciplina regionale di una determinata materia e che dunque si debba applicare la disciplina statale: non un regolamento ma bensì una legge nazionale. Secondo la Corte la delegificazione è, quindi, compatibile con l'autonomia regionale, ed è anzi in grado di introdurre un elemento di chiarezza: mentre in presenza di norme statali tutte legislative, può sussistere il dubbio circa la loro natura di principio statale (vincolante per la Regione) o di norma di dettaglio (cedevole di fronte alle successive norme regionali), in presenza invece di norme regolamentari dello Stato non può sussistere alcun dubbio sull'assenza di ogni loro carattere di norma di

²² La Corte costituzionale ha affrontato il tema della salvaguardia delle competenze regionali intaccate dalla disciplina statale di riordino dei procedimenti amministrativi, in tema di Sportello Unico, già con la Sentenza Corte cost., 6 giugno 2001, n. 206, in *Giurisp. Costituzionale*, 2001, p. 2661 e ss., con nota di N. LUPO, che ha deciso due complessi giudizi di legittimità introdotti da due ricorsi della Regione Veneto contro numerose disposizioni del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali) e del D. Lgs. 29 ottobre 1999, n. 443 (recante disposizioni correttive ed integrative del predetto decreto legislativo).

²³ In questo contesto intervenne anche l'Avvocatura dello Stato, a difesa della legittimità delle norme impugnate. Nel suo esposto partiva dalla premessa che le leggi di delegificazione, consistendo in una complessa operazione di riordino e di "bonifica" della normativa rivolta ad assicurare il miglior funzionamento del sistema-Paese, avrebbero dovuto essere qualificate come leggi di principio, anzi di riforma, vincolanti per i legislatori regionali, e osservava, quindi, che le norme contestate, confermando il carattere "cedevole" dei regolamenti governativi di delegificazione rispetto alla legislazione, avrebbero salvaguardato le autonomie regionali, in conformità al principio di leale cooperazione.

principio, come tale vincolante per le regioni, e dunque sulla loro inidoneità a prevalere sulle disposizioni di leggi regionali.

Rapportando tali argomentazioni alla fattispecie in esame, vediamo come, la ricostruzione giuridica operata dalla Corte costituzionale consente di accertare la piena legittimità costituzionale della disciplina, di legge e regolamentare, sullo sportello unico (solo per quanto riguarda il rispetto delle competenze regionali e con possibili singole eccezioni, come abbiamo visto in tema di variante urbanistica).

E' infatti vero che tale normativa ha disciplinato il procedimento autorizzatorio per la realizzazione di qualunque nuovo impianto produttivo, intervenendo anche in materie di competenza regionale, ma lo ha potuto fare solo quale intervento di semplificazione della precedente normativa statale, che trovava già applicazione in ambito regionale in assenza, e in attesa, di specifiche normative adottate dalle Regioni²⁴.

La seconda censura, come dicevamo sopra, è mossa dalla Regione Liguria e ha ad oggetto l'art. 6 della Legge n. 340/2000, che introduce l'art. 27-bis del D. Lgs. n. 112/1998 poiché, secondo la ricorrente, questa disposizione avrebbe lo scopo di qualificare espressamente come "atti istruttori" gli atti e i provvedimenti propri dei diversi enti coinvolti nel procedimento, fra cui la Regione, e ciò al fine di spostare in capo al Comune

²⁴ Per quanto attiene al rapporto tra le Sentenze della Corte costituzionale n. 408/1998 e n. 376/2002 è significativo il commento di G. FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 376/2002* in *Le istituzioni del Federalismo*, Maggioli Editore, n.1/2003, p. 23 e ss., in cui si legge "Tuttavia è innegabile che fra le due sentenze vi sia prima di tutto una differenza di messa a fuoco, nel senso che nella sentenza n. 408/1998 il tema era visto molto da lontano, in sintesi, laddove la sentenza 376/2002 procede ad una analisi assai più profonda. Non mi sento perciò di escludere che la 376/2002 non contraddica realmente la 408/1998, ma ne costituisca piuttosto una precisazione, dovuta da un lato ad un preciso inquadramento sistematico del tema, dall'altro anche ad una riflessione sul mutato ruolo del regolamento nel sistema delle fonti statali".

la competenza sostanziale all'esercizio delle relative funzioni lasciando agli altri enti solo un potere istruttorio "non riservato" ed "eventuale".

A ciò la Corte risponde precisando, che *"quello che la legge configura è una sorta di « procedimento di procedimenti », cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richieste dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano « atti istruttori » al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto."*

È per questa seconda precisazione che la sentenza n. 376/2000 assume grande rilievo nella disciplina in esame e viene definita da alcuni la *"pietra miliare della giurisprudenza sullo Sportello Unico per le attività produttive"*²⁵.

Il procedimento autorizzatorio unico dei nuovi impianti produttivi riveste, infatti, una particolare ed innovativa configurazione, in quanto non sostituisce i preesistenti singoli procedimenti autorizzatori, ponendo invece un nuovo *iter* amministrativo unitario²⁶ che si aggiunge alle attuali

²⁵ Così definita da C. FACCHINI, *Lo sportello unico per le attività produttive visto dalla giurisprudenza*, in *Azienditalia*, 2005, p. 259 e ss..

²⁶ L'assunto in parola sembra trovare conferma nella decisione del T.A.R. Lombardia, sede Brescia, sez. I, 28 gennaio 2002, n. 88, in *www.giustizia-amministrativa.it*, nella quale si afferma, nel ribadire la natura di modulo procedimentale e non di organo della conferenza (anche a seguito delle novità apportate dalla l. n. 340/2000), che il provvedimento finale va imputato all'Amministrazione che lo adotta e, nel caso di conferenza decisoria, alle amministrazioni che attraverso la conferenza esprimono la loro volontà provvedimentale, sicché la legittimazione passiva in sede processuale spetta solo alle amministrazioni che abbiano adottato il provvedimento rilevante all'esterno. Sulla richiamata decisione vi è il commento di G. TACCOGNA, *Questioni in tema di conferenza dei servizi*, in *Foro Amm. - T.A.R.*, 2002, p. 840 ss..

competenze autorizzatorie, al fine di integrarle e coordinarle per eliminare le precedenti duplicazioni e sovrapposizioni fra Uffici e procedimenti diversi.

Lo stesso istituto persegue ulteriori obiettivi, quali: riduzione degli adempimenti amministrativi richiesti alle imprese; definizione in tempi ragionevoli del procedimento; riduzione dei relativi oneri finanziari; la valorizzazione della responsabilità dell'imprenditore mediante la possibilità di ricorrere all'autocertificazione, dando certezza degli adempimenti connessi alla localizzazione di nuove attività produttive in condizioni di massima parità e concorrenzialità e garantendo, contemporaneamente, a tutti i cittadini, la massima trasparenza delle scelte pubbliche concernenti l'utilizzo del territorio e la tutela della sicurezza, della salute e dell'ambiente.

Possiamo, infatti, desumere da quanto sopra esposto che lo Sportello Unico è volto alla semplificazione e incentivazione del progresso industriale senza "invadere" le competenze di altre Pubbliche Amministrazioni²⁷. Tutti i soggetti coinvolti in una pratica S.U.A.P., conservano pienamente le proprie prerogative e che tutti i pareri necessari per l'insediamento di una attività produttiva sono considerati "atti istruttori" perché acquistano efficacia all'interno di un unico procedimento, cuore dell'innovazione introdotta con lo Sportello Unico²⁸.

²⁷ Sul punto commenta M. SANTINI, *Al vaglio del giudice costituzionale il procedimento in tema di sportello unico per le attività produttive*, in *Urb. e App.*, 2002, p.1417 e ss., "L'art. 27-bis del D. Lgs. n. 112/1998, impugnato con ricorso in parola dalle amministrazioni regionali, deve essere dunque letto soltanto in ragione delle « misure organizzative » acceleratorie da porre in parallelo al funzionamento dello sportello unico; in altre parole, la presenza innanzitutto di poteri inibitori in tema di autocertificazione da un lato, e della natura decisoria dall'altro, porta a ritenere che il Comune non assorbe nessuna competenza sostanziale, che resta in capo ai singoli soggetti amministrativo coinvolti, ma soltanto un diverso esercizio della competenza (e non diversa attribuzione della medesima)."

²⁸ Sulla struttura ed importanza dello Sportello Unico, scrive anche R. SESTINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive nel mutato quadro normativo, scaturito dalle leggi n. 131/2003 - di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e n. 229/2003*

La riforma regolamentare all'originario regolamento (D.P.R. n. 447/1998) apportata dal D.P.R. n. 440/2000 ha quindi definitivamente chiarito che la nuova disciplina comporta l'attribuzione, al Responsabile dello Sportello Unico, di tutti i poteri del responsabile del procedimento ai fini dell'impulso e del coordinamento di tutti gli altri uffici, anche non appartenenti all'Amministrazione comunale, già competenti all'adozione di singoli provvedimenti autorizzatori ed ora all'espletamento di singole fasi istruttorie.

A tal fine si è previsto che quando lo sportello è operante, gli altri uffici che ora partecipano alla fase istruttoria non possono rilasciare autonomamente le proprie autorizzazioni e, laddove ricevano ancora direttamente domande relative ad impianti produttivi, devono ritrasmetterle allo sportello unico unitamente alle risultanze istruttorie già acquisite²⁹.

- legge di semplificazione 2001, e alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e amministrativa, consultabile nel sito www.sportelloimpresa.it, "Al centro del nuovo procedimento troviamo il responsabile dello sportello unico (o, più propriamente, della struttura unica amministrativa istituita presso il Comune, a sua volta dotata di uno sportello unico), ovvero il responsabile del singolo procedimento nell'ambito della struttura, che riceve la domanda o autocertificazione unica dell'interessato e la trasmette agli uffici competenti in relazione ai diversi interessi pubblici coinvolti di volta in volta, appartenenti al comune o ad altri enti, al fine di verificare la conformità del progetto alle norme applicabili e quindi comunicare all'interessato l'esito conclusivo del procedimento avviato con la presentazione della domanda (procedura prevista dall'art. 4 del regolamento), ovvero al fine di interdire la realizzazione del progetto, corredato di autocertificazioni, presentato dall'interessato (procedura prevista dall'art. 6)".

²⁹ Al riguardo, occorre evidenziare che l'originaria formulazione dello schema del Regolamento poi approvato con D.P.R. n. 440/2000 sanciva la nullità delle autorizzazioni non rilasciate attraverso lo Sportello Unico. Il parere reso nell'Adunanza del 9 ottobre 2000 dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato (che faceva seguito a un parere interlocutorio, reso nell'Adunanza del 10 luglio 2000, con il quale era stata richiesta l'acquisizione del parere favorevole della Conferenza unificata) aveva però evidenziato che ciò avrebbe inciso su principi generali dell'ordinamento ed in particolare sull'affidamento dei richiedenti, in capo ai quali in definitiva sarebbero ricadute le conseguenze del mancato rispetto – da parte delle amministrazioni di settore – del nuovo regime di competenze disegnato dal D. Lgs. n. 112/1998. Su suggerimento del Consiglio di Stato, nella versione definitiva, si prevede quindi l'efficacia solo endo-procedimentale di siffatte autorizzazioni.

Alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale, l'eventuale apporto di ulteriori soggetti pubblici tecnicamente adeguati e di comprovata indipendenza e competenza (ARPA, ASL e loro consorzi, Camere di commercio, Università e altri centri o istituti pubblici di ricerca) ai fini dello svolgimento di singole fasi o attività istruttorie ai sensi dell'art. 8 del suddetto Regolamento, deve quindi dover esser ricondotto ad un ruolo integrativo di ulteriore approfondimento tecnico-scientifico, e non sostitutivo, rispetto all'attività ed alla valutazione dei soggetti cui l'ordinamento assegna specifiche competenze istituzionali ai fini della valutazione dei singoli profili di interesse del progetto³⁰.

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 cosiddetto "procedimento semplificato", ove una delle Amministrazioni chiamate a decidere si pronuncerà negativamente, il procedimento si intende concluso, salva la possibilità per l'interessato di chiedere la convocazione di *"una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa"*³¹.

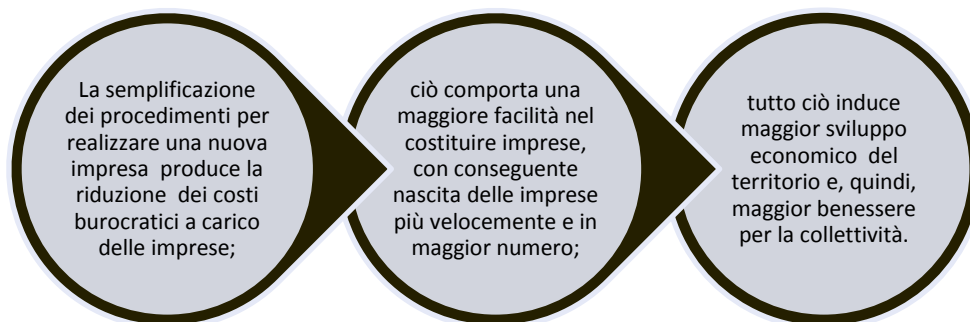
³⁰ Si inseriscono nel senso anzidetto anche la sentenza Consiglio di Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5296, in *Foro amm.* – C.d.S., 2001, p. 2715, che assume un notevole rilievo in relazione ai rapporti fra lo Sportello Unico comunale e gli altri Enti ed Uffici partecipanti all'istruttoria, i quali ricevono una diretta tutela in caso di illegittimità compiute dallo Sportello Unico, in quanto ai soggetti partecipanti al procedimento viene riconosciuta la legittimazione ad impugnare il provvedimento finale ritenuto lesivo, nonché la sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 3 novembre 2000, n. 5934, in *Foro amm.* – C.d.S., 2000, p. 3630, che conferma il rigetto in primo grado del ricorso del Comune di Ercolano contro l'annullamento, da parte del soprintendente per i beni ambientali e paesistici di Napoli e provincia, di una autorizzazione paesaggistica rilasciata dal sindaco in area sottoposta a vincolo, confermando quindi la sussistenza, in capo al dirigente amministrativo statale preposto, del preesistente potere ministeriale di annullamento per motivi di tutela ambientale, che ben potrà quindi riguardare anche gli impianti produttivi.

³¹ Vedi l'art. 4, comma 2, del D.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del D.P.R. n. 440 del 2000.

1.3I disegni di legge “Capezzone” e “Bersani” e la nascita del concetto di “Impresa in un giorno” nel Decreto Legge n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008.

Commento ai Pareri del Consiglio di Stato del 15 marzo 2010 che approvano le bozze di Regolamento.

Lo Sportello Unico per le attività produttive è stato costituito per innescare una connessione causale di questo tipo:



Purtroppo, però, come si diceva nel paragrafo 1.1, l’Italia degli anni Novanta non è pronta ad un impianto di procedure informatizzate e complesse, così il S.U.A.P disegnato dalle norme del 1998 necessita di una ri – disciplina della materia a partire dal 2000.³²

Alla fine del 2005 si emana quella che è la annuale legge di semplificazione e lo Sportello Unico torna ad essere disciplinato dal legislatore: la Legge 28 novembre 2005, n. 246, all’art. 5, stabilisce “*Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale, di cui all’articolo 117, secondo comma, della Costituzione*”. Il comma 2, dello stesso art. 5, si

³² Ai dati aggiornati all’ultima rilevazione nazionale a ottobre 2004 e relativa allo stato di attuazione degli sportelli unici compiuta da Formez, gli Sportelli unici sono 5.274, pari al 65,1% dei Comuni italiani e coprono il 79,3 % della popolazione.

pone l'obiettivo di favorire lo sviluppo e la piena operatività degli Sportelli Unici per le attività produttive, e per far ciò, si sarebbero dovute stringere intese fra Stato, Regioni ed enti locali rispettando le competenze costituzionalmente stabilite.

Il 20 luglio 2006 viene presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge n. 1428, denominata *“Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività”*³³, primo firmatario l'On. Capezzone³⁴.

Tale proposta di legge mirava, essenzialmente, a modificare l'art. 6 del D.P.R. n. 447/1998, il quale detta principi organizzativi per il procedimento mediante autocertificazione - cosa che nella prassi è poco utilizzata - e poi a modificare l'art. 19 della legge n. 241/1990, dove, in materia di dichiarazione di inizio attività, si prevedeva che la presentazione di tale atto

³³ Come si legge in *Come cambia il Suap, Nuova Rassegna*, 9/2009, pag. 1082 con commento di M. PARENTI e I. NOVELLI, *“La proposta di legge viene approvata dalla Camera dei Deputati nella seduta del 24 aprile 2007. Il contenuto maggiormente innovativo della proposta di legge, nel testo approvato alla Camera e trasmesso al Senato (Atto S. 1532), può essere sinteticamente riassunto nei seguenti punti:*

- *In mancanza del Suap deve essere individuato un altro ufficio comunale per la ricezione delle domande e per le altre attività proprie del Suap;*
- *Al Suap possono essere attribuite le competenze dello Sportello unico per l'Edilizia e degli altri servizi comunali competenti al rilascio di atti autorizzatori;*
- *Gli enti terzi trasmettono immediatamente al Suap le denunce e le domande ad essi eventualmente presentate, dandone comunicazione al richiedente;*
- *Obbligatorietà della trasmissione delle istanze e della documentazione in via telematica, con possibile richiesta all'interessato di copie cartacee;*
- *Il Suap, d'intesa con le Camere di Commercio e le Associazioni Imprenditoriali, assicura il supporto tecnico gratuito alle imprese ed ai privati che ne facciano richiesta;*
- *Nelle aree ecologicamente attrezzate istituite presso le regioni, con il concorso degli enti locali, la realizzazione degli impianti produttivi concernenti esclusivamente l'utilizzazione dei servizi in essi presenti, purché non comportino ulteriori lavori o interventi, non necessita delle specifiche autorizzazioni;*
- *Quando la verifica comporti valutazioni discrezionali, le dichiarazioni di conformità sono rese, da un Ente tecnico accreditato.”*

³⁴ L'Onorevole auspicava: *“un salto di qualità, anche culturale, che consenta alle nostre imprese di liberarsi di tutti quei vincoli amministrativi, spesso ingiustificati e costosi, che altro non fanno che inibire lo slancio creativo e propositivo di tanti imprenditori, senza alcuna reale utilità per la collettività.”*

concedesse agli imprenditori la possibilità di avviare l'attività dopo sette giorni e non dopo trenta come era nella prassi.

Nel frattempo, l'allora Ministro dello Sviluppo economico (Pier Luigi Bersani) aveva attivato un gruppo di lavoro formato da esperti per studiare le modifiche da apportare alla disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive: nella sua proposta di legge³⁵, l'istituto veniva completamente riformulato, sia in relazione ai principi generali, sia in relazione alla disciplina pratica.

Appariva evidente che le due proposte di legge illustrate non erano compatibili, ma entrambe erano accomunate dalla consapevolezza che lo Sportello Unico, così disciplinato fino al 2006, dovesse subire delle profonde modifiche per poter assumere quel grado di efficienza auspicato dal legislatore del 1998.

Il percorso legislativo si stava avviando, con il consenso di una buona parte politica, quando venne interrotto e, quindi, mai concluso a causa della fine anticipata della legislatura.

Interrotta la legislatura con la caduta del Governo "Prodi", tutti i progetti di riforma dello Sportello Unico per le attività produttive sono anch'essi stati abbandonati, ma il desiderio di riformulare la materia non svanì: i progetti ripresero con le XVI legislatura.

Il Governo Berlusconi, il 25 giugno 2008, approvò il Decreto Legge n. 112, intitolato *"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria"*, convertito in Legge il 6 agosto 2008, n. 133.

³⁵ Atto presentato al Governo il 16 febbraio 2007, Atto c. 2272, primo firmatario On. Bersani.

All'art. 38, intitolato "impresa in un giorno"³⁶, si stabiliscono i principi e i criteri per la semplificazione e il riordino della disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive.

La scelta del Governo fu quella di definire i principi e criteri con legge, per poi procedere al riordino con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400/1998.

Fino all'ultimo momento, prima di pubblicare il decreto legge, circolava un testo che presentava sia la modalità descritta sopra (quindi legge per i principi generali e regolamento per le norme tecniche) sia una versione che ri-disciplinava la materia in modo completo attraverso legge.

Si decise di percorrere la prima strada, ma alcuni autori³⁷ sostengono che il D.P.R. che, in seguito, il Governo adotterà per dettare i contenuti operativi sia, in buona parte, ripreso dalla proposta di legge presentata alla Camera, ma poi interrotta dalla caduta del governo, nella precedente legislatura.

L'art. 38 del D. L. n. 112/2008, in modo forse troppo ambizioso, prevedeva di semplificare i procedimenti e di individuare le competenze per rendere effettivo il principio di "impresa in un giorno"³⁸. Ovviamente, il

³⁶ Sul punto M. MACCHIA, *L'impresa e la programmazione*, in *Giornale di Dir. Amm.*, n. 12/2008, p. 1227, "Già della rubrica che sembra promettere la costituzione di una impresa in un giorno, è chiaro l'obiettivo del riordino. Accogliendo gli impulsi degli organismi internazionali, che raccomandano di costituire one stop shop, ossia sportelli unici in grado di gestire tutte le pratiche amministrative, si mira a rafforzare i punti di contatto con il pubblico, che facilitano lo sviluppo delle attività amministrative". Per quanto attiene agli impulsi internazionali citati, si veda la raccomandazione della Commissione europea n. 97/344/CE del 22 aprile 1997 "sul miglioramento e la semplificazione delle attività d'impresa per la creazione di nuove imprese."

³⁷ È di questa opinione C. FACCHINI, «*Impresa in un giorno*»: indirizzi per la riforma dello sportello unico, in *Azienditalia*, 12/2008, p. 878 ss.

³⁸ Una precisazione sul punto viene offerta da M. MACCHIA, *L'impresa e la programmazione*, op. cit., p. 1225, in cui si esaminano gli obiettivi dell'intervento normativo: "La strategia di sostegno alle imprese delineata dalla manovra in commento si basa su tre obiettivi. In primo luogo, il miglioramento dei sistemi di promozione del settore produttivo, che consistono, ad esempio, nel favorire le imprese che esportano beni e servizi in mercati non comunitari. In secondo luogo, il perfezionamento degli strumenti di

Governo non mirava a rimodellare un istituto perché realmente si potesse avviare un'impresa in un giorno – obiettivo impensabile se si guarda ai tempi per la scelta dei locali, dei macchinari, delle concessioni, ecc.. – ma, in un momento come quello del 2008 in cui la crisi internazionale³⁹ cominciava a farsi presente anche in Italia, voleva dare un segnale di svolta e di rinnovamento. “L'impresa in un giorno” diventa, quindi, il simbolo di quelle politiche economiche e industriali che vedono, nell'abbattimento del peso della burocrazia e nello snellimento dei processi di avviamento, la possibilità di rispondere in modo forte alla crisi emergente.

In questa prospettiva, lo Sportello Unico dovrebbe, costituire l'unico punto di accesso per le imprese, per tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva.

In questo modo si persegue il duplice l'obiettivo di azzerare i tempi di definizione del procedimento amministrativo e ridurre gli oneri imposti alle imprese per la richiesta di autorizzazioni, licenze e permessi.

Analizziamo ora quelli che sono i principi che caratterizzano la nuova disciplina, nonché i contenuti dell'art. 38 cit.:

- il comma 1 dell'art. 38 richiama l'art. 41 della Costituzione, che stabilisce “*l'iniziativa economica privata è libera*” e, per garantire tale diritto, prevede che il soggetto in possesso dei requisiti di legge sia “*tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio*”. L'applicazione pratica di questo principio può essere quella di concedere l'avvio

semplificazione che presentano diretta attinenza con il contesto imprenditoriale, come lo sportello unico per le attività produttive. In terzo luogo, la riforma del sistema di attrazione degli investimenti”.

³⁹ Per un quadro completo è interessante lo scritto di L. TORCHIA, *Crisi economica e intervento pubblico, Lezioni di diritto Amministrativo progredito*, ed. Mulino, 2010, p. 216 e ss..

immediato e prevedere controlli *ex post*, consentendo tempi brevi per la conclusione del procedimento.

- al comma 2 si stabilisce con chiarezza qual è la competenza dello Stato ad intervenire nella materia degli impianti produttivi di beni e servizi, richiamando l'art. 117 Cost., comma 2, lett. *m*)⁴⁰ e *p*) che riguardano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le funzioni fondamentali dei Comuni⁴¹.

⁴⁰ Sul punto è interessante lo scritto di R. MANFRELOTTO e R. MIRANDA, *Determinazione dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative: l'articolo 117, comma 2, lett. m), Cost. come «parametro presupposto» nel giudizio di costituzionalità, Quaderni del "Gruppo di Pisa"- La riforma del Titolo V della Costituzione e la Giurisprudenza Costituzionale*, atti del seminario di Pavia, svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli ed., 2004, p. 451 ss., ove l'esame sui Livelli Essenziali di Prestazione fa emergere la difficile determinazione degli stessi, dovuta al mancato distinguo fra le diverse forme di prestazione (come assistenza, istruzione, ecc.), riferendosi indifferentemente a tutte le prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali. Parte della dottrina, come M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117)*, in *Sanità Pubblica*, n. 3/2002, pag. 1025, riconduce i diritti civili di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. tanto ai diritti civili in senso stretto quanto ai diritti di libertà civile, escludendo che il legislatore si sia limitato ai "soli diritti connessi allo Status civitatis, per come contrapposto allo status libertatis allo status activae civitatis"; in diversa prospettiva G. ROSSI – A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione, Stato/Regioni e diritto del lavoro*, suppl. fasc. n. 1/2002 di *Lavoro delle pubbliche amm.*, p. 29, che ravvisano nell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost. una categoria eterogenea tale da includere i "i diritti di libertà, i diritti di proprietà, i diritti di autonomia privata raggruppati in un genus comune solo per evidenziare la diversità rispetto ai diritti politici".

⁴¹ La legge n. 69/2009, all'art. 40, ha integrato la formulazione inserendo anche le lettere *e*), tutela della concorrenza, e *r*), coordinamento informativo statistico e informatico. Sulla tutela della concorrenza scrive S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V, La Legislazione Regionale*, collana diretta da F. Caringella e G. De Marzo, Giuffrè ed., 2007, p. 53, dove si ricorda che la natura trasversale della materia emerge fin dalla sentenza n. 14 del 2004 della Corte costituzionale. In quella sentenza la Corte ha precisato che la nozione di "tutela della concorrenza" non deve essere intesa nella sua "dilazione massima" che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico. La riserva del legislatore statale di tale rilevante competenza è ritenuta dalla Corte compatibile con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V, atteso l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di "unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese...che, in definitiva, esprimono un carattere unitario". In definitiva, secondo la Corte, "l'intervento

Si presume che questa attenzione alla ripartizione di competenze con tanto di espliciti richiami alle lettere dell'art. 117 Cost. – come modificato dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – sia conseguente alla consapevolezza degli errori commessi in passato. Il legislatore, infatti, nelle norme del 1998, era stato poco chiaro nella definizione della competenza e questo aveva provocato, come abbiamo visto, ricorsi alla Corte costituzionale da parte di alcune Regioni Italiane⁴².

- le singole lettere del comma 3, dell'art. 38 cit., stabiliscono i principi e i criteri che dovranno seguire il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro per la semplificazione normativa, nella redazione del regolamento di modifica del D.P.R. n. 447/1998. Essi possono essere così riassunti:

a) S.U.A.P. come unico punto di accesso:

Si richiama la volontà di dare attuazione al principio che considera il S.U.A.P. quale unico punto di accesso per tutte le *“vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva”*. Lo Sportello Unico deve fornire una risposta unica e *tempestiva “in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento”*, comprese quelle chiamate alla conferenza dei servizi. Viene poi esplicitato, definitivamente, che il S.U.A.P. dovrà occuparsi anche dei procedimenti inerenti l'avvio dell'attività produttiva, funzione che diversi comuni hanno già

statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica”, mentre “appartengono alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale”. La Corte, pertanto, collega, la tutela della concorrenza alle politiche statali di sostegno del mercato, ritenendo legittimo un intervento statale solo se dotato di rilevanza macroeconomica, i cui indici sono riscontrabili nella dimensione territoriale nazionale dell'intervento, nella generalizzata accessibilità, nella simultaneità dell'azione e nella finalità dell'impatto sull'economia nazionale.

⁴² Vedi paragrafo 1.2.

autonomamente attribuito allo Sportello Unico in base a scelte autonome organizzative ma che non era disciplinata nel D. Lgs. n. 112/1998.⁴³

Viene qui nuovamente in rilievo la sentenza della Corte cost. n. 376/2002 con la quale si stabilì chiaramente che l'Amministrazione procedente, debba adottare l'atto conclusivo del procedimento che, in caso di conferenza di servizi, tiene luogo di tutti i pareri, le autorizzazioni e gli altri atti di consenso richiesti dalla legge.

a-bis e d) La gestione telematica del procedimento:

La lettera *a-bis*) è stata aggiunta dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ed impone di assicurare il collegamento telematico⁴⁴ tra le procedure relative alla costruzione dell'impresa presso le Camere di Commercio e l'attività dello Sportello Unico per le attività produttive. La disciplina della "comunicazione unica per la nascita dell'impresa"⁴⁵ è contenuta nel Decreto Legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito in Legge 2 aprile 2007, n. 40 e prevede, tra i requisiti richiesti, l'iscrizione al Registro delle imprese; denuncia Inps e Inail; nonché acquisizione del numero di Partita Iva e del Codice fiscale⁴⁶.

⁴³ Sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, Maggioli editore, 2010, p. 54, esamina l'art. 38 comma 3, lett. a), e scrive " *Se prima s'intravedeva una gestione congiunta del SUAP da parte del Comune e CCIAA, ora si configura una gestione esclusiva e alternativa: il SUAP sta di qua o di là, tertium non datur. Altra cosa è la possibilità d'effettuare determinati adempimenti presso l'uno o l'altra, ciò che non sposta, però, è la titolarità della funzione*".

⁴⁴ Cfr. sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 54, secondo cui " *E' sufficiente la posta elettronica certificata per adempiere a tale obbligo*".

⁴⁵ Chiamata in seguito anche "ComUnica".

⁴⁶ Come ben sintetizzato in una nota congiunta di Agenzia delle entrate, INAIL, INPS e Unioncamere, del 19 febbraio 2008, l'utente, avvalendosi di apposito software, messo gratuitamente a disposizione da Infocamere, compila e compone informaticamente la

In combinato disposto con la lettera di cui sopra deve, anche, esser letta la lettera d), anch'essa inserita dalla legge di conversione.

In quest'ultima si stabilisce che i Comuni che non avranno istituito lo Sportello Unico per le attività produttive o nei quali non operi come effettivo punto unico di accesso per le imprese, *“esercitano le funzioni relative al Suap delegandolo alla Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, le quali mettono a disposizione il portale <<impresa.gov>>, che assume la denominazione di <<impresainungiorno>>”*. Dalla lettura sembra non sia chiaro il confine dei tre diversi procedimenti richiamati: il primo riguarda la “nascita giuridica” dell'impresa, attività di competenza della Camera di Commercio; il secondo riguarda la realizzazione della sede, del laboratorio, dell'impianto produttivo per beni o servizi, di competenza del Comune; il terzo riguarda l'avvio dell'esercizio di competenza congiunta di Camera e Comune.

b) Ambito di competenza:

Questa lettera prevede che le disposizioni dovranno essere applicate *“sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi”*⁴⁷, sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità previste dalla Direttiva comunitaria sui servizi⁴⁸.

modulistica destinata ai vari enti ed uffici competenti, predispone il modulo principale (la comunicazione unica) da firmare digitalmente, che funge da fascicolo per l'intera pratica, e recapita il tutto alla Camera di Commercio, per via telematica o su supporto informatico. Entra infatti in vigore la Comunicazione Unica per l'avvio dell'attività d'impresa, la procedura attraverso la quale le imprese potranno essere operative in un giorno e assolvere, al massimo in 7 giorni, gli adempimenti dichiarativi verso Registro delle Imprese, INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate.

⁴⁷ Come da D.P.R. n. 447/1998.

⁴⁸ La Direttiva Servizi è stata adottata dal Consiglio europeo il 12 dicembre 2006, n. 123. Sul punto, in *La Direttiva Servizi – guida all'utente*, Dipartimento Politiche

Occorre precisare che l'ambito di operatività della Direttiva Servizi è circoscritto: infatti sono esclusi i servizi finanziari, quelli di comunicazione elettronica o quelli di trasporti, per esempio. Ma anche questi servizi, per quanto riguarda la realizzazione dell'impianto produttivo e della sede dell'attività, nel caso in cui la norma di settore ne stabilisca il procedimento, sono stati ricondotti alla competenza dello Sportello Unico per le attività produttive dal successivo Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160.

- c) Con questa lettera entrano in gioco le c.d. "Agenzie per le imprese", ovvero soggetti privati ai quali può essere affidato il compito di effettuare l'attività istruttoria sulla sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa, che troveranno disciplina dettagliata nel Decreto Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 159. Nel caso di istruttoria con esito positivo, le Agenzie per le imprese "rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività". Nel caso in cui, i provvedimenti richiedano una

Europee, Roma, gennaio 2012, p. 49, consultabile sul sito www.politicheeuropee.it, si legge "Allo stato, dunque, il portale www.impresainungiorno.gov.it è al tempo stesso il sistema nazionale a supporto della rete degli Sportello unici delle attività produttive (SUAP) e, altresì, il Punto unico di contatto (PSC) previsto dalla direttiva Servizi. Il portale è un sistema di supporto alla rete degli sportelli unici per le attività produttive. Esso permette di accedere agli sportelli unici attraverso i quali è possibile espletare, per via telematica, tutti gli adempimenti necessari all'esercizio di un'attività di servizi. Lo Sportello unico costituisce, dunque, il canale esclusivo tra Amministrazione e imprenditore consentendo a quest'ultimo di espletare online, in modo rapido e semplice, tutte le procedure previste per avviare un'attività economica. Risultano, così, eliminate tutte le ripetizioni istruttorie e documentali e la necessità di doversi rivolgere contemporaneamente alle varie autorità competenti".

attività discrezionale, le Agenzie svolgeranno una attività istruttoria a supporto dello Sportello Unico⁴⁹.

e) L'avvio immediato:

Fortemente semplificatrice è questa lettera che prevede come *“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) L'articolo prosegue con la volontà di rendere il più possibile snello l'avvio del procedimento, prevedendo che contestualmente alla presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per legge, il S.U.A.P. rilasci una ricevuta che funge da titolo autorizzatorio. Qui il valore di *“titolo autorizzatorio”* attribuito alla ricevuta è usato in modo atecnico: la D.I.A. è un mero atto unilaterale del soggetto che intende avviare l'attività da poter presentare alla Pubblica Amministrazione e ai terzi, quando ciò è necessario, ma non ha valore autorizzatorio in senso stretto. È la natura stessa della D.I.A. che produce gli effetti permissivi e non la ricevuta.

g) La variante urbanistica:

In questa lettera si riprende la disciplina della variante urbanistica accelerata nel caso di un progetto contrastante con gli

⁴⁹ Si ricorda che il rilascio di una “dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività” è consentito solo nei casi di attività vincolata. Le già ricordate Agenzie per le imprese, infatti, possono solo attestare la sussistenza dei requisiti previsti da norme di legge. Viceversa, nell'ipotesi in cui il procedimento comporti una attività discrezionale, esse sono chiamate a svolgere unicamente attività istruttorie in luogo e a supporto dello Sportello Unico. *“Sembra trattarsi di una differenziazione tanto facile nell'esposizione, quanto complessa nella pratica”*, scrive M. MACCHIA, *L'impresa e la programmazione*, op. cit., p. 1229. Si veda T.A.R. Sardegna, sez. I, 26 novembre 2007, n. 2129, in *Foro amm. – TAR*, 2007, p. 3626; T.A.R. Campania, sede Napoli, sez. VII, 4 ottobre 2007, n. 8943, in *Foro amm. – TAR*, 2007, p. 3204.

strumenti urbanistici, già presente all'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998.

La novità della norma, consiste nella riduzione del termine per il rigetto o per l'attivazione della conferenza dei servizi da 90 giorni a 30 giorni. Il S.U.A.P., in caso di progetto contrastante con gli strumenti urbanistici, entro 30 giorni potrà:

- rigettare il progetto;
- formulare osservazioni ostative;
- attivare la conferenza di servizi, per procedere alla variazione dello strumento urbanistico.

La disciplina sarà poi modificata dal D.P.R. n. 160/2010, che attribuisce all'imprenditore l'iniziativa di convocare la conferenza dei servizi, salvo il caso in esame di variante urbanistica "accelerata" in cui la competenza a convocare la conferenza resterà in capo al funzionario, responsabile S.U.AP.

h) Questa lettera riprende l'annosa questione dei c.d. "atti istruttori" endo - procedurali, concludendo che se le Pubbliche Amministrazioni alle quali sia stato chiesto di esprimere il parere endo - procedimentale non si pronunceranno entro i limiti previsti, il S.U.A.P. "conclude" il procedimento, prescindendo dal loro parere⁵⁰.

Norma chiara ed importante per evitare le lungaggini che dilagano nei procedimenti complessi.

⁵⁰ In tal senso M. MACCHIA, *L'impresa e la programmazione*, op. cit., p. 1228, laddove afferma "Si prevede, per giunta, la facoltà per l'amministrazione procedente di concludere il procedimento anche in mancanza dei pareri delle altre amministrazioni, una volta scaduto il termine ad esse assegnato per esprimersi, con esclusione di ogni responsabilità a carico del responsabile del procedimento in ordine ai danni eventualmente connessi alla mancata espressione dei pareri".

- Il comma 4 rinvia ad appositi regolamenti le disposizioni inerenti i requisiti e le modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese e le forme di vigilanza medesime.
- Il comma 5 prevede un piano di formazione dei dipendenti pubblici, con l'obiettivo di diffondere sul territorio nazionale le capacità delle pubbliche amministrazioni di semplificazione.
- Il comma 6 chiude questo importante art. 38 del D. L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008, ricordando che l'attuazione delle disposizioni dettate non deve provocare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per concludere sulla valutazione dell'art. 38 del D.L n. 112/2008, si evidenzia una scenario che lascia spazio a diversi dubbi interpretativi in materia di ammissibilità della D.I.A. e di variante urbanistica, mentre per quanto concerne gli aspetti organizzativi del S.U.A.P., emergono forti perplessità per quanto attiene al ruolo delle Agenzie per le imprese. Qualora venga accolta l'interpretazione secondo cui, nelle ipotesi in cui è ammessa la D.I.A., esse sottoscrivono dichiarazioni di conformità aventi valore definitivo, nel senso che sostituiscono gli atti autorizzatori e limitano i poteri delle Pubbliche Amministrazioni, si enterebbe in contrasto con la sentenza Corte cost. n. 376/2002. Per questo motivo sarebbe preferibile leggere tale norma come se alle Agenzie per le imprese, competesse esclusivamente redigere e sottoscrivere dichiarazioni di conformità, al pari degli altri professionisti del settore, con l'unico valore aggiunto della efficacia immediata del titolo autorizzatorio, fermo restando il normale esercizio del potere di controllo che l'ordinamento attribuisce alle Pubbliche Amministrazioni.

Per completare l'*iter* legislativo che investe questa fase di semplificazione e rinnovazione in ordine al S.U.A.P., dobbiamo ora esaminare il Parere del Consiglio di Stato numero 280 del 15 marzo 2010.⁵¹

Prevede l'art. 17 della Legge n. 127/1997, comma 25, che i regolamenti emessi dal Governo devono esser sottoposti all'esame del Consiglio di Stato: lo schema di regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le attività produttive, ai sensi dell'art. 38, comma 3, del D.L. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008, sottoposto all'esame, ha ottenuto parere positivo.

Il Ministro per la semplificazione normativa, che chiede parere per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, premette che: il S.U.A.P. non ha trovato piena attuazione sul territorio nazionale a causa della carente informatizzazione dei Comuni e dell'assente collegamento tra le Pubbliche Amministrazioni coinvolte nella fase di nascita e quelle coinvolte nella fase successiva, per poi esaminare nel dettaglio tutte le lettere che compongono il comma 3 dello stesso articolo. Prosegue facendo emergere come lo schema di regolamento in analisi sia conforme agli adempimenti della Direttiva 2006/123/CE e che sullo stesso siano stati acquisiti i pareri del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per le politiche europee nonché quelli della Conferenza unificata e del garante per la protezione dei dati personali.

Il Consiglio di Stato, nell'esaminare lo schema di regolamento, considera che lo stesso abroga il D.P.R. n. 447/1998, ridefinendo lo Sportello Unico come il soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi. Prende atto che l'informazione è un altro punto

⁵¹ Il parere è disponibile al seguente indirizzo http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%20C/2010/201000280/Provvedimenti/201000976_27.XML.

essenziale della normativa in esame per quanto riguarda le domande presentate e per le quali è consentito l'immediato avvio, in conformità con quanto previsto dai principi sulla trasparenza e efficienza della pubblica amministrazione.

Al termine di questo attento esame sullo Sportello Unico, il Consiglio di Stato esprime parere positivo.

Lo stesso 15 marzo 2010, il Consiglio di Stato esprime anche il parere n. 281, in relazione allo schema di regolamento concernente le "Agenzie per le imprese" ai sensi dell'art. 28, del D. L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008. Alle "Agenzie per le imprese" è affidato il compito di attestare la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività, a valle della relativa istruttoria che, in caso di esito positivo, costituisce dichiarazione di conformità con valenza di titolo autorizzatorio.

Come abbiamo più volte citato, tali compiti peculiari, sono attribuiti alle Agenzie e disciplinati secondo il comma 4, dell'art. 38 del D. L. n. 112/2008, da un regolamento, nel caso di specie quello sottoposto all'esame del parere del Consiglio di Stato. La bozza del regolamento si compone di otto articoli e di un allegato, sui quali sono stati acquistati i pareri favorevoli dei Ministri interessati e della Conferenza unificata.

Preliminarmente il Collegio osserva che il raccordo tra il Regolamento in esame e quello relativo alla semplificazione e riordino del S.U.AP. è attuato, formalmente, mediante un richiamo nel testo ma, sostanzialmente, dalla complessa materia che i due Regolamenti si trovano a disciplinare.

Il Consiglio di Stato sottolinea che le Agenzie non sono soggetti privati costituiti "*per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale*": esse sono poste a soddisfare le esigenze precise dettate dalla norma primaria. Ad essere stabilite chiaramente sono anche le modalità di

accreditamento e i requisiti minimi delle Agenzie per le imprese – oltre a quelli generali, strutturali e di garanzia validi per le Agenzie in genere considerate, dettati dalla normativa italiana – che lo schema di Regolamento in esame detta, attraverso due requisiti, caratterizzati dal possesso di diverso e più elevato livello di certificazione di conformità della struttura.

Il Consiglio rileva che la normativa è conforme ai principi dell'ordinamento e che correttamente evita di porre limiti sul numero delle Agenzie in ambito nazionale o regionale, lasciando così libero l'imprenditore nella scelta del soggetto a cui rivolgersi. Nella conclusione del parere, il Consiglio, si preoccupa anche di risolvere la questione che non appariva chiara all'uscita del D. L. n. 112/2008, ovvero quale fosse il costo di queste Agenzie per le imprese. Gli ultimi articoli dispongono in ordine agli obblighi informativi, alla attività di vigilanza e di controllo e alla divulgazione informativa con prescrizioni in ordine alle quali non si hanno osservazioni da formulare e si ribadiscono la clausola di invarianza della spesa.

Per tutte le considerazioni fatte sopra il Consiglio di Stato esprime parere positivo.

Con queste due approvazioni del Consiglio di Stato si conclude l'ingresso nel nostro ordinamento della c.d. "Impresa in un giorno": un'innovazione organizzativa nel rapporto tra Pubblica Amministrazione, cittadini ed imprese, che mira a semplificare le relazioni tra questi soggetti rendendole più efficienti, chiare e meno costose⁵².

⁵² In questo percorso, che ha visto un passaggio importante nell'art. 38 del D. L. n.112/2008, convertito in Legge n.133/2008, è stata prevista anche l'istituzione delle Agenzie per le imprese, idea inizialmente elaborata dalla Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola Media Impresa, il cui riferimento primario affonda le sue radici storiche nella Carta costituzionale all'art. 118., come da *Nota informativa CNA Nazionale del 2008*.

1.4 Le integrazioni apportate allo Sportello Unico dal Decreto Legislativo n. 59/2010, in recepimento della “Direttiva Servizi” 2006/123/CE. La necessità, in un’ottica europea, di competenze linguistiche da parte degli operatori della Pubblica Amministrazione e di un maggior collegamento informatico.

Lo Sportello Unico, dopo aver trovato una completa disciplina nell’art. 38 del D. L. n.112/2008, convertito in Legge n.133/2008 di cui sopra, viene influenzato anche dal Trattato che istituisce la comunità europea che si pone l’obiettivo di facilitare la circolazione dei servizi all’interno dell’Unione Europea attraverso una semplificazione amministrativa⁵³.

La Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, è entrata in vigore il 28 dicembre 2006, dopo quasi tre anni di lavoro e un *iter* legislativo particolarmente complesso, per i contrasti politici⁵⁴ che ha incontrato e che

⁵³ Come si legge nella Relazione della Commissione delle Comunità Europee al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Lo Stato del Mercato interno dei servizi*, COM (2002) 441 del 30 luglio 2002, p. 6, “*Gli ostacoli allo stabilimento del prestatore in un altro Stato membro possono derivare, ad esempio, dalla necessità di autorizzazioni o qualifiche professionali o da vincoli inerenti la forma giuridica del prestatore di servizi o l’associazione tra professioni diverse. Dai contributi emergono, innanzitutto, le difficoltà relative al numero di autorizzazioni richieste, alla lunghezza e alla burocrazia delle procedure, al potere discrezionale delle autorità locali e alla duplicazione di requisiti già soddisfatti dal prestatore nello Stato membro d’origine.*”

⁵⁴ Si ricorda la presentazione della Direttiva dall’allora Ministro per le Politiche Europee E. BONINO, *Guida al monitoraggio della direttiva “servizi”*, Dipartimento delle Politiche Comunitarie, Roma ottobre 2007, consultabile nel sito www.politichecomunitarie.it, “*Adesso tocca all’Italia. Adesso tocca a noi. Alla fine del 2006, dopo un lungo periodo, il Parlamento europeo e il Parlamento europeo e il Consiglio dei Ministri UE hanno finalmente adottato la direttiva relativa al mercato interno dei servizi (la c.d. direttiva “Servizi). Una direttiva importante non solo perché è sui servizi che l’Europa dovrà puntare sempre di più per restare competitiva a livello globale, ma anche perché il nuovo testo legislativo, seppur meno ambizioso della proposta iniziale, è un passo per contribuire a creare più concorrenza in Italia e favorire quindi la crescita del nostro paese. Questo governo è fortemente impegnato a rendere più dinamico il nostro tessuto produttivo, incidendo sulle logiche corporative che purtroppo caratterizzano ancora oggi il nostro paese in una misura che non ha uguali in Europa. Quella che adesso ci viene dall’Europa – con la direttiva “servizi” – è una sfida altrettanto*

ne hanno modificato la formulazione iniziale. Essa viene denominata “Direttiva Servizi” o “Direttiva Bolkenstein”, dal nome del Commissario europeo per il mercato interno che ha curato e sostenuto questa Direttiva.

Come dicevamo, la “Direttiva Servizi” rientra nel quadro della “strategia di Lisbona” e propone 4 obiettivi principali in vista della realizzazione di un mercato interno di servizi:

- 1- Facilitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi nella Unione Europea;
- 2- Rafforzare i diritti dei destinatari in quanto utenti di tali servizi;
- 3- Promuovere la qualità;
- 4- Stabilire una cooperazione amministrativa effettiva tra gli Stati⁵⁵.

Per il raggiungimento di tali obiettivi la direttiva fissa una serie di azioni:

- Semplificare la normativa amministrativa di tutta la regolamentazione in materia di servizi⁵⁶;

importante che va nella stessa direzione, e che può dare un contributo al Paese per liberare più – e soprattutto nuove- energie, e per offrire contestualmente a tutti i cittadini, nella loro veste di consumatori, prezzi più bassi, più diritti e maggiore qualità dell’offerta. È per questo che il recepimento della direttiva, che ci impegnerà fino alla fine del 2009, non va assolutamente visto come un’imposizione, né tanto meno come una minaccia, ma come una grande opportunità per l’Italia.

⁵⁵ Secondo il FORMEZ, *Lo Sportello Unico Europeo, The european one stop shop, Le Guichet Unique européen*, Roma, settembre 2005, “Di notevole interesse erano però alcune indicazioni contenute nella proposta di direttiva che se da una parte si discostavano dalla normativa nazionale al momento in vigore, dell’altra hanno costituito e costituiscono ancora l’obiettivo al quale si sono ispirati molti interventi di sostegno al sistema degli Sportello Unici promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, da Regioni ed Enti Locali. Si tratta delle funzioni affidate allo Sportello sul piano della circolazione di informazioni e sulla modalità operative dello Sportello. Esso è infatti configurato quale soggetto tenuto ad erogare informazioni relative alle procedure e alle formalità da espletare per svolgere le attività, informazioni per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, informazioni sulle condizioni di accesso ai registri e alle banche dati, informazioni in ordine ai mezzi di ricorso in caso di controversie. Inoltre tutti i servizi dello Sportello devono poter essere usufruiti anche a distanza, a livello transfrontaliero.”

⁵⁶ Circa la definizione di “servizi” è interessante l’intervento di C. APPONI, B. FUOCO e R. SESTINI, *La direttiva servizi e il suo recepimento nell’ordinamento italiano*, in *Comuni d’Italia*, n. 3/2010, p. 36, ove si legge “La direttiva chiarisce che la locuzione servizio concerne qualsiasi attività economica non salariata fornita, normalmente, dietro

- Per promuovere la fiducia reciproca tra gli Stati membri, la Direttiva mira all'armonizzazione delle legislazioni allo scopo di garantire una tutela equivalente dell'interesse generale su questioni essenziali. Si procederà, quindi, ad un esame delle disposizioni nazionali (legislative, regolamentari e amministrative) al fine di individuare i regimi di autorizzazione e i requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività;
- Allo scopo di eliminare gli ostacolo alla libertà di stabilimento, si prevede la creazione di Sportelli Unici presso i quali il prestatore potrà compiere le procedure amministrative relative alla propria attività;
- L'incentivo all'utilizzo delle procedure per via elettronica.

La Direttiva Servizi si presenta come una “direttiva quadro” : essa non mira a dettare norme specifiche per la regolamentazione della materia, ma tratta le questioni con un approccio “orizzontale”.

Agli Stati membri è dato tempo fino al 28 dicembre 2009 per recepire la Direttiva. Il primo passo da compiere è quello di esaminare la legislazione statale interna valutandone la conformità o meno ai criteri posti dalla direttiva. Tale meccanismo di revisione riguarda due contesti: da un lato, il regime di autorizzazione e i requisiti relativi allo stabilimento⁵⁷, dall'altro i requisiti applicati ai prestatori stabiliti in un altro Stato.

retribuzione tra quelle indicate nel Trattato. Tra i servizi oggetto della direttiva rientrano numerose attività: i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale o gestionale, i servizi di certificazione e collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi all'assunzione e i servizi degli agenti commerciali.”

⁵⁷ Sulle conseguenze sul nuovo regime di autorizzazione dei servizi è importante ricordare l'articolo di C. APPONI, B. FUOCO e R. SESTINI, *La direttiva servizi fra liberalizzazione e nuovo procedimenti autorizzatori*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2010, p. 51 e ss..

In relazione al primo, concretamente, è chiesto all'Italia di esaminare tutta la propria legislazione per individuare i regimi di autorizzazione, i requisiti relativi alla libertà di stabilimento e le restrizioni alle attività multidisciplinari⁵⁸. Una volta individuato ciò si dovrà valutarne, caso per caso, la conformità o meno ai criteri posti dalla Direttiva, provvedendo ad una eliminazione o sostituzione dei regimi/requisiti/restrizioni contrastanti. Ai sensi dell'art. 39 della Direttiva 2006/123/CE, entro il 28 dicembre 2009, gli Stati devono presentare alla Commissione una relazione sulla suddetta valutazione. In particolare dovranno indicare:

- I regimi di autorizzazione che intendono mantenere in vigore indicando le motivazioni che ne giustificano la permanenza;
- I requisiti relativi alla libertà di stabilimento, indicando sia quelli che sono stati soppressi o attenuati, sia quelli che hanno mantenuto specificandone le ragioni;
- Le informazioni richieste dalla Direttiva per le attività multidisciplinari.

Per quanto attiene alla seconda verifica, gli Stati dovranno valutare se i requisiti che hanno individuato come applicabili ai servizi transfrontalieri soddisfino i criteri della Direttiva, vale a dire siano non discriminatori, giustificati da ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente e non vadano al di là di quanto necessario. Sulla base di tale valutazione, entro la stessa data indicata sopra, gli Stati dovranno presentare alla Commissione una relazione sui requisiti nazionali la cui applicazione appare conforme ai criteri prima indicati, specificandone i motivi.

Il nostro Governo ha scelto di suddividere il lavoro di trasposizione della Direttiva in più fasi:

⁵⁸ Come da capo III della Direttiva in esame.

Fase 1: Monitoraggio:

Fase prevista per un periodo compreso tra novembre 2007 e gennaio 2008. Si concretizza in un censimento generale di tutti i procedimenti in materia di attività di servizi, indipendentemente dall'inclusione o meno di tali attività nel campo di applicazione della direttiva. Tale generalità è dovuta alla difficoltà di delimitare, a monte, il campo di applicazione della direttiva, atteso che i confini delle attività di servizi vanno individuati secondo il diritto comunitario. A tale censimento generale seguirà la successiva selezione dei procedimenti che rientrano nel campo della Direttiva. Nel dettaglio, il Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie ha predisposto un questionario, accompagnato da linee-guida di istruzioni, da inviare alle amministrazioni pubbliche, per ricevere una descrizione analitica dei regimi e delle procedure di autorizzazione impiegati ad i requisiti richiesti per consentire la prestazione dei servizi⁵⁹.

Fase 2: Valutazione:

⁵⁹ Nel dettaglio in *Guida al monitoraggio della direttiva "servizi"*, Dipartimento delle Politiche Comunitarie, Roma ottobre 2007, p. 13 e ss., consultabile nel sito www.politichecomunitarie.it, si precisa che in questa fase vi sarà l'invio alle diverse amministrazioni dei modelli di schede per la rilevazione dei regimi autorizzatori e dei diversi requisiti prescritti per l'accesso e per l'esercizio di un'attività di servizi. Le schede sono elaborate in modo che si possano ottenere risposte il più possibile sintetizzabili in un "sì" o in un "no". Un'apposita sezione del sito del Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie sarà dedicata allo scambio di informazioni tramite le predette schede. Le schede dovranno pervenire al dipartimento entro il 31 gennaio 2008. Dal novembre 2007 al 28 dicembre 2009 l'attività di monitoraggio dovrà essere coordinata con diversi tavoli della semplificazione e della riduzione degli oneri del 25% (entro il 2012), in quanto la direttiva prescrive che gli Stati membri sono tenuti a semplificare tutta la normativa in materia di servizi. Sempre in tema di semplificazione, la normativa nazionale in materia di sportello unico, andrà attuata tenendo conto anche di quanto espressamente richiesto dalla direttiva. Al riguardo dovrà continuare il coordinamento con le iniziative avviate in tema di *e-government*, considerato che le procedure e le formalità per l'accesso e l'esercizio di attività e di servizi dovranno potersi espletare in via elettronica.

Fase prevista per un periodo compreso tra gennaio 2008 e settembre 2008 e si caratterizza per una valutazione di conformità degli elementi di informativa raccolti dalle amministrazioni. I risultati della valutazione saranno poi vagliati per procedere alle successive modifiche dell'ordinamento in collaborazione con i diversi attori interessati.

Parallelamente alla valutazione andranno avviate le attività di recepimento della Direttiva Comunitaria, da compiersi entro il 28 dicembre 2009.⁶⁰ Lo stato Italiano vi ha provveduto con il Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59 anche se tale decreto è, in realtà, soltanto uno degli strumenti normativi di recepimento⁶¹.

Lo Sportello Unico è disciplinato all'art. 25, all'interno di quella prima parte del decreto che la Commissione definisce di carattere "orizzontale", ovvero quella che stabilisce una disciplina generale applicabile ai prestatori di servizi. Nella parte seconda, invece, sono contenute le disposizioni c.d. "verticali", ovvero che incidono sui singoli regimi regolatori di settori di competenza statale o regionale, al fine di allinearli con la direttiva.

⁶⁰ In *Guida al monitoraggio della direttiva "servizi"*, op. cit., p. 10, si ricorda che al termine della valutazione, e contestualmente al recepimento, saranno preparate le relazioni richieste dalla direttiva agli Stati membri sui diversi aspetti del monitoraggio (regimi di autorizzazione previsti, requisiti previsti, conformità degli stessi, cosa si è fatto per ridurli o modificarli). In questa prospettiva, al fine di facilitare il compito degli Stati membri, la Commissione ha sottoposto al giudizio degli interessati una ipotesi di formulario on line uguale per tutti, a carattere non obbligatorio.

⁶¹ Un commento di E. L. CAMILLI, *Il recepimento della direttiva servizi in Italia*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2010, p. 1239, "In leggero ritardo rispetto al termine di attuazione, il Governo italiano ha adottato la principale misura di recepimento a livello statale della direttiva «ex-Bolkenstein», relativa ai servizi nel mercato interno. Sebbene tale testo sia solo uno dei tasselli necessari per la completa attuazione delle disposizioni comunitarie, da integrare con alcune misure regolamentari e con la legislazione regionale, non può esserne sottovalutata l'importanza. La tendenziale natura generale ed il legame con il diritto comunitario, infatti, candidano tale atto a vero e proprio «statuto della libertà di impresa» rispetto all'esercizio dei poteri pubblici."

Prima del D. Lgs. n. 59/2010, sempre a livello c.d. “orizzontale”, il Governo aveva già adottato il regolamento che disciplinava lo Sportello Unico, il D. L. n.112/2008, convertito in Legge n.133/2008⁶².

Il D. Lgs. in esame gode di una particolare forza data dal legame con il diritto comunitario; infatti, seppur dotato di mera efficacia ordinaria, acquista una forza passiva rispetto ai futuri interventi legislativi in materia di regolamentazione dell’accesso allo svolgimento di attività economiche proprio in base al principio di supremazia del diritto dell’Unione e dei relativi corollari. Ma non solo. Il Decreto gode, anche, di copertura costituzionale rispetto alle discipline regionali, ciò da un lato grazie al richiamo fatto dall’art. 1 comma 2 all’art. 117 Cost., per quanto attiene alle competenze esclusive dello Stato nella prima parte del decreto, dall’altro, in relazione alla seconda parte in cui è la disciplina “verticale”, grazie al richiamo all’art. 117 comma 5 Cost., con cui si abilita un intervento legislativo statale a discapito di quello regionale, in funzione sostitutiva, al fine di evitare l’inadempienza dello Stato italiano in sede comunitaria.

Così facendo le disposizioni della prima parte – tra cui lo Sportello Unico – hanno applicazione generale e non possono essere derogate da discipline regionali, mentre quelle della parte seconda si sostituiscono alle discipline regionali contrastanti anche per materie che, costituzionalmente, sono di competenza concorrente o esclusiva.

⁶² A livello locale, e con portata “verticale”, sono, invece, coinvolte anche le Regioni, in quanto la direttiva incide trasversalmente sulle diverse competenze legislative regionali in materia di regolazione delle attività economiche. Dallo scritto di E. L. CAMILLI, *Il recepimento della direttiva servizi in Italia*, op. cit., p. 1240, emerge che in realtà sono poche le Regioni che al momento della stesura dell’articolo (2010), hanno predisposto una disciplina organica di recepimento della direttiva servizi: L.R. Abruzzo n. 5/2010, L. R. Umbria n. 15/2010, L. R. Valle d’Aosta n. 12/2009, L.R. Piemonte n. 38/2009, L. R. Emilia Romagna n. 4/2010, mentre in altri casi (come il Veneto) si è proceduto ed adattare solo specifiche discipline regionali.

Non sembra, qui, necessario esaminare completamente il Decreto, essendo lo stesso un contenitore di molte norme settoriali. Si ritiene, invece, opportuno esaminare dettagliatamente l'art. 25, rubricato "Sportello unico".

Come richiesto dalla Direttiva Servizi all'art. 6, il comma 2 dell'art. 25 del D. Lgs. n. 59/2010 stabilisce che il S.U.A.P. è l'unico punto di accesso sul territorio comunale, al quale i "*prestatori presentano le domande necessarie per l'accesso all'attività di servizi e per il loro esercizio*". I prestatori potranno comunque rivolgersi anche alle Agenzie per le imprese, come detto nel paragrafo precedente in ossequio alla normativa interna italiana. E proprio con questo spirito di coerenza, continua l'articolo 25, assicurando che tutte le procedure per l'accesso all'attività siano espletate in via telematica, che all'ente Comune verrà in supporto la Camera di Commercio nel caso di incapacità di creare questo unico punto di contatto con il cittadino – imprenditore, nonché che sarà lo stesso S.U.A.P. a svolgere i controlli previsti dalle normative per rilasciare l'autorizzazione.⁶³

Un qualcosa in più è chiesto allo Sportello Unico dalla Direttiva: una particolare attenzione nella lingua usata. Secondo l'art. 27 del D. Lgs n. 59/2010, anche il S.U.A.P., come le altre autorità competenti per i procedimenti di competenza comunale, dovranno considerare conforme la documentazione rilasciata da un altro Stato membro che abbia finalità equivalenti a certificare il rispetto di un requisito richiesto per esercitare una

⁶³ Sul punto, in *La Direttiva Servizi – guida all'utente*, op. cit., p. 48, si legge: "*L'articolo 25 del d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59, nel disporre che l'espletamento in via telematica di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi sia assicurato attraverso lo Sportello Unico per le Attività Produttive, costituisce il punto di raccordo tra la normativa nazionale e quella europea in materia di Sportello Unico. Con la previsione di analogo contenuto, l'articolo 3, comma 1, lett. e) del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, stabilisce che il portale «impresa in un giorno» costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, e assicura il collegamento con le autorità competenti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera i), del medesimo decreto legislativo*".

specifica attività di servizi, tale documentazione potrà esser fornita anche in fotocopia e in lingua del Paese d'origine.⁶⁴

L'analisi dello Sportello Unico in Italia, alla luce del recepimento della Direttiva Servizi, si conclude proprio constatando che agli operatori delle Pubbliche Amministrazioni responsabili di procedimenti in materia di servizi, è ora richiesta una conoscenza maggiore delle lingue usate in Unione Europea, ma soprattutto una conoscenza del diritto e della prassi amministrativa degli altri Stati membri, per riconoscere la conformità giuridica di un documento rilasciato da una autorità di tali altri Stati.

Oltre a questo, il S.U.A.P. è molto diverso da come si presentava al momento della sua nascita anche per l'importante ingresso della informatizzazione che si è avuto dal 1998 ad oggi nelle Pubbliche Amministrazioni.

L'informatica, ma soprattutto internet, sono sicuramente canali che permettono una grande facilità di connessione, anche fra diversi Paesi, e così si prevede che un imprenditore italiano che intenda svolgere l'attività in un altro Paese membro e che sia alla ricerca dello Sportello Unico al quale rivolgersi, potrà iniziare la ricerca dal sito http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_it.htm. Analogamente, allo stesso sito potrà accedere un imprenditore di un altro stato membro che intenda verificare la possibilità di svolgere un'attività di servizi in Italia. Da tale sito sarà indirizzato al portale www.impresainungiorno.it⁶⁵, che

⁶⁴ In tal senso L. TORCHIA, *Il governo delle differenze*, il Mulino, 2006, p. 107, la quale rileva che “*L'autorizzazione rilasciata da uno Stato Membro vale come una sorta di autorizzazione unica, sulla base della quale il soggetto può esercitare il diritto di stabilimento in altri Stati membri e svolgere la propria attività alle condizioni determinate con l'autorizzazione.*”

⁶⁵ In *La Direttiva Servizi – guida all'utente*, op. cit., p. 49, si legge: “*La Direttiva Servizi pone lo Sportello unico al centro degli obblighi di attuazione da parte degli Stati: esso costituisce il punto virtuale presso il quale le imprese che prestano servizi possono facilmente ottenere informazioni sui requisiti specifici per le attività che intendono svolgere e compiere gli adempimenti prescritti per lo svolgimento della loro attività (iscrizione*

dovrebbe fornire tutte le informazioni e re-indirizzare agli Sportello Unici nei singoli Comuni.

presso albi commerciali e professionali, rilascio di permessi e licenze, presentazione di dichiarazioni alle amministrazioni competenti, trasmissione di informazioni e documenti richiesti, ricezione di decisioni e permessi), senza doversi relazionare con le singole autorità coinvolte; inoltre, tramite lo Sportello unico deve essere possibile completare i procedimenti utilizzando procedure telematiche e informatizzate.”

1.5 Esame del D.P.R. n. 159/2010 e del D.P.R. n. 160/2010, che disciplinano rispettivamente le “Agenzie per le imprese” e Sportello Unico per le attività produttive. Analisi svolta con l’aiuto delle relazioni che ne hanno accompagnato l’approvazione.

Nel Consiglio dei Ministri n. 96 del 10 giugno 2010, sono stati approvati su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, due regolamenti in materia di aiuti all’avvio dell’attività d’impresa, come prevedono i commi 3 e 4 dell’art. 38 del D. L. n.112/2008, convertito in Legge n.133/2008. Su tali atti sono stati acquisiti i pareri positivi della Conferenza unificata, delle Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato.⁶⁶ I due regolamenti sono stati pubblicati sulla Gazzetta ufficiale n. 229 del 30 settembre 2010⁶⁷ e riguardano:

- i requisiti e le modalità di accreditamento delle “Agenzie per le imprese”, di cui al D.P.R. n. 159/2010;
- la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le attività produttive, di cui al D.P.R. n.160/2010.

Viste le criticità emerse a seguito della prima istituzione dello Sportello Unico, quello che è necessario analizzare in questo paragrafo è l’atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 207, sullo schema del regolamento D.P.R. n. 160/2010, e la relazione che lo accompagnava. È importante questa indagine sul Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina del S.U.A.P. nonché delle Agenzie per le imprese, per poter chiarire in modo definitivo, il punto di vista del Governo, l’analisi

⁶⁶ Vedi paragrafo 1.3.

⁶⁷ supplemento Ordinario n. 227.

delle criticità riscontrate e gli obiettivi che s'intendono perseguire con questo atto.

Il D.P.R. n. 160/2010 prevede una rivisitazione completa del S.U.A.P. Come abbiamo visto, esso fu istituito nel 1998, ma si rivelò funzionante solo in maniera parziale. La complessa disciplina innovatrice del tempo mise a dura prova le scarse - e disorganizzate - capacità dei Comuni portando ad una applicazione disomogenea della disciplina sul territorio nazionale. Per arginare queste criticità e rendere, finalmente, pienamente operativo lo Sportello Unico italiano, la relativa materia necessita di un rinnovo. Questo avviene attraverso l'utilizzo esclusivo di strumenti telematici, nonché una nuova iniziativa d'impresa che si svolge in costante rapporto con Enti Locali ed Amministrazioni⁶⁸. Le Agenzie per le imprese, invece, vedono nel D.P.R. n. 159/2010 una disciplina dettagliata, unica e completa in materia⁶⁹.

Accanto ad una presa di coscienza delle problematiche relative alla diffusione del S.U.A.P. in Italia, soprattutto alla scarsa sostituzione della procedura cartacea con quella informatizzata, i provvedimenti in esame si pongono, come obiettivo generale, quello di abbreviare in modo importante i tempi e gli atti conclusivi dei procedimenti inerenti i rapporti tra Pubblica Amministrazione e le imprese sul territorio.

Dal punto di vista operativo, il legislatore auspica che l'intervento in esame raggiunga i seguenti risultati:

- un aumento del grado di certezza sui tempi dei procedimenti. Si chiede soprattutto che entro 3 anni dall'entrata in vigore di questo D.P.R. n. 160/2010, l'apparato amministrativo insito sul territorio

⁶⁸ Sul punto si veda lo scritto di D. TROMBINO, *D.P.R. 160/2010 chiave di volta della riforma*, in *La settimana degli enti locali*, n. 1/2011, p. 9.

⁶⁹ Per quanto attiene ai contenuti specifici dei due Regolamenti, delle procedure gestionali che istituiscono e l'analisi dettagliata sulla loro composizione si rimanda al capitolo III e IV.

nazionale sia uniformemente celere e certo nelle attività amministrative che riguardano le attività produttive.

- un collegamento reale tra la nascita dell'impresa e l'inizio dell'attività, controllato e aiutato da un comportamento attivo delle Pubbliche Amministrazioni.
- un grado di informatizzazione ampio anche nei piccoli – medi Comuni, molto diffusi in Italia, proprio come chiede la direttiva 2006/123/CE, recepita con D. Lgs. n. 59/2010.
- una omogeneizzazione – almeno a livello regionale- del “portafoglio essenziale” dei servizi erogati dal S.U.A.P., al fine di rendere uguale l'accesso ai pacchetti di servizi su tutto il territorio nazionale.

I principali destinatari del provvedimento in esame sono i 5.718 Sportelli Unici istituiti in Italia, con particolare riferimento al recupero di efficienza ed operatività dei 2.421 S.U.A.P. non ancora effettivamente operativi:– alla data di presentazione della relazione che accompagna lo schema di regolamento, ovvero 23 aprile 2010 – il 40,6% del totale.

I destinatari pubblici sono, inoltre, gli 8.101 Comuni che dovranno modificare e/o integrare i loro compiti e le loro funzioni al fine di uniformarsi al provvedimento. I principali destinatari privati sono le imprese italiane, sia quelle esistenti, che sono circa 4,5 milioni, di cui oltre 3,9 milioni con meno di 3 addetti⁷⁰, sia le oltre 400.000 imprese che “nascono” o “chiudono” ogni anno (Infocamere 2009). Secondo la relazione che stiamo esaminando⁷¹, la regolamentazione proposta consiste sostanzialmente in una

⁷⁰ Dati ISTAT 2006.

⁷¹ Relazione allo schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante “Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) e le agenzie per le imprese”, Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), Ver. 22/06/2009, consultabile nel sito www.documenti.camera.it.

riforma che semplifica⁷² e automatizza le procedure di gestione del servizio, pur non incidendo sulla normativa regionale né sul modo di operare del S.U.A.P.

Quello che viene a modificarsi è il modo di ricevere le pratiche e non quello di istruirle. In particolare, giova evidenziare i seguenti aspetti:

- Il D.P.R. n. 160/2010 ha scelto di considerare “non idoneo” lo Sportello Unico del Comune che non sia in grado di operare in modalità telematica e in tal senso prevede che siano le Camere di commercio ad esercitare le funzioni a lui spettanti.
- Il regolamento prevede la possibilità di avere una iscrizione dell’impresa contestuale con l’inizio della attività, attraverso un’unica dichiarazione, la “Comunicazione Unica”. Come si diceva più sopra, questo passaggio permette un notevole restringimento dei tempi istruttori.
- Molti operatori del settore avevano sollevato il problema della mancanza di certezza in ordine al conseguimento del titolo autorizzatorio in mancanza di risposta da parte della Pubblica Amministrazione. Il Regolamento, anche qui, ha una funzione chiarificatrice poiché stabilisce che al momento della presentazione della dichiarazione per via telematica, vi è il contestuale ed automatico rilascio di una ricevuta, che attesta l’accoglimento della

⁷² Sul punto cfr. D. PARADISI, *Le novità normative in materia di Sportello unico e Agenzie per le imprese*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, n. 3/2010, p.49, la quale scrive: “Tra le definizioni è riportata quella relativa alle Agenzie per le imprese, previsione innovativa contenuta nell’38, che le ha istituite, e la cui disciplina è oggetto di altro regolamento; quella di segnalazione certificata di inizio di attività ai sensi dell’art. 19 della legge n. 241, nella formulazione vigente; nonché, infine, quella di portale per tale intendendo il sito web “impresainungiorno” di riferimento per le imprese e soggetti da esse delegati, che consente di ottenere informazioni e interoperare telematicamente con gli enti coinvolti nelle diverse fasi del procedimento, anche attraverso le regole tecniche del Sistema pubblico di connettività.”.

domanda da parte della amministrazione, senza necessità di ulteriori attività a carico dell'impresa.

Per quanto attiene, invece, al D.P.R n. 159/2010, esso, come già anticipato, disciplina la nuova figura delle "Agenzie per le imprese". Queste sono delle strutture che si inseriscono nei rapporti tra imprenditori e Pubbliche Amministrazioni, permettendo alle imprese di delegare loro tutti i rapporti burocratici amministrativi⁷³. Questo secondo Regolamento apre la possibilità per le imprese di superare le eventuali problematiche telematiche per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo. Consente, inoltre, in un'ottica d'impresa di scegliere le Agenzie che meglio erogano i servizi amministrativi di propria competenza, non stabilendo limiti al numero delle stesse, né in ambito nazionale, né in ambito regionale. Come cita la relazione che stiamo esaminando "*.. grazie all'istituzione delle Agenzie, le imprese saranno quindi libere di concentrarsi sulla loro vera missione: lavorare e produrre per lo sviluppo dell'economia del Paese*"⁷⁴.

L'attuazione della disciplina prevista dai due Regolamenti, D.P.R n. 159/2010 e n.160/2010, deve avvenire in tre fasi corrispondenti alle tre date indicate di seguito:

- Il 28 gennaio 2011: entro tale data i Comuni devono "attestare" il possesso dei requisiti tecnici minimi richiesti dal D.P.R n. 160/2010

⁷³ Come scrive D. PARADISI, *Le novità normative in materia di Sportello unico e Agenzie per le imprese*, op. cit., p. 56, "*Le Agenzie, nella sostanza, sono chiamate ad assolvere la duplice funzione di supportare gli Sportelli Unici nelle istruttorie di procedimenti amministrativi e di attestare, anche su istanza delle imprese, la conformità delle SCIA nei casi in cui le medesime costituiscano titolo per l'avvio dell'attività. Considerato il rilievo dei compiti attribuiti alle Agenzie, il regolamento, che si compone di 8 articoli e un allegato, disciplina requisiti, modalità di accreditamento e un sistema di vigilanza sull'operato delle medesime al fine di tutelare amministrazioni e utenti*".

⁷⁴ Relazione allo schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) e le agenzie per le imprese", cit. in precedenza, p. 10.

al Ministero dello Sviluppo Economico secondo le modalità previste dalla procedura di accreditamento on-line.

Ovviamente sono tenuti a farlo gli enti che hanno già avviato lo Sportello Unico.

- Il 29 marzo 2011: data entro la quale deve essere segnalata la parte relativa all'organizzazione del S.U.AP. e all'avvio del procedimento automatizzato obbligatorio previsto nei casi di applicabilità della S.C.I.A.
- Il 1 ottobre 2011: entro tale data deve essere comunicata la parte relativa al procedimento unico ordinario di autorizzazione per le attività produttive.

Così facendo a partire dal 29 marzo 2011, teoricamente, tramite i S.U.A.P. Comunali sarebbe stato possibile dare inizio ad un'attività imprenditoriale esclusivamente attraverso l'invio telematico della S.C.I.A.⁷⁵ Tuttavia, il Ministero dello Sviluppo Economico e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il Ministero per la Semplificazione Normativa, con una circolare congiunta emanata il 25 marzo 2011, prot. n. 0000571, hanno chiarito che nei Comuni che non sono ancora in grado di operare in modalità esclusivamente telematica, fino al 30 settembre 2011, sarà possibile inviare documenti e richieste secondo le tradizionali modalità cartacee.

⁷⁵ Sul punto D.PARADISI, *Le novità normative in materia di Sportello unico e Agenzie per le imprese*, op. cit., p.50, precisa che "Il SUAP assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela dell'ambiente, paesaggistica, del patrimonio storico- artistico o alla tutela della salute".

Con questo breve commento si è voluto esaminare l'*iter* che ha condotto all'approvazione del D.P.R. n. 160/2010 e del D.P.R. n. 159/2010, e le novità più significative introdotte da tali testi normativi⁷⁶.

⁷⁶ Come abbiamo già ricordato sopra, si rinvia ai successivi paragrafi per un'analisi più dettagliata della disciplina e delle problematiche relative alla stessa.

1.6 Il “Decreto Sviluppo 2011”: la D.I.A. diventa S.C.I.A. e i Comuni che non si aggiornano al nuovo Sportello Unico entro il 30 settembre 2011 vedono il commissariamento.

In questo quadro normativo ormai assestato, viene a ridefinirsi uno strumento importante del diritto amministrativo: la Dichiarazione di Inizio Attività.

Ma prima di esaminare le novità introdotte dalla novella legislativa, preme rilevare che l’art. 19 della Legge n. 241/1990, relativo all’oggetto di cui stiamo trattando, aveva già subito modifiche con l’art. 85 del D. Lgs. n. 59/2010, che aveva adeguato l’istituto della D.I.A. alle esigenze dell’Unione Europea, dovendo conformare il regime delle attività economiche di carattere imprenditoriale e professionale nel mercato interno alla Direttiva 2006/123/CE⁷⁷. Per le attività in oggetto era stato statuito che esse potessero essere intraprese contestualmente alla presentazione della dichiarazione dell’Amministrazione competente. A distanza di pochi mesi la c.d. D.I.A. è stata sostituita dalla Segnalazione certificata di inizio attività: c.d. S.C.I.A.⁷⁸

Le principali differenze tra i due istituti possono essere così sintetizzate:

- la S.C.I.A. consente di iniziare immediatamente l’attività, senza attendere la scadenza di alcun termine: questa è una ulteriore semplificazione rispetto al sistema precedente, in cui il privato

⁷⁷ Sull’argomento è certamente interessante lo scritto di D. TROMBINO, *Direttiva servizi: meno autorizzazione più Dia (?)*, in *Comuni d’Italia*, n. 3/2010, p. 29 e ss. Tra le conclusioni di codesto articolo si legge “*La preoccupazione d’assicurare il corretto, tempestivo e uniforme recepimento della direttiva per dette materie, considerato il superamento infruttuoso della scadenza del 28 dicembre, che molte regioni non sono riuscite a rispettare, ha fatto evidentemente perdere di vista quello che è ormai un dato inconfutabile, per quanto concerne la ripartizione di competenze fra Stato e Regioni, ma ha fatto perdere anche l’occasione di chiarire verso quale Dia procede il nostro ordinamento giuridico e, quindi, qual è l’idea guida prevalente nella sfida della competitività che il nostro Paese deve sostenere... fra liberalizzazione e semplificazione*”.

⁷⁸ Si veda, per una sintetica descrizione del mutamento da D.I.A. a S.C.I.A., D. TROMBINO, in *La Dia nella legge 69/2009: verso la Scia*, in *La settimana degli enti locali*, n. 20/2011, p. 6.

doveva attendere, prima di cominciare l'attività, lo scadere di un termine di 30 giorni⁷⁹.

- Quando la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono sostituiti da autocertificazioni o attestazioni, salvo le verifiche successive degli organi competenti⁸⁰.

Come si può desumere da questa breve descrizione dell'istituto, ogni attività normativa rivolta al settore imprenditoriale si caratterizza per l'obiettivo di snellire o velocizzare i tempi burocratici.⁸¹

⁷⁹ Sul punto D. TROMBINO, *Dia-Scia: atto provvedimentale nelle attività produttive*, in *La settimana degli enti locali*, n. 18/2011, p. 14, scrive "Così la Dia è stata vista come mera semplificazione procedimentale – dal momento che ha consentito al privato di conseguire un titolo abilitativo con il decorso del termine d'efficacia della stessa (ove non interrotto o sospeso per difetto di regolarità formale o in punto di merito dell'intervento come assentito) – piuttosto che strumento di (tendenziale) liberalizzazione delle attività economiche, ciò che ha rappresentato la sua novità più rilevante.". In linea completamente contraria è la pronuncia Consiglio di Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2009, p. 478.

⁸⁰ Sul profilo della semplificazione, intesa come riduzione di oneri si veda D. TROMBINO, *Nuova Scia, più burocrazia*, in *La settimana degli enti locali*, n. 22/2011, p. 11, ove si legge "La finalità di ridurre drasticamente il controllo ex ante, puntando sul controllo ex post, senz'altro buona e condivisibile, è stata però perseguita senza pensare alla riduzione effettiva degli adempimenti e, più in generale, degli oneri amministrativi, che finiscono per gravare, in particolare, sulle piccole e medie imprese. Così, il comma 1, art. 19 della legge 241/1990 così come riscritto dalla legge di conversione del decreto legge 78/2011, va ad introdurre un dispositivo moltiplicatore del volume (e del costo) della documentazione da allegare alla Scia. Il copioso corredo, stando alla lettera della norma, deve contenere obbligatoriamente e indistintamente le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e gli atti di notorietà, per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del d.P.R. 445/2000, a prescindere se siano rilevanti o meno ai fini dell'esercizio di una determinata attività produttiva".

⁸¹ È interessante la riflessione di D. TROMBINO, *L'atto di nascita della Scia*, in *La settimana degli enti locali*, n. 21/2011, p. 7, laddove afferma che "Le attività produttive, le prestazioni di servizi, le imprese, di recente, sono diventate il terreno di confronto/scontro, non solo fra Governo e opposizioni, o fra Governo e parti sociali ma, soprattutto, fra ministeri variamente competenti dello stesso Governo, il che ha maggiormente destabilizzato chi ha inteso comprendere il destino della riforma dello sportello unico attività produttive, da tempo pronta per un varo, continuamente rinviato, in attesa del quale sono emerse iniziative normative, repentinamente tradotte in provvedimenti vigenti, che ne hanno minato financo l'impostazione fondamentale, rendendola inadeguata rispetto a siffatti sviluppi, ancor prima di vedere la luce, al punto di rendere necessarie numerose... «varianti in corso d'opera»."

In questo panorama si inserisce il Decreto Legge 13 maggio 2011, n. 70, denominato “Decreto Sviluppo”. Questo contiene disposizioni eterogenee dedicate all’università, alla ricerca, alla scuola, al settore edilizio, ai distretti turistici, ad una ulteriore modifica alla S.C.I.A e allo Sportello unico.

Importate in questa sede è, in primo luogo, l’art. 5 comma 2, lett. b) della bozza al Decreto, il quale stabiliva che la Segnalazione certificata di inizio attività dovesse pervenire agli uffici pubblici a mezzo posta, con raccomandata con avviso di ricevimento. Questo periodo destò non poche perplessità: il fatto che la S.C.I.A. potesse essere inviata tramite raccomandata e che, per la sua efficacia, facesse fede la data di ricezione, faceva desumere che il procedimento automatizzato che prevedeva l’invio della S.C.I.A. soltanto in modalità telematica dal 29 marzo 2011, venisse di fatto annullato, con un notevole passo indietro rispetto al D.P.R. n. 160/2010.

Questa “svista” del legislatore faceva di fatto crollare tutto l’impianto normativo creato fino a quel momento, veniva diffidato il sistema informatizzato e si ritornava ad un uso consueto del cartaceo.

Fortunatamente, la legge di conversione 12 luglio 2011, n. 106, ha sostituito il periodo in esame con il seguente: *“La segnalazione, corredata dalle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dai relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta 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”*⁸².

⁸² Sul punto D. TROMBINO, *Portale Suap, luogo idoneo a pubblicare l’elenco degli atti necessari per i procedimenti previsto dal decreto sviluppo*, in *La settimana degli enti locali*, n. 34/2011, p. 8, scrive: *“Al di là della dichiarata riduzione degli oneri*

Tale disposizione disciplina le modalità di presentazione delle istanze e delle segnalazioni alla P.A. La norma è impostata nel senso che accanto alle modalità cartacee di presentazione delle domande, i privati possono utilizzare il *fax* o la telematica. Tuttavia, il richiamo di tale disposizione nel contesto del Decreto in commento, che prevede parziali e limitate deroghe alla riforma dei S.U.A.P., deve essere letta nel senso che in mancanza della modulistica presso il S.U.A.P. competente e il Portale, il privato può derogare all'obbligo dell'invio telematico delle istanze (art. 2, co. 2, D.P.R. n. 160/2010), utilizzando le tradizionali modalità cartacee (es. posta, consegna al dipendente della P.A.). Va precisato, al riguardo, che la deroga riguarda unicamente la fase dell'iniziativa del procedimento e non il resto delle disposizioni della riforma S.U.A.P. che disciplinano i tempi e le modalità di svolgimento dei procedimenti. Ne consegue che anche in presenza di un'istanza cartacea dovrebbero comunque trovare applicazione le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 160 relative ai procedimenti automatizzati e alle procedure ordinarie.

Vi sono poi delle ulteriori importanti novità: l'art 6 del c.d. Decreto Sviluppo, convertito in Legge n. 106/2011, prevede la nomina di un commissario *ad acta* per assicurare la messa a regime coatta dei S.U.A.P. comunali.

Più precisamente, tra le modifiche più significative può esser ricordato innanzitutto, il disposto dell'art. 6, comma 2, lettera *f-bis*), il quale ha

derivanti dalla normativa vigente e dalla semplificazione degli adempimenti, l'art. 6 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni da legge 12 luglio 2011, n. 106, c.d. "decreto sviluppo", persegue evidentemente la trasparenza dell'azione amministrativa e la certezza dei rapporti giuridici, ove, al comma 1, lett. b), sancisce l'obbligo delle amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale l'elenco degli atti e documenti necessari per ottenere provvedimenti amministrativi, contestualmente escludendo ogni possibilità di esigerne dal privato altri non pubblicati." In relazione alla norma in commento, l'autore precisa "Tali disposizioni non trovano applicazione in ordine agli atti e documenti la cui produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamento o da atti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana."

previsto la integrazione delle disposizioni sullo Sportello Unico per le attività produttive, di cui all'art. 38 del D. L. n. 112/2008, mediante aggiunta dei nuovi commi 3-bis e 3-ter. Il primo dei due prevede la nomina, da parte del Prefetto competente, di un commissario *ad acta* nei Comuni che, entro la data 30 settembre 2011 (già proroga del 29 marzo 2011), non abbiano provveduto ad accreditare gli Sportelli unici o, in alternativa, a delegare la funzione alle Camere di Commercio⁸³.

⁸³ Tra i primi commenti apparsi dopo l'emanazione della norma in esame, è rilevante quello di M. D'ATTIS, Delegato politico ANCI Nazionale in materia di attività produttive, comunicato stampa del 16/06/2011, in www.anci.it: *“Chiediamo il ritiro dell'emendamento presentato dal relatore al decreto legge sviluppo sul commissariamento dei Comuni per l'attivazione dello Sportello Unico per le attività produttive. Il rischio che in questo modo si corre è che il commissariamento, invece di aiutare la realizzazione degli sportelli unici, paralizzi le iniziative che i Comuni stanno realizzando. Chiediamo quindi al Ministro Calderoli, che ha sin qui coordinato il processo, di continuare con il metodo e proseguire la strada fin qui percorsa, ponendo tutte le condizioni per aiutare i Comuni a completare gli accreditamenti, essendo chiaro che il commissariamento non aiuterà la riforma. Non è la strada del commissariamento e della sostituzione quella giusta per fare le riforme necessarie e per farle nelle modalità opportune; i Comuni che si sono accreditati, ad oggi 5008 su 8092 (di cui 1784 in delega alla Camera di commercio competente per territorio), si sono già dotati di strumenti telematici per gestire il procedimento automatizzato, pur registrando alcune difficoltà. Difficoltà dovute, senza voler fare pericolose generalizzazioni oltre che a ragioni finanziarie e organizzative, in buona parte anche alla insufficiente preparazione tecnica e culturale degli utenti, sia imprese che intermediari. Testimonianza di questo è che ad oggi non risultano accreditate nessuna agenzia delle imprese e che, laddove si lavora già in modalità telematica nella gestione delle pratiche, le percentuali di inoltro ai Suap sono bassissime. Siamo consapevoli - conclude - che nel passato le Prefetture hanno cercato di dare una mano ai Comuni soprattutto coordinando i rapporti con gli enti terzi. Ciononostante, con tale emendamento, si introduce qualcosa di altro rispetto all'originario art. 38 del decreto legge 112/08 che immaginava invece un intervento sussidiario della Camera di Commercio, senza delega espressa, tale da garantire la continuità di funzionamento dello Suap secondo le regole tecniche contenute nell'allegato tecnico al DPR 160/2010”*.

A questo, fa seguito il commento di L. MARI del 17 giugno 2011 su www.i-dome.com (il network delle piccole e medie imprese italiane), *Commissariamento per i Comuni senza Sportello unico* *“La scadenza del 30 settembre prossimo per l'attivazione dello sportello unico per le imprese viene confermata anche dopo i passaggi del DL Sviluppo alla prova degli emendamenti. E i comuni che non dovessero farcela si vedranno arrivare un commissario straordinario inviato dal Prefetto..”* *“..La norma che porterebbe al commissariamento è stata introdotta con un emendamento dei due relatori Maurizio Fugatti e Giuseppe Marinello e prevede che il Prefetto, previa diffida e sentita la Regione, nomini un commissario ad acta per i sindaci che non rispettano la scadenza di settembre. Un ulteriore emendamento presentato dal deputato del Pdl Alessandro Pagano, definisce poi il ruolo di certificazione e documentazione d'impresa affidato allo sportello..”*.

Sempre in base a tale disposizione, il Prefetto invia entro 30 giorni una diffida e consulta la Regione competente, dopodiché nomina un commissario *ad acta*, scelto in relazione alle specifiche situazioni, tra i funzionari dei Comuni, delle Regioni o delle Camere di Commercio, per adottare gli atti necessario ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli Sportello Unici. Inoltre, si demanda ad un Decreto Interministeriale l'individuazione di eventuali misure indispensabili dell'attuazione dei S.U.A.P. e a garantire la continuità della funzione amministrativa.

Il successivo, comma 3-ter, impone, in ogni caso, l'adozione da parte dei Comuni di misure organizzative e tecniche necessarie allo svolgimento delle funzioni affidate agli Sportello Unici.

Altra importante novità è contenuta nell'Art. 6, comma 2, lettera f-*quinquies*), che integra le disposizioni in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. n. 445/2000), prevedendo, peraltro, una clausola di invarianza finanziaria. Con riferimento alla certificazione e alla documentazione d'impresa la nuova norma ne prevede la trasmissione da parte dello Sportello Unico alle altre Amministrazioni coinvolte nel procedimento.

La stessa disposizione prevede, altresì, l'invio alla Camera di Commercio territorialmente competente, sempre da parte dei S.U.A.P., del duplicato informatico di tutti i documenti, ai fini del loro inserimento nel Repertorio delle notizie economiche ed amministrative (REA) e della conservazione in un fascicolo informatico. Lo svolgimento di tutte le attività di comunicazione è previsto esclusivamente in modalità telematica, mentre è fatto divieto alle Amministrazioni di richiedere ai soggetti interessati, la documentazione da acquisire.

Dalla lettura di questo articolato normativo in combinato disposto con quanto stabilito dalle norme esaminate nei paragrafi precedenti possiamo affermare con forza che a fronte di una crisi sempre più emergente sul nostro Paese, i vari governi che si sono succeduti, a prescindere dal loro colore politico, hanno affrontato il tema della semplificazione amministrativa rivolta alle imprese in modo coerente e forte.

Avviandoci verso la fine di questo capitolo, possiamo comprendere, perché, nel 2011, il Governo abbia previsto l'istituzione di un commissario *ad acta* per i Comuni inadempienti: a distanza di oltre 10 anni dall'inserimento di questo istituto nel nostro ordinamento, ci sono ancora Comuni italiani che, per pigrizia, o per paura di vedersi sottratte importanti funzioni amministrative in materia urbanistica e commerciale, si rifiutano di adeguarsi allo strumento in esame⁸⁴.

⁸⁴ Per poter comprendere a fondo il problema attraverso un esempio concreto, si rinvia “all’esperienza vicentina” trattata in appendice.

1.7 Le Camere di Commercio riacquistano fiducia attraverso le misure per l'attuazione degli Sportelli Unico per le attività produttive dettate dal Decreto Interministeriale 10 novembre 2011.

Per poter completare il quadro normativo sullo Sportello Unico italiano è necessario, in chiusura, citare la Circolare interministeriale del 28 settembre 2011, prot. n. 0001431⁸⁵, che anticipa il contenuto del Decreto ministeriale che individua le misure indispensabili per attuare, sul territorio nazionale, il S.U.A.P.⁸⁶. L'ufficio legislativo del Ministero dello sviluppo Economico e l'ufficio legislativo del Ministero per la Semplificazione normativa, anticipano nella circolare i contenuti di un decreto, che individua e mira a risolvere le principali criticità emerse nelle periodiche consultazioni con l'ANCI e Unioncamere nonché nel corso della riunione istitutiva che adempie a quanto previsto dall'art. 11 del D.P.R. n. 160/2010.

Le misure attuative che si intendono porre in essere nel decreto sono le seguenti:

- individuazione di un metodo condiviso con le Amministrazioni competenti, al fine di validare la modulistica di riferimento per ogni procedimento, da esporre sul portale www.impresainungiorno.gov.it.
- identificare un sistema di pagamento dal portale realizzabile da tutte le Amministrazioni.

⁸⁵ Consultabile in www.studiolegale.leggiditalia.it.

⁸⁶ Sul punto D. TROMBINO, *Suap: circolare interministeriale "anticipativa" del 28 settembre 2011*, in *La settimana degli enti locali*, n. 39/2011, p. 11, scrive: "Nell'attesa è stata emanata la circolare MSN 0001431 P-4.34.11 del 28.9.2011 degli uffici legislativi del Ministro per lo sviluppo economico e del Ministro per semplificazione normativa, che possiamo iscrivere fra gli interventi "salva CCIAA" del Governo, in linea con la stessa disposizione di cui all'art. 6 del d.l. 70/2011, citata in apertura, sulla strada già percorsa dalla circolare del 25 marzo u.s., che apriva alla possibilità di continuare a presentare la documentazione secondo le tradizionali modalità cartacee, in manifesta deroga del d.P.R. 160/2010, sebbene solo nei comuni che non sarebbero stati (ancora) in grado di operare in modalità esclusivamente telematica".

- individuare la decorrenza dei termini e degli effetti della c.d. ricevuta.

In data 16 novembre 2011, è stato pubblicato il Decreto Interministeriale 10 novembre 2011⁸⁷, a firma del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero per la Semplificazione normativa. Esso disciplina i seguenti profili:

a) Modulistica:

in mancanza della modulistica predisposta dallo Sportello Unico e dalle Amministrazioni coinvolte nel procedimento, il soggetto interessato potrà utilizzare gli strumenti messi a disposizione dal portale www.impresainungiorno.gov.it per il territorio di competenza regionale, previa validazione adottata con provvedimento del Ministero dello Sviluppo Economico, sentite le amministrazioni statali e regionali per i procedimenti di rispettiva competenza⁸⁸.

⁸⁷ La presidenza di Un-industria sul sito www.un-industria.it, pubblica questo scritto: *“Il Decreto interministeriale, disciplina le misure volte ad assicurare il funzionamento, anche graduale, dei nuovi SUAP al fine di garantire, nelle more della realizzazione delle attività necessarie al loro pieno funzionamento, la continuità della funzione amministrativa, anche attraverso parziali e limitate deroghe al DPR n. 160/2010, con cui è stata riformata la normativa dei SUAP. Il decreto interviene, inoltre, anche sulla disciplina dei poteri e dei compiti dei commissari ad acta, previsti anch’essi dall’art. 38, co. 3-bis, della Manovra per i casi di mancata istituzione o non funzionamento dei SUAP”*.

⁸⁸ Nel sito www.un-industria.it, in merito al S.U.A.P. si legge questo commento: *“Tale disposizione disciplina le modalità di presentazione delle istanze e delle segnalazioni alla PA. La norma è impostata nel senso che accanto alle modalità cartacee di presentazione delle domande, i privati possono utilizzare il fax o la telematica (art. 38, co. 1). Tuttavia, il richiamo di tale disposizione nel contesto del decreto in commento che, come anticipato, prevede parziali e limitate deroghe alla riforma dei SUAP, deve essere letta nel senso che in mancanza della modulistica presso il SUAP competente e il Portale, il privato può derogare all’obbligo dell’invio telematico delle istanze (art. 2, co. 2, DPR n. 160/2010), utilizzando le tradizionali modalità cartacee (es. posta, consegna al dipendente della PA). Va precisato, al riguardo, che la deroga riguarda unicamente la fase dell’iniziativa del procedimento e non il resto delle disposizioni della riforma SUAP che disciplinano i tempi e le modalità di svolgimento dei procedimenti SUAP. Ne consegue che anche in presenza di un’istanza cartacea dovrebbero comunque trovare applicazione le disposizioni contenute nel DPR n. 160 relative ai procedimenti automatizzati e alle procedure ordinarie.”*

b) Sistema dei pagamenti:

i Comuni e gli enti coinvolti nei singoli procedimenti dovranno rendere disponibili sui propri siti internet e sui sito del S.U.A.P., tramite appositi *link*, l'elenco dei pagamenti da effettuarsi per ciascun procedimento, le causali, le modalità di calcolo degli importi e gli estremi dei propri conti correnti bancari e postali. I S.U.A.P. possono rendere disponibili sistemi di pagamento telematico che consentono all'interessato la liquidazione diretta, verso singole autorità procedenti, degli oneri dovuti, contemporaneamente all'invio della segnalazione o dell'istanza inviata in modalità telematica⁸⁹.

c) Imposta di bollo:

l'imposta di bollo si calcola con le modalità previste per l'invio di una copia cartacea della modulistica. Se non è possibile scegliere tra le imposte virtuali pubblicate nel sito, il soggetto interessato dovrà provvedere ad inserire nella domanda i numeri identificativi delle marche da bollo utilizzate, nonché ad annullare le stesse, conservandone gli originali⁹⁰.

⁸⁹ Nel sito www.un-industria.it si legge: “La concreta realizzazione di tale sistema è demandata al confronto e alla cooperazione tra le diverse amministrazioni, soprattutto per quanto riguarda le modalità di versamento e di contabilizzazione. Le attività necessarie alla realizzazione del suddetto sistema sono state devolute all'ANCI dall'art. 7, lett. a, dell'accordo quadro UnionCamere/ANCI. Per accelerare la sua realizzazione l'art. 2, co. 1, del decreto stabilisce che i Comuni e gli enti coinvolti nei singoli procedimenti rendono disponibili sui propri siti internet e sul sito del SUAP, tramite appositi collegamenti informatici, l'elenco dei pagamenti da effettuarsi per ciascun procedimento, le causali, le modalità di calcolo degli importi e gli estremi dei propri conti correnti bancari e postali. Gli obiettivi di tali disposizioni appaiono quindi due: da un lato, “mappare” l'insieme dei pagamenti cui sono tenute le imprese e gli enti che ne sono destinatari, al fine di agevolare la realizzazione del sistema di pagamento on line previsto dalla riforma; dall'altro, facilitare le imprese nell'esecuzione dei pagamenti connessi all'invio telematico delle segnalazioni e delle istanze, qualora possibile, in modo da sopperire, nelle more della realizzazione del sistema di pagamento on line, all'assenza della diretta interlocuzione con le amministrazioni interessate, dovuta all'implementazione di tecnologie dell'informazione”.

⁹⁰ Nel sito www.un-impresa.it si legge “Per l'imposta di bollo, invece, l'art. 3, co. 1, del decreto stabilisce che per calcolarne l'importo dovuto devono essere considerate le

d) Modalità di rilascio della ricevuta:

in attesa della adozione, da parte dei S.U.A.P., di strumenti che consentono la verifica informatica della completezza formale della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati, nonché di una ricevuta rilasciata automaticamente, è ritenuta valida la ricevuta di posta elettronica certificata che attesta l'avvenuta consegna al Suap degli atti indicati prima.

Sebbene questo documento sia particolarmente concreto e più stimolante per un funzionario pubblico, che per un giurista, mi è parso interessante trattarne in questa sede perché reputo importante leggere con attenzione la disciplina minuziosa che il Governo ha tracciato. A seguito di alcuni incontri con la Camera di Commercio delle Provincia di Vicenza, mi è stato illustrato come questo Decreto Interministeriale abbia assunto per loro una funzione illuminante: dopo la presa di coscienza che per alcuni Comuni è stata necessaria la “minaccia” del commissariamento per far sì che si appoggiassero alle Camere di Commercio per la gestione del S.U.A.P., questo Decreto che prevede una forte informatizzazione, anche delle procedure reali di pagamento, ha ridato energia e fiducia alle Camere di Commercio.

modalità di calcolo indicate nel DPR n. 642/1972. L'impresa deve quindi prendere in considerazione la copia cartacea della modulistica da inviare in via telematica, come pubblicata sul sito del SUAP e sul portale www.impresainungiorno.gov.it, nonché la copia cartacea del provvedimento rilasciato dal SUAP.”

CAPITOLO II

COME FUNZIONA LO SPORTELLINO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.

2.1I principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Sportello Unico e di insediamenti produttivi.

La normativa che abbiamo analizzato nel secondo capitolo di questo scritto, nasce per dare una spinta decisiva allo sviluppo delle attività imprenditoriali, agendo su due fronti: la semplificazione del procedimento di insediamento e avviamento di nuove attività produttive, da una parte, e l'informazione finalizzata a consentire agli imprenditori di cogliere le opportunità e le agevolazioni offerte dal territorio, dall'altra.

Con il D.P.R. n. 160/2010, gli obiettivi vengono rilanciati, scommettendo sulla telematica.

In relazione al Regolamento di disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive sono stabiliti alcuni criteri e principi che devono essere assunti come riferimenti per una corretta interpretazione dello stesso.

Analizziamoli singolarmente:

Il principio cardine dell'intera riforma (sia verticale che orizzontale) è quello della sussidiarietà¹: esso prevede che le funzioni pubbliche siano

¹ Avendo già trattato del principio di sussidiarietà nel paragrafo 2.1, è qui interessante citare le radici di tale principio secondo G. ROSSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, Giappichelli Ed., Torino, 2010, p. 99, il quale afferma "Essendo coinvolti nella problematica i temi del rapporto fra individui, gruppi, pubblici poteri, non è difficile individuare radici filosofiche anche remote, risalenti ad Aristotele e a vari altri pensatori. Le enunciazioni più ravvicinate ed esplicite, tuttavia, vanno rintracciate nella dottrina della chiesa cattolica, e sono dettate dal timore di una eccessiva invadenza dello stato. Fra quelle contenute in varie encicliche, la formulazione più chiara è quella della «*Quadragesimo anno*» di Pio XI (1931): «deve restare saldo il principio importantissimo della filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò essi possono

espletate da parte dell'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati. Ciò significa che la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, nell'ambito del processo di decentramento, deve essere affidata ai Comuni, alle Comunità Montane, alle Associazioni dei Comuni e delle Province. Il principio di sussidiarietà, già espresso dalla "Bassanini¹" è leggermente temperato dal principio di "adeguatezza"², dimensionale ed organizzativa, finalizzato a perseguire la costruzione di forme associative che consentano efficacia ed efficienza. Anche lo Sportello Unico per le attività produttive si inserisce in questo contesto.

Come abbiamo detto nel primo capitolo, l'art. 3 del D. Lgs. n. 112/1998, prevede che le Regioni individuino i livelli ottimali di esercizio delle funzioni amministrative, concertandole con gli Enti Locali: ciò vale anche per lo Sportello Unico per le attività produttive.

compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e a una più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare».

² La Corte di Giustizia Europea ha messo in luce che, nella fiorente giurisprudenza, il principio di adeguatezza rappresenta uno dei tre momenti in cui si articola il principio di proporzionalità. Per quest'ultima s'intende, infatti, la necessità di soddisfare l'interesse pubblico con la minor restrizione possibile per la sfera soggettiva dei privati. L'influenza di questo principio si concentra sull'esercizio del potere amministrativo, e consiste nel dovere di adeguare i mezzi a disposizione ai fini da perseguire, in modo che non vi sia sovrabbondanza dell'azione rispetto al risultato cui essa è funzionale. Come dicevamo, nella proporzionalità rientrano: idoneità, necessità, adeguatezza. Nell'idoneità rientra la valutazione della coerenza del mezzo utilizzato rispetto al fine perseguito; la necessità presuppone la verifica che non vi siano mezzi alternativi, meno invasivi, da impiegare; l'adeguatezza è volta alla determinazione della quantità di potere che è necessario spendere nella dinamica degli interessi. In tal senso anche G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli ed., Torino, 2010, p. 98, ove si legge "Anche il criterio dell'adeguatezza (o proporzionalità in senso stretto) serve a garantire che le potestà pubbliche siano limitate. Tuttavia, verte principalmente sul modo in cui sono stati considerati i vari interessi meritevoli di tutela. Consente di verificare se il loro bilanciamento sia appropriato. Agiscono in questa direzione sia il collaudato orientamento della giurisprudenza, sia le norme positive che si ispirano ad essa." Per la prima, si consideri la vicenda C. Giust., 4 luglio 1977, causa 114/76, *Bela-Muhle Josef Bergmann KG c. Grows-Farm GmbH & CO.KG.*, consultabile in www.eur-lex.europa.eu.it, sulle cauzioni fissate per l'acquisto obbligatorio di latte in polvere.

Per quanto attiene alla gestione del procedimento unico, vengono in rilievo i principi di cooperazione fra tutte le Pubbliche Amministrazioni che hanno competenza in materia³, da un lato, e il principio di responsabilità e unicità dell'amministrazione avente competenza primaria in materia (cioè del Comune) dall'altro.

La univocità e chiarezza del rapporto fra cittadino e Amministrazione costituisce infatti uno dei requisiti di qualità del S.U.A.P.⁴. In generale,

³ Interessanti sul punto sono gli Atti del convegno tenutosi in occasione del 60° anniversario della Costituzione italiana, il 12 marzo 2008 a Roma, Avvocatura Generale dello Stato e, in particolare, l'intervento di R. BIN, *La leale collaborazione nel titolo V della Costituzione*, secondo cui "Come tutti i grandi principi, il principio di leale collaborazione non ha una data precisa. Tuttavia si può convenzionalmente fissare il momento della sua affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale in obiter dictum con cui termina la sentenza n. 219/1984. Dopo una ricca conclusione, la stessa, termina così: «con la presente sentenza, è consentito esprimere l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti Stato e Regioni ubbidiscano assai più a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali».

⁴ Sull'argomento si veda il contributo di V. FLORIS, *Le evoluzioni di istituti nell'amministrazione digitale: lo Sportello Unico e la Conferenza di Servizi*, in www.spol.unica.it/didattica/duni/Informatica_amministrativa.it, p. 5, in cui si precisa: "Lo Sportello Unico può essere definito come: un ufficio preposto ad accogliere le istanze degli utenti ed a porre in essere tutte le attività necessarie ad emettere un provvedimento unico, finale, conclusivo, di un complesso iter procedimentale che può vedere coinvolta una pluralità di amministrazioni pubbliche. Si viene, in tal modo, affermando una modalità procedimentale trasversale che "attraversa" le diverse amministrazioni, siano esse locali, regionali, statali. Tale modalità si muove nel rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di quello di leale collaborazione, e risponde al principio di unicità. Lo sportello unico, oltre ad essere un ufficio, viene anche considerato la "modalità procedimentale" che introduce nel nostro ordinamento l'unicità del procedimento, ovvero la convergenza presso un unico ufficio di tutti gli atti autorizzatori, nulla osta, pareri, necessari per l'ottenimento di un provvedimento finale unico. Gli atti autorizzatori possono provenire sia dalla stessa pubblica amministrazione titolare dello sportello unico, ovvero dalla stessa amministrazione procedente, quanto da altre amministrazioni esterne. Nel secondo caso il procedimento coinvolge amministrazioni terze che possono non trovarsi in alcun rapporto di gerarchia con l'amministrazione procedente. Nonostante questa particolare situazione, gli atti autorizzatori rilasciati dalle altre amministrazioni andranno a confluire nel procedimento avviato presso l'amministrazione procedente, unica responsabile del procedimento, perdendo la loro autonomia provvedimentale, divenendo atti conclusivi di fasi sub-procedimentali oppure atti endo-procedimentali di un procedimento unificato. Caratterizza il nuovo assetto normativo dello Sportello Unico il fatto che il cittadino dovrà presentare un'unica istanza per l'ottenimento degli atti autorizzatori necessari all'insediamento dell'impianto. Il cittadino-imprenditore,

possiamo affermare che al procedimento unico si applica il principio di ragionevolezza⁵: questo, di derivazione giurisprudenziale comunitaria, stabilisce che il procedimento amministrativo deve, in ogni caso, essere adeguato agli obiettivi pubblici perseguiti, senza inutili aggravii per il cittadino. La cooperazione delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, fattore cruciale per l'efficacia del S.U.A.P., è stata sancita, come principio, dalla Legge n. 59/1997 che impone a tutte le Pubbliche Amministrazioni di fissare, per lo svolgimento delle istruttorie relative agli endo-procedimenti⁶ di propria competenza, termini compatibili con quelli previsti dalla disciplina del procedimento unico⁷.

La disciplina del S.U.A.P. persegue, anche, la finalità di semplificazione ed accelerazione procedimentale⁸, operando soprattutto sullo snellimento e

pertanto, non dovrà più recarsi presso una molteplicità di uffici per presentare le diverse domande in precedenza richieste. La richiesta di eventuali, ulteriori, atti, documenti, nullaosta, pareri verrà infatti svolta dallo stesso sportello unico."

⁵ Con specifico riferimento al concetto di "ragionevolezza", bisogna premettere che indubbiamente le principali elaborazioni dottrinali su tale concetto si rinvencono nell'ambito del diritto costituzionale, mentre scarsa è l'attenzione dedicata dagli studiosi del diritto amministrativo a tale tema. Così G. CORSO, *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi*, Padova, 2002, p.445 . Si ritiene che molte ipotesi in cui il giudice amministrativo utilizza il parametro dell'irragionevolezza, in realtà gli stessi casi potrebbero essere diversamente qualificati e ricondotti ai vizi classici del provvedimento amministrativo; mentre in altre ipotesi sembrerebbe avere, il giudizio di ragionevolezza, una sua autonomia concettuale e pienamente giustificata. Il che accade, ad esempio, quando la legge fa uso di concetti elastici che devono essere tradotti concretamente dall'operato della P.A., e l'autore citato riporta l'esempio di cui all'art. 6 d.lgs. 490/1999, laddove si richiede per l'adozione del provvedimento restrittivo che l'interesse storico di un archivio sia "particolarmente importante"; o ancora quando si debba decidere la misura da adottare rispetto ai presupposti definitivamente accertati, e allora, di fronte a varie alternative, la P.A. è chiamata ad adottare quella più ragionevole.

⁶ La definizione di atti endo-procedimentali viene data con estrema chiarezza da F. CARINGELLA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Dike ed., Roma, 2010, p. 1117 e ss., in cui si legge "Rientrano tra i meri atti anche gli atti propulsivi del procedimento. Si tratta di atti che producono l'effetto di far sorgere l'obbligo per un determinato soggetto di aprire un procedimento o di emanare un provvedimento. Essi vanno distinti in primo luogo da quegli atti che non comportano l'obbligo dell'amministrazione di provvedere, ma lasciano l'onere dell'iniziativa agli organi a ciò deputati".

⁷ Sull'argomento si legga la Sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 20 aprile 2011, consultabile in www.cortecostituzionale.it.

sul coordinamento della fase istruttoria e della fase dei controlli, laddove previsti. La logica in cui si muove il legislatore è, dunque, quella della semplificazione amministrativa che, oggi, rappresenta un principio generale nel nostro ordinamento e che deve improntare tutto l'agire amministrativo. Semplificare e accelerare significa sopprimere quei passaggi procedurali superflui, o addirittura d'ostacolo, che impediscono speditezza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, conformemente a quanto sancisce l'art. 97 della Costituzione. Quest'ottica di semplificazione risulta di grande importanza, soprattutto, per il mondo imprenditoriale che, oggi e sempre di più, si trova ad affrontare nuove e difficili sfide nel confronto con i mercati internazionali. La sopravvivenza ed il successo dell'impresa italiana, in particolare di quella medio-piccola che, peraltro, costituisce la "spina dorsale" del sistema Italia, è sempre più legata alla sua competitività, cioè alla sua capacità di innovarsi velocemente⁹.

A fianco degli interventi a favore dell'imprenditore, vi sono tutele per tutti quei soggetti, portatori di interessi privati o collettivi, che possano essere contrapposti a quelli dell'imprenditore. La trasparenza dell'attività amministrativa, infatti, costituisce uno dei caratteri fondamentali della disciplina. Mediante lo Sportello Unico deve essere possibile consultare gratuitamente, anche in via telematica, le domande presentate al duplice

⁸ Sul punto ricordiamo P. SCISCIOLI, *Un problema in più per il Responsabile Suap*, *Giurisprudenza-Ilsole24ore*, 18 giugno 2011, in cui commenta la sent. 18 aprile 2011, n. 2378 del Consiglio di Stato, sez. IV, nella quale si riafferma, in sostanza, il principio tutelato nell'articolo 9 della Costituzione - la tutela del paesaggio - sovraordinato a qualsiasi altra esigenza pure garantita dall'ordinamento giuridico italiano, fra cui quella della accelerazione e semplificazione del procedimento amministrativo nonché di snellimento dell'attività della Pubblica amministrazione.

⁹ Come scrive A. CAMARDA, *Lo sportello unico per le attività produttive: le attività turistica*, in *Diritto dell'ambiente*, consultabile su www.dirittoambiente.com, "L'importanza che oggi riveste la tematica è sottolineata dallo stesso legislatore che si è preoccupato d'intervenire con la l. n. 80/2005 per valorizzare la competitività del sistema Italia. Si tenga presente, altresì che la legge di semplificazione 2005 ha conferito delega al Governo affinché provveda alla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese ed al rafforzamento del Suap."

fine, da un lato, di favorire la conoscenza dello stato dell'*iter* procedimentale, dall'altro, di consentire agli interessati di partecipare al procedimento amministrativo con osservazioni e proposte, che la struttura unica dovrà necessariamente valutare. La novità, è quindi duplice.

In primo luogo, si garantisce – dunque - all'imprenditore o all'aspirante imprenditore che presenta una domanda, di poter seguire e verificare, in tempo reale, il relativo percorso.

Ma, in secondo luogo, l'ulteriore novità è la possibilità di accesso ai medesimi dati, estesa non solo a chi ha presentato la domanda, ma bensì a tutti gli interessati, vale a dire a qualunque altro cittadino che possa dimostrare di avere un interesse specifico a conoscere gli stessi¹⁰. Così facendo la platea dei possibili destinatari è particolarmente ampia: tale impostazione è strettamente connessa all'obiettivo di introdurre già nel procedimento amministrativo la valutazione e la ponderazione di tutti gli interessi eventualmente connessi o confliggenti con la domanda di autorizzazione del nuovo impianto produttivo in modo tale da garantire che il relativo procedimento sia, non solo rapido, ma anche ponderato alla luce di tutti gli interessi coinvolti.

Il profilo della pubblicità del procedimento amministrativo ha trovato una disciplina rafforzata nel D.P.R. n. 447/1998, che poi il D.P.R. n.

¹⁰ Sul punto M. A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè ed., Milano, 2010, p. 487, scrive "Sotto questo profilo è ragionevole affermare che il principio di partecipazione si collega al principio dell'imparzialità e della buona amministrazione (art. n. 97 Cost) poiché la partecipazione, oltre ad essere strumento di tutela delle posizioni individuali costituisce una modalità indiretta di individuazione del fine pubblico. L'intervento degli interessati al procedimento realizza anche la trasparenza dell'azione amministrativa, poiché i cittadini coinvolti nel procedimento possono prendere atto dell'attività amministrativa che li riguarda ed, eventualmente, indurre a correggerla presentando istanze, rilievi e osservazioni".

Sul valore della P.A. di "prendere in considerazione" le osservazioni del privato, si legga la sentenza Consiglio di Stato, sezione VI, 29 maggio 2002, n. 2984, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2002, p. 1341.

160/2010 ha indebolito¹¹. Tuttavia, appare importante ricordare, come nel periodo intercorso tra i due Regolamenti la prassi di pubblicità, trasparenza, informazione del terzo controinteressato sia ampiamente consolidata nel modo di operare della Pubblica Amministrazione e quindi, anche, dello Sportello Unico per le attività produttive.

La nuova disciplina porta a ritenere che l'ideale informazione¹² circa la presentazione della domanda e la convocazione della conferenza dei servizi costituisca un obbligo generale del Responsabile del procedimento, anche nei casi dei procedimenti disciplinati dal D.P.R. n. 160/2010¹³.

In ordine al profilo della privacy¹⁴, infine, va rilevato che il soggetto interessato, presentando una domanda volta alla realizzazione di un insediamento produttivo, postula una attività destinata ad interessare la collettività situata sullo stesso territorio, perdendo così ogni pretesa alla riservatezza.¹⁵ Invero, il D.P.R. n. 160/2010 non indica esplicitamente quali

¹¹ Parere espresso da C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, Ipsoa, II ed., 2010, p. 108. Di opposta opinione è S. BULDREGHINI, *La riforma dello sportello unico: la proposta del nuovo decreto*, in *Commercio e Attività Produttive*, n. 3/2009, p. 19.

¹² Per quanto attiene al principio di informazione, vediamo come questo risponde, in un'ottica Europea, alla ricezione del principio dell'*open government*, in virtù del quale tutte le determinazioni assunte dalle istituzioni devono essere rese conoscibili, su richiesta di quanti ne abbiano interesse.

¹³ Come scrive C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 108, " *Ciascun comune può disciplinare, nell'ambito della propria autonomia, le modalità per l'adempimento di tale obbligo, ad esempio mediante la pubblicazione di annunci su quotidiani o la loro diffusione su emittenti locali. Le predette misure potrebbero anche essere integrate dall'ulteriore onere documentale del privato di affiggere idonea segnaletica nella località prescelta per la realizzazione dell'insediamento, così come previsto in materia edilizia. Le misure di pubblicità sopra descritte mirano a favorire la partecipazione degli interessati, espressamente prevista dal d.lgs n. 112/1998 e dovranno essere proporzionate alla rilevanza dell'intervento e all'impatto sulla collettività e sul territorio.*"

¹⁴ Sulla questione si ricorda la sentenza T.A.R. Campania, sede Salerno, sez. I, 2 febbraio 2010, n. 1029, in *Giur. It.*, 2010, p. 1205.

¹⁵ Sul punto R. SESTINI, *La disciplina del nuovo sportello unico per le attività produttive introdotto dalla "Riforma Bassanini"*, in *Paper*, p. 15, scaricabile dal sito www.ancitel.it, scrive: " *Come conciliare privacy e trasparenza, in ordine all'obbligo di inserimento della domanda nell'archivio informatico accessibile a tutti? Il quesito si pone*

siano i dati minimi indispensabili da rendere pubblici, pertanto ogni Comune potrà disciplinare, anche sul piano organizzativo, un insieme minimo di informazioni sull'impianto, sufficiente ad identificare l'insediamento, ai fini di garantire l'effettività del principio di partecipazione al procedimento da parte dei soggetti interessati.

in ordine al necessario temperamento della tutela della trasparenza e della tutela della privacy e del diritto alla privativa industriale. Il ordine al primo profilo, il Regolamento n. 447/1998, sembra muoversi sul presupposto che il soggetto interessato presentando una domanda volta alla realizzazione di un insediamento produttivo postula una attività destinata ad interessare la collettività situata sullo stesso territorio e perde, pertanto, ogni pretesa alla riservatezza. Più delicato è il problema del diritto di privativa industriale, posto che determinati particolari del progetto sottoposto potrebbero comportare obblighi di riservatezza, al fine di non danneggiare l'istante nei rapporti con i suoi concorrenti. Tale ultimo aspetto potrebbe ad esempio essere risolto dai singoli comuni chiedendo allo stesso soggetto eventuali profili tecnici o progettuali da mantenere, motivatamente, riservati, fermo restando che tutte le informazioni concernenti comunque la tutela dell'ambiente sono già necessariamente pubblici, ai sensi della legge n. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente".

2.2 Lo Sportello Unico per le attività produttive alla luce del D.P.R. n. 160/2010. Analisi del Regolamento.

Dopo aver analizzato i principi che fondano lo Sportello Unico nel panorama italiano ed europeo, passiamo ad esaminare i due Regolamenti n. 160 e n. 159, emanati nel 2010, dei quali abbiamo già descritto, nel precedente capitolo, sia pure sommariamente, i contenuti essenziali.

L'intervento per l'attuazione dell'art. 38 del D.L. n. 112/2008 è costituito da un pacchetto che comprende:

- a) Il nuovo regolamento dello Sportello Unico per le attività produttive, con allegato tecnico relativo a *“Modalità telematiche di comunicazione e trasferimento dei dati tra il Suap e i soggetti coinvolti nel procedimento”* (D.P.R. n. 160/2010);
- b) Il regolamento per il funzionamento delle Agenzie per le imprese ai sensi dell'art. 38, comma 3, lett. c), del D.L. n. 112/2008, (D.P.R. n. 159/2010).

Analizziamo, ora, il primo dei due.

Il D.P.R. n. 160/2010, denominato *“Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le*

attività produttive, ai sensi dell'art. 38, comma 3, del D. L. n. 122/2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133/2008", si struttura in 12 articoli.

All'art. 1 del suddetto Decreto, vengono elencate "Le definizioni", importanti per la comprensione e la lettura dell'intero testo normativo¹⁶, ovvero:

- a) Agenzia per le imprese¹⁷;
- b) Amministrazioni¹⁸;
- c) Camere di commercio;
- d) Codice dell'amministrazione;
- e) Comunicazione unica¹⁹;
- f) Decreto legge;

¹⁶ La scelta di iniziare il commento al D.P.R. n. 160/2010 con l'esame delle definizioni è stata indotta dall'importanza che le stesse risultano avere a parere di alcuni autori, come D. TROMBINO, *Il nuovo regolamento SUAP: preambolo e definizioni* (prima parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 25/2011, p. 12 e ss..

¹⁷ È il soggetto nuovo che s'appresta ad entrare nel nostro ordinamento, con funzioni di natura istruttoria e d'asseverazione, definito con precisione dal D.P.R. n. 159/2010.

¹⁸ Sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 189, scrive: "Sono i soggetti, gli enti e gli uffici in rapporto di «terzietà» procedurale rispetto al Suap. Ove, per il tipo d'intervento che si va a realizzare, la normativa di riferimento richiede l'effettuazione di determinati adempimenti finalizzati alla notifica, all'asseverazione di determinati adempimenti finalizzati alla notifica, all'asseverazione, all'attestazione, per un verso, all'acquisizione di pareri, intese, nulla osta, concerti o assensi, anche a contenuto negativo, comunque denominati, per altro verso riconducibili alla competenza per materia (e territorio) di determinati uffici/enti pubblici, questi, dal punto di vista dello sportello unico, diventano titolari dei relativi (endo)procedimenti, che confluiscono nel procedimento unico. Qui si parla solo di amministrazioni, mentre nelle singole disposizioni del regolamento si fa propriamente riferimento anche agli uffici comunali competenti (come art. 4, art. 5 e art. 8)"

¹⁹ La comunicazione unica, detta "ComUnica" viene inserita nel nostro ordinamento attraverso l'art. 9 del D. L. n. 7 del 2007. Con la presentazione di un modello informatico unificato le imprese diventano operative in un giorno ed assolvono, entro il termine massimo di sette giorni, agli obblighi dichiarativi verso Registro delle imprese, INPS, INAIL e Agenzia delle entrate. Come ben sintetizzato in nota congiunta d'Agenzia delle entrate, INAIL, INPS, e Unioncamere, del 19 febbraio 2008, l'utente avvalendosi d'apposito software, gratuitamente messo a disposizione da Infocamere, compila e compone informaticamente la modulistica destinata ai vari enti ed uffici competenti, predispose il modulo principale, la comunicazione unica e la firma digitalmente.

- g) S.C.I.A.²⁰;
- h) Dichiarazione di conformità²¹;
- i) Attività produttive²²;

²⁰ La bozza del presente regolamento era stata scritta in coerenza con la disciplina della dichiarazione di inizio attività (D.I.A.); il D. L. n. 78/2010, ha previsto la sostituzione della D.I.A. con la S.C.I.A. e così, anche il regolamento in esame ha dovuto riscrivere alcuni procedimenti autorizzatori, come vedremo nel capitolo successivo.

²¹ Sulla dichiarazione di conformità è interessante, C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 113, in cui scrive “Non sempre una definizione chiarisce il definito, a volte lo rende oscuro. È il caso di «dichiarazione di conformità», che secondo la definizione è «l’attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell’esercizio dell’attività d’impresa». Ebbene, la dichiarazione di conformità, è definita anche come:

- a- Atto “che costituisce titolo autorizzatorio per l’esercizio dell’attività” (d.l. n. 112/2008, art. 38, comma 3, lett. c.), quando l’attività istruttoria finalizzata alla verifica dei requisiti di legge non comporti attività discrezionale, come nel caso della SCIA;
- b- Atto “che costituisce titolo autorizzatorio per l’esercizio dell’attività e per l’immediato avvio dell’intervento dichiarato” “essa ha anche valore di titolo edilizio con effetti immediati” (d.p.r. n. 160/2010, art. 6, comma 2).

È evidente che, a parte l’indeterminatezza giuridica del concetto di “realizzazione dell’attività d’impresa”, inserito nella definizione di cui all’art 1, le tre definizioni di dichiarazione di conformità sono diverse:

- Nel primo caso. Riguarda le diverse fasi della vita dell’esercizio dell’attività d’impresa: l’avvio (in questo caso può leggersi il termine “realizzazione” per trovare una coerenza semantica con i termini successivamente utilizzati, che si riferiscono, appunto all’attività d’impresa), la trasformazione dell’attività, sia nel senso di modificazione giuridica del soggetto gestore, sia nel senso di modificazione del ciclo produttivo o della gamma di prodotti e servizi offerti, il trasferimento dell’attività in altra zona o locale, la cessazione dell’attività;
- Nel secondo caso, riguarda esclusivamente l’esercizio dell’attività in genere, di solito riconducibile al momento dell’avvio;
- Nel terzo caso, riguarda l’avvio dell’esercizio dell’attività, ma anche l’avvio dell’intervento (anche edilizio) di modificazione dell’impianto produttivo di beni e servizi.

L’interpretazione più coerente con l’impianto normativo e con la gestione certa del procedimento è quella maggiormente inclusiva, data l’insieme delle tre “definizioni”.

²² Sul punto C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 114, commenta: “Non appare felice il tentativo di definire le «attività produttive» di competenza del Suap, indicate come «le attività di produzione di bene e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni, di cui alla lett.b., comma 3, dell’art. 38 del decreto legge» n. 112/2008. Gli aspetti critici sono i seguenti. Innanzitutto si tratta, evidentemente, di un elenco semplificato di attività, non esaustivo, ma questo aspetto non viene precisato, potendo ingenerare tentativi di restringere l’ambito di attività del Suap. In secondo luogo, il richiamo al d.l. n. 112,

- j) Impianti produttivi;
- k) Portale²³;
- l) Registro imprese;
- m) Sportello unico per le attività produttive;
- n) Sistema INA-SAIA²⁴;
- o) Sistema pubblico di connettività²⁵;
- p) Interoperabilità²⁶.

circoscrive il riferimento solo alla «realizzazione e modifica di impianti produttivi di beni e servizi» e alla disposizioni e procedure che si applicano ai servizi disciplinati dalla Direttiva Servizi 2006/123/CE, e quindi, escludendo, se ci si limita a leggere il significato della lettera del testo, l'avvio dell'esercizio delle attività produttive e di servizi, non comprese nella direttiva Servizi. Anche in questo caso, l'operatore non si dovrà curare di queste incoerenze, ma dovrà considerare il significato più ampio della locuzione, ritenendo esclusi dalla competenza del Suap solo gli impianti e le attività espressamente indicati all'art. 2, comma 4, d.p.r. n. 160/2010.»

²³ È il portale «*impresa.gov*», che assume, per l'appunto la denominazione di «*impresainungiorno*», ai sensi dell'art. 38, comma 3, lett. d), del D. L. n. 112/2008, messo a disposizione dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), anche per sopperire alle inadeguatezze informatiche dei S.U.A.P meno evoluti.

²⁴ Tale sistema viene definito dal Regolamento come “*il sistema di servizi che consente l'interconnessione e lo scambio anagrafico fra i Comuni e le Pubbliche Amministrazioni*”. Presso il Ministero dell'Interno, dal 2000, è istituito l'indice nazionale delle anagrafi (INA), con il dichiarato fine di migliorare l'esercizio della funzione di vigilanza e di gestione dei dati anagrafici, anche attraverso l'esercizio dei processi d'interscambio e cooperazione tra i comuni. Nel 2005, lo stesso Ministero, ha definito il sistema di accesso e di interscambio anagrafico (SAIA) permettendo un più rapido accesso ai servizi anagrafici. I dettagli possono essere visti su www.servizidemografici.interno.it, sito della Direzione centrale per i servizi demografici del ministero dell'interno e www.ancitel.it.

²⁵ Il sistema pubblico di connettività (SPC) è stato istituito con decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, confluito nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, “*Codice dell'amministrazione digitale*”, viene definito dal Regolamento: “*l'insieme di infrastrutture tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperatività di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguarda e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione.*”

²⁶ L'evoluzione di sistema verso la gestione di tipo telematico delle attività e delle procedure, obiettivo fondamentale della riforma del S.U.A.P. passa necessariamente dall'interoperabilità, garantita in ogni caso dal portale «*impresainungiorno*»; il regolamento la definisce “*la capacità di un sistema o di un prodotto informatico di cooperare con altri sistemi o prodotti, nel rispetto delle disposizioni CAD e delle regole tecniche del SPC.*”

Il Regolamento continua con la definizione di “*finalità e ambito applicativo*” di cui all’art. 2. Qui il S.U.A.P. viene individuato come l’unico soggetto pubblico di riferimento territoriale, competente a gestire tutti i procedimenti relativi a:

- esercizio di attività produttive e di beni e servizi;
- localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione, riconversione, ampliamento, trasferimento, cessazione o riattivazione delle attività produttive e di beni servizi²⁷.

Sembra che il legislatore desideri rimarcare con forza, con questo Regolamento, che lo Sportello Unico è “l’unico” punto di accesso per l’impresa²⁸. L’impianto produttivo di beni o servizi può essere generalmente inteso, come la sede, l’unità locale, l’ufficio, l’ambulatorio, il negozio, il luogo in cui sono posti gli impianti, nel quale l’impresa svolge la propria

²⁷ Per completezza si riporta una tabella di C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 116:

Ambiti di competenza del Suap	Definizioni	D.P.R. n. 160/2010
Localizzazione impianto	Individuazione delle aree da destinare all’insediamento di impianti produttivi	si
Realizzazione impianto	Costruzione di nuovi impianti produttivi, per nuove attività e per trasferire attività esistenti	si
Ristrutturazione impianto	Modificazione degli impianti produttivi. Possono essere senza interventi edilizi e con interventi edilizi	si
Trasferimento esercizio	Trasferimento attività di produzione di beni e servizi	no
Cessazione dell’impianto o attività	Attività volta a rendere inattivi gli impianti produttivi, per chiusura attività, compresa la demolizione e il risanamento del sito	si
Riattivazione impianto	Attività volta a rendere attivi impianti in precedenza dismessi	si
Riconversione impianto	Modificazione degli impianti e dei cicli produttivi	si
Esecuzione opere interne	Modificazione opere che non hanno impatto esterno	no
Ricollocazione impianto	Trasferimento in altre aree produttive	no

²⁸ Sul punto è interessante la precisazione di D. TROMBINO, *Il nuovo regolamento SUAP: preambolo e definizioni* (seconda parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 26/2011, p. 19, in cui si legge “*L’unicità del SUAP come soggetto pubblico (la precisazione non certo peregrina, nell’ambito di una riforma che introduce le agenzie private per le imprese) è qui qualificata sul termine di massima portata, ossia punto di riferimento, non solo punto di accesso, come alla lettera m) dell’art. 1, a sostegno dell’onnipresività dell’ambito di competenza, ratificata da questa disposizione, in rapporto ad una competenza per territorio, non determinata attraverso il richiamo all’istituzione comune, ma al territorio, in coerenza con la prevista eventualità di realizzare sportelli unici associati fra comuni o in convenzione con la camera di commercio*”.

attività²⁹. Dopo esser nata l'impresa, dopo aver realizzato la sede e/o l'impianto e dopo che questi sono stati dichiarati agibili, l'impresa può "iniziare l'attività"; in questo caso si possono distinguere 3 ipotesi scolastiche:

- 1- Vi sono attività che possono iniziare senza alcun vincolo e senza che debbano essere intrapresi altri procedimenti, in quanto la legge nulla dispone al riguardo (es. l'attività di programmazione di software);
- 2- Vi sono attività che possono essere avviate dopo la presentazione di una S.C.I.A., (es. attività di acconciatore);
- 3- Vi sono attività che possono essere iniziate solo a seguito di presentazione di una domanda, il cui procedimento si concluderà con un'autorizzazione o con silenzio-assenso, (es. vendita al dettaglio).

Il comma secondo dello stesso art. 2, è ancor più significativo perché concerne la fondamentale dematerializzazione delle pratiche. L'input, da parte del cittadino-imprenditore, deve essere esclusivamente telematico³⁰. Per quanto attiene poi, all'individuazione del S.U.A.P. competente, si adotterà un criterio territoriale in relazione al luogo ove vi è ubicato l'impianto o ove si svolge l'attività.

Questa spinta verso la modalità telematica non investe solo l'attività del soggetto imprenditore ma anche il "*dialogo istruttorio tra Suap e le altre pubbliche amministrazioni competente ad esprimere pareri*"(art. 2, comma 3). Tutto questo non sarà esente da difficoltà di realizzazione.

²⁹ Rientrano nelle locuzione "impianti produttivi di beni e servizi" i classici laboratori delle attività manifatturiere, ma anche gli uffici della banca; la struttura alberghiera, ma anche il laghetto per la pesca; l'insediamento di una industria chimica, ma anche l'allevamento di suini; il negozio dell'acconciatore, ma anche la struttura ospedaliera; la struttura scolastica o il deposito di rifiuti riciclati da un'associazione di volontariato.

³⁰ Per quanto attiene alla disciplina telematica si veda il paragrafo 2.3 del presente capitolo.

Come abbiamo più volte sottolineato in questo scritto e come sostengono alcuni autori³¹, gli strumenti sono spesso inadeguati e vi è una certa avversità, da parte dei funzionari pubblici italiani, verso tutto ciò che si propone attraverso un computer, preferendo le vecchie planimetrie ed elaborati grafici su carta³².

L'art. 2 si chiude con una clausola di esclusione espressa circa la non applicabilità del Regolamento a *“impianti e le infrastrutture energetiche, attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi”*. Per quanto attiene all'ambito residuo, possiamo confermare che il Regolamento sancisce la prevalenza delle sue norme su tutte le norme speciali e di settore, legislative e regolamentari.

Significativa è poi la previsione dei *“punti di contatto tra utente e Suap”* di cui all'art. 4. Lo stabilire che il S.U.A.P. è l'unico punto di riferimento per la presentazione delle domande o delle Segnalazioni, assicura, a sua volta, al richiedente una unica risposta in luogo di tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte. La norma chiarisce, poi, che tra le Pubbliche Amministrazioni nessuna è esclusa e, per rafforzare la disposizione, si specifica che sono comprese anche quelle che tutelano interessi sensibili, come quelle preposte alla tutela ambientale (Arpa), nonché alla tutela del paesaggistico-territoriale e del patrimonio storico-artistico (Soprintendenze), della salute (Asl) e della pubblica incolumità (Vigili del Fuoco).

In coerenza con il carattere singolare dello Sportello Unico, si stabilisce che le Pubbliche Amministrazioni, ma anche gli uffici Comunali diversi dal

³¹ In tal senso D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 193, definisce come una *“idiosincrasia (generazionale e/o fisiologica) verso tutto ciò che si proponga attraverso il computer”*.

³² Sulle problematiche relative alla Provincia di Vicenza si veda in appendice il commento del Sig. Maurizio Vego Scocco.

S.U.A.P., non possono trasmettere al richiedente alcun atto o parere, anche a contenuto negativo³³. La risposta, a chi interloquisce col S.U.A.P., dev'essere telematica, unica e tempestiva, essendo specificato nel Regolamento che *“le comunicazioni al richiedente sono esclusivamente trasmesse dal Suap”*³⁴.

Il comma 3 dello stesso art.4 stabilisce che lo Sportello Unico è anche uno strumento informativo, non solo di gestione, che agisce tramite il portale disciplinato all'art. 3. In particolare, lo Sportello Unico dovrà assicurare le informazioni generali sui requisiti necessari per poter svolgere le diverse attività di servizi (in particolare quelli connessi con la tutela dei consumatori), sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore di servizi e un utente, nonché sulle associazioni o altre organizzazioni, compresi gli sportelli della rete dei centri europei³⁵, presso i quali sia i prestatori di servizi, sia gli utenti possano ricevere assistenza pratica.

Le informazioni dovranno essere chiare, univoche, aggiornate, accessibili a distanza: le relazioni tra il S.U.A.P. e l'imprenditore di uno Stato membro, avverranno tramite l'organismo designato dallo Stato membro in cui risiede l'imprenditore. Viceversa, il S.U.A.P. dovrà contattare l'organismo designato da uno specifico Stato membro per

³³ Le altre P.A. e gli altri uffici comunali, oltre al S.U.A.P., non potranno inviare al richiedente comunicazioni di interruzione del procedimento, richieste di integrazioni, comunicazioni ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990.

³⁴ Sul punto si legga sentenza Consiglio di Stato, sez. I, 14 gennaio 2003, n. 87, in *Foro amm. - C.d.S.*, p. 110, secondo cui se non vi sono preclusioni di ordine giuridico alla realizzazione di un progetto di impianto produttivo, lo S.U.A.P. e/o il Comune devono rilasciare con tempestività l'autorizzazione. Diversamente è riconoscibile il risarcimento del danno per lucro cessante, cioè per mancato guadagno, da valutare secondo equità nel caso di perdita di opportunità di svolgere l'attività economica. In tale caso, quindi, i danni da risarcire, oltre all'aumento dei costi di costruzione causati dal ritardo nella realizzazione dell'impianto causato dalla PA, si estendono anche alla perdita di guadagno, causata dal mancato rispetto dei contratti sottoscritti.

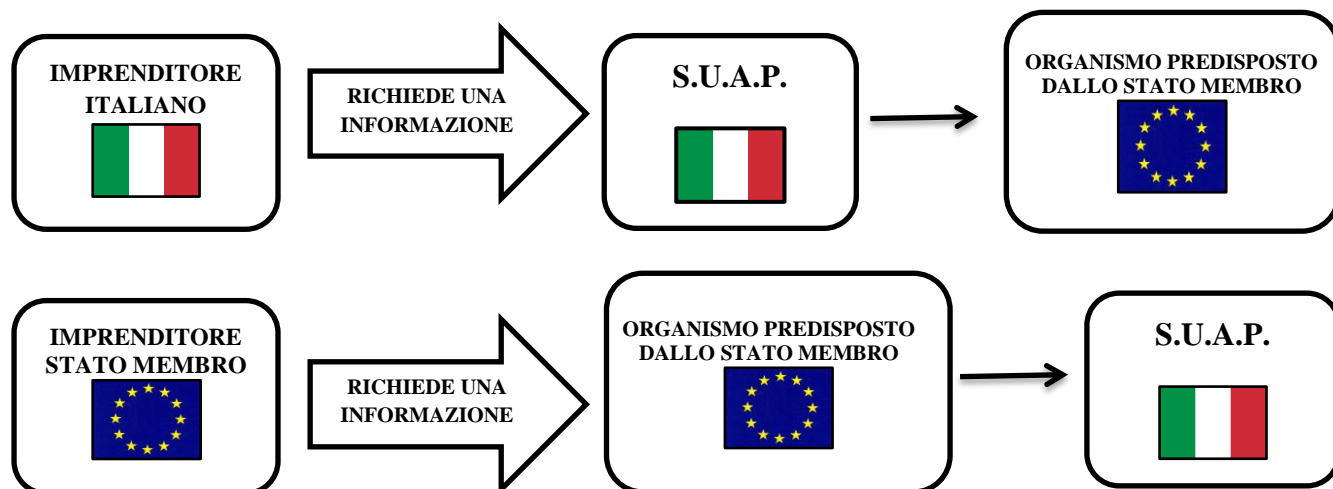
³⁵ Per l'Italia si veda il sito www.ecc-netitalia.it.

ottenere le informazioni da fornire ad un imprenditore italiano, risiedente nel territorio di propria competenza, che sia interessato ad operare in quello specifico Stato membro. Come è raffigurato nello schema qui sotto, sarà il S.U.A.P., per l'Italia, e l'organismo designato, per gli altri Stati Membri, a raccogliere le informazioni che interessano l'imprenditore: questo rappresenta un importante strumento, a parere della scrivente, per la crescita e lo sviluppo anche oltre il territorio nazionale. Lo Sportello Unico si presenta come un ufficio a servizio dell'imprenditore italiano molto prezioso, capace di velocizzare i rapporti europei e di fungere da tramite per l'ingresso nel nostro Paese di una cultura globalizzata. Le piccole medie imprese non possono vantare soggetti capaci di conoscere gli ordinamenti, le lingue degli altri Paesi europei, nonché di "muoversi" tra gli apparati burocratici e gli uffici delle altre strutture straniere. In assenza di strutture come lo Sportello Unico vi sarebbe considerevole staticità nel mercato nazionale ed europeo.

Per chiudere questa breve analisi³⁶ sullo scambio delle informazioni a livello europeo, ricordiamo che gli Stati membri dovranno favorire la collaborazione tra organismi, e la Commissione europea dovrà stabilire le modalità di applicazione della interoperabilità fra organismi designati dagli Stati membri³⁷.

³⁶ I commi successivi dell'art. 4 verranno esaminati nel paragrafo 5.2 relativo al Comune.

³⁷ Già prima dell'adozione della Direttiva n. 2006/123/CE, esistevano strutture amministrative a cui erano conferite le funzioni di semplificazione degli oneri burocratici per le imprese e il ruolo di "punto unico di contatto". A riguardo, dalla lettura del commento di T. DI NITTO e C. CATALDI, *Note sugli sportello unici dopo la direttiva servizi: le riforme in atto in Italia, Francia, Gran Bretagna e Spagna*, consultabile su www.astridonline.it, emerge che in Francia è stato istituito il *Centre de formalités des entreprises*, che è il centro unico di raccolta delle istanze relative alla creazione, modificazione e cessazione dell'attività d'impresa. In Gran Bretagna esiste da tempo il *One-stop shop*, che è lo sportello unico per l'assistenza negli adempimenti burocratici alle imprese. In Spagna sulla materia del "*Comercio interior*" sussiste la competenza concorrente tra Stato e le comunità autonome. In tale contesto, agli sportello unici,



Sempre in un ottica di collaborazione, ma in questo caso tra le sole Pubbliche Amministrazioni italiane di diverso livello, è stato predisposto il Portale “impresainungiorno”, pensato a supporto dell’attività dei S.U.A.P.³⁸.

Esso costituisce anche il riferimento nazionale³⁹ per l’accesso alle informazioni che devono essere messe a disposizione dei prestatori dei servizi, come stabilito dalla Direttiva 2006/123/CE⁴⁰. Nello specifico, in

denominati *ventanillas única empresarial*, che sono istituiti presso le camere di commercio, è attribuita la gestione di procedimenti amministrativi relativi alla attività imprenditoriale. Tale breve *excursus* storico è necessario per comprendere con quali uffici si rapporta concretamente il nostro Sportello Unico. Come descritto nella Direttiva 2006/123/CE le disposizioni sopra esposte si applicano a tutti i casi in cui un operatore economico intenda stabilirsi in uno Stato membro, a prescindere dal fatto che il prestatore intenda avviare una nuova impresa o che un’impresa già esistente intenda aprire un nuovo stabilimento come, ad esempio, una succursale o una filiale. Tali disposizioni si applicano sia ai casi in cui un prestatore di servizi cerchi di stabilirsi in un altro Stato membro, sia ai casi in cui un prestatore cerchi di stabilirsi nel proprio Stato membro.

³⁸ Si già accennato al Portale nel paragrafo 1.3. del precedente capitolo.

³⁹ Il portale disciplinato dall’art. 3, D.P.R. n. 160/2010, è il solo riferimento nazionale, ma questo non sostituisce tutti i portali di Regioni ed Enti Locali. Questi ultimi non devono sentirsi dispensati dalla realizzazione di propri siti *web* e portali destinati alle imprese che dovranno contenere appositi *link* di rimando al portale nazionale. Si creerà quindi una rete di siti tra loro collegati.

⁴⁰ Sul punto è interessante la precisazione fatta da S. D’ACUNTO, *Direttiva Servizi: genesi, obiettivi e contenuto*, Giuffrè ed., Milano, 2009, p. 51, in cui si legge “ *Va sottolineati che, in linea peraltro con la vocazione propria alla direttiva di rafforzare non solo i diritti degli operatori economici ma anche quelli dei destinatari di servizi, in forza dell’art. 7, lo sportello unico è tenuto a fornire le informazioni utili del caso non solo ai*

base all'art. 3, comma 1, del Regolamento che stiamo analizzando, il portale www.impresainungiorno.it dovrà fornire servizi informativi e operativi agli Sportello Unici sparsi su tutto il territorio nazionale⁴¹, nonché divulgare le tipologie di "autorizzazione" per le quali è sufficiente l'attestazione delle Agenzie per le imprese ai fini dell'avvio dell'attività⁴².

La stessa disposizione prevede, poi, l'utilizzo di una procura speciale, con le stesse modalità previste per la comunicazione unica per la nascita dell'impresa⁴³ e un sistema per assicurare il pagamento degli oneri a carico delle imprese nei procedimenti di competenza del S.U.A.P..

Essere un punto unico di contatto a livello nazionale per le attività previste dal D. Lgs. n. 59/2010⁴⁴, è, a parere della scrivente, l'elemento più caratterizzante di questo portale e dell'intero sistema dello Sportello Unico.

prestatori ma anche agli utenti di servizi. Queste informazioni vertono sui requisiti applicabili al prestatore, sulle autorità competenti, sui mezzi di accesso a registri e a banche dati pubbliche, sui mezzi di ricorso in caso di controversia, sulle associazioni in grado di fornire assistenza pratica".

⁴¹ Interessante sul punto è l'art. 4 dell'Allegato al D.P.R. n. 160/2010, denominato "Modalità telematiche di comunicazione e trasferimento dei dati tra il Suap e i soggetti coinvolti nel procedimento", ove si legge "Il portale contiene una sezione informazioni e modulistica. Tale sezione consente l'interrogazione di una banca dati suddivisa in aree per Regione e Suap. Per ogni Suap saranno pubblicati: l'identificativo dello sportello, le caselle PEC, la tipologia del Suap e le informazioni utili ai fini dell'attività. A livello regionale sarà disponibile l'elenco delle attività produttive."

⁴² L'obbligo di informare l'utente sulle possibilità di acquisire certi titoli abilitativi, anche presso le Agenzie, mira a rendere immediatamente operativa la rete, di soggetti pubblici e privati, sulla quale la riforma dell'art. 38 del D.P.R. n. 112/2008, istituisce il nuovo S.U.A.P.

⁴³ Ai fini dell'avvio dell'attività d'impresa, l'interessato presenta all'ufficio del Registro delle imprese, per via telematica, la comunicazione unica, a pieno regime dal 1° aprile 2010. La procura speciale consente all'imprenditore di conferire a professionisti o ad altri intermediari quali le Associazioni degli imprenditori, l'incarico di sottoscrivere domande o dichiarazioni o segnalazioni, in sua vece. Sul punto il Ministero dello sviluppo economico ha emanato la circolare n. 3616/C del 15 febbraio 2008 volta a chiarire le modalità di conferimento del potere di rappresentanza tramite procura speciale.

⁴⁴ Sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 196, scrive: "Infelice la (ri)scrittura di questo comma, successiva alla pubblicazione del d.lgs. n.59/2010. La versione precedente si limitava a richiamare più propriamente l'art. 6 della Direttiva 2006/123/CE. La lettera dell'attuale disposizione, a tutta prima, sembra porre una limitazione alla valenza di punto di contatto nazionale attribuita al portale, nel far riferimento alle attività di cui al decreto legislativo 26 marzo

Il D.P.R. n. 160/2010 innova significativamente, anche, la disciplina del procedimento unico in precedenza stabilita dal D.P.R. n. 447/1998, introducendo il procedimento automatizzato (art. 5) e il procedimento ordinario (art.7). Viene, invece, riproposto senza innovazioni sostanziali, ma anzi con maggiori lacune, il procedimento di “variante urbanistica accelerata” (art. 8)⁴⁵.

Per concludere con l’esame del D.P.R. n. 160/2010, dobbiamo valutare l’art. 9 rubricato “*Chiarimenti tecnici*”, il quale tratta dell’ipotesi in cui vi sia la necessità di chiarimenti relativamente al rispetto di norme tecniche o alla localizzazione dell’impianto⁴⁶.

L’esigenza di chiarimenti può essere manifestata dai seguenti soggetti, individuati dal Regolamento:

- Il Responsabile del S.U.A.P.⁴⁷, quindi non il responsabile del procedimento;

2010, n. 59, specie se si rapporta all’ambito oggettivo di competenza del Suap. In realtà, tale valenza non può che dipendere dai contenuti del portale stesso che, senza richiamare altre disposizioni la lettera a) di questo comma riporta alle funzioni che il Suap è chiamato a garantire, in ordine alle attività di cui all’art. 2, comma 1, ossia tutte.”

⁴⁵ Per l’analisi dettagliata di questi si rinvia al Capitolo IV.

⁴⁶ È opportuna la distinzione fra pareri preventivi e chiarimenti tecnici.

Per quanto attiene ai primi, è prevista la possibilità di sottoporre i progetti preliminari all’esame preventivo dell’ufficio competente per materia, sempre tramite il Suap, sotto il profilo della conformità con i vigenti strumenti di pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica. Il regolamento Suap apre così all’acquisizione di pareri preventivi, espressi allo stato degli atti, non vincolanti ai fini dell’esito dell’eventuale successivo procedimento, ancorché acquisiscano rilievo a posteriori, se positivi, divenendo a pieno titolo fase dello stesso procedimento che, senza necessità d’avvio formale, prosegue per le fasi successive, con termini dimezzati. Per quanto riguarda i chiarimenti tecnici, invece, si tratta di soluzioni tecniche, nel rispetto delle normative di riferimento, individuate secondo le modalità e lo schema degli “accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento”, di cui all’articolo 11 della L. n. 241/1990, non necessariamente in relazione a progetti preliminari.

⁴⁷ Sul punto è interessante la precisazione fatta da C. APPONI, B. E. G. FUOCO e R. SESTINI, *La nuova disciplina dei procedimenti autorizzatori nelle attività economiche*, Maggioli ed., 2010, p. 238, ove si legge: “*L’ufficio competente per il SUAP ed il relativo responsabile sono individuati secondo le forme previste dagli ordinamenti interni dei singoli comuni o dagli accordi sottoscritti in caso di associazione, che dispongono anche in ordine alla relativa ristrutturazione; nelle more dell’individuazione del responsabile il ruolo dello stesso ricoperto dal segretario comunale del comune. Il responsabile del SUAP*

- L'interessato;
- Le Amministrazioni coinvolte;
- I soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi;
- Soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati che vi abbiano interesse.

Il Responsabile dello Sportello Unico dovrà convocare la riunione per via telematica entro 10 giorni dalla richiesta, dandone pubblicità anche sul portale www.impresainungiorno.it. I lavori dovranno svolgersi, secondo la lettera dell'art. 9, anche in più sedute, se necessario, e non potranno interrompere l'attività avviata *"ai sensi del capo V del Regolamento"*⁴⁸.

Una rilevante innovazione, già introdotta dal D.P.R. n. 447/1998 era costituita dalla "procedura di collaudo", finalizzata ad anticipare ed accelerare l'effettivo avvio dell'attività economica, una volta terminati i lavori di realizzazione dell'impianto produttivo di beni e servizi. Ciò che non veniva modificato dalla nuova disciplina era il successivo procedimento di collaudo, da conseguirsi obbligatoriamente nei tempi stabiliti dalla legge (tempi tecnici tutt'altro che celeri). Il collaudo era perciò solo un atto provvisorio.

Il D.P.R. n. 160/2010, si indirizza ulteriormente verso la semplificazione prevedendo che l'agibilità dell'impianto produttivo di beni

costituisce il referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti e documenti detenuti dal SUAP, che se provenienti da altre amministrazioni o da altri uffici comunali."

⁴⁸ Sul punto C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 140, solleva la presente questione: *" Il capo V, oltre ai chiarimenti tecnici, si occupa solo di chiusura dei lavori e collaudo, e non dei procedimenti di avvio dell'esercizio dell'attività e di realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi. Applicare alla lettera la disposizione, comporta il rischio di rinviare sine die la conclusione dei procedimenti automatizzato e ordinario, in quanto l'interruzione eventualmente stabilita per dare risposta alla necessità di chiarimenti tecnici non trova un termine di conclusione nel testo dell'art. 9. Evidentemente tale lettura contrasta con l'impianto del Regolamento, che sarebbe interamente vanificato da un codicillo improprio."*

o servizi possa essere attestata dal direttore dei lavori. La norma scandisce i termini del controllo da effettuarsi a cura delle P.A. che, ora, è solo successivo⁴⁹.

Secondo l'art. 10, rubricato "*Chiusura dei lavori e collaudo*", l'interessato, ovvero l'impresa, è tenuto a comunicare esclusivamente al S.U.A.P. la fine dei lavori trasmettendo l'attestazione di conformità dell'opera al progetto da parte del direttore dei lavori e la sua agibilità⁵⁰;

⁴⁹ Nella stesura del commento all'art. 10 del D.P.R. n. 160/2010 sono stati molto d'aiuto i due articoli di D. TROMBINO, *Allo sportello unico chiusura dei lavori, agibilità e collaudo* (parte I), in *La settimana degli enti locali*, n. 14/2011, p. 16 e ss., e D. TROMBINO, in *Allo sportello unico chiusura dei lavori, agibilità e collaudo* (parte II), in *La settimana degli enti locali*, n. 15/2011, p. 17 e ss.

⁵⁰ In particolare, l'agibilità dei locali è molto più significativa in chiave S.U.A.P., in visione complessiva dell'insediamento produttivo, posto che la stessa fa riferimento a più profili: oltre a quello prettamente edilizio, quello igienico sanitario, di prevenzione incendi, ecc., l'art. 25 del D.P.R. n. 380/2001, rubricato "*Procedimento di rilascio del certificato di agibilità*" stabilisce che:

" 1. Entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento, il soggetto di cui all'articolo 24, comma 3 (il soggetto titolare del permesso di costruire o il soggetto che ha presentato la denuncia di inizio attività, o i loro successori o aventi causa), è tenuto a presentare allo sportello unico la domanda di rilascio del certificato di agibilità, corredata della seguente documentazione:

a) richiesta di accatastamento dell'edificio, sottoscritta dallo stesso richiedente il certificato di agibilità, che lo sportello unico provvede a trasmettere al catasto;

b) dichiarazione sottoscritta dallo stesso richiedente il certificato di agibilità di conformità dell'opera rispetto al progetto approvato, nonché in ordine alla avvenuta prosciugatura dei muri e della salubrità degli ambienti;

c) dichiarazione dell'impresa installatrice che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici adibiti ad uso civile alle prescrizioni di cui agli articoli 113 e 127, nonché all'articolo 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, ovvero certificato di collaudo degli stessi, ove previsto, ovvero ancora certificazione di conformità degli impianti prevista dagli articoli 111 e 126 del presente testo unico.

2. Lo sportello unico comunica al richiedente, entro dieci giorni dalla ricezione della domanda di cui al comma 1, il nominativo del responsabile del procedimento ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Entro trenta giorni dalla ricezione della domanda di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, previa eventuale ispezione dell'edificio, rilascia il certificato di agibilità verificata la seguente documentazione:

a) certificato di collaudo statico di cui all'articolo 67;

b) certificato del competente ufficio tecnico della regione, di cui all'articolo 62, attestante la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche alle disposizioni di cui al capo IV della parte II;

c) la documentazione indicata al comma 1;

nonché il certificato di collaudo effettuato da un professionista abilitato, ove previsto⁵¹.

Questi sono da ritenersi adempimenti necessari, con riferimento alla conclusione d'interventi strutturali su impianti produttivi, in carenza dei quali è precluso l'esercizio dell'attività, al contrario consentito sin dal momento della loro effettuazione.

Al riparo da ogni fraintendimento, che può essere ingenerato dalla puntualizzazione con cui si chiude il secondo comma, dell'art. 10, ai fini dell'esercizio dell'attività è sempre necessario acquisire il previsto titolo abilitativo, in virtù di quanto stabilito dagli articoli precedenti.

Entro 5 giorni dal ricevimento della documentazione appena esaminata, il S.U.A.P. la trasmette agli enti ed uffici comunali competenti. Assume rilievo il fatto che l'invio alle Pubbliche Amministrazioni è solo successivo e non immediato facendo risaltare, ancora una volta, come l'unico ente che deve essere necessariamente ed immediatamente messo a conoscenza della fine dei lavori è lo Sportello Unico.

d) dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche di cui all'articolo 77, nonché all'articolo 82.

4. Trascorso inutilmente il termine di cui al comma 3, l'agibilità si intende attestata nel caso sia stato rilasciato il parere dell'ASL di cui all'articolo 5, comma 3, lettera a). In caso di autodichiarazione, il termine per la formazione del silenzio assenso è di sessanta giorni.

5. Il termine di cui al comma 3 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro quindici giorni dalla domanda, esclusivamente per la richiesta di documentazione integrativa, che non sia già nella disponibilità dell'amministrazione o che non possa essere acquisita autonomamente. In tal caso, il termine di trenta giorni ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa."

⁵¹ Sul punto è interessante la precisazione fatta da C. FACCHINI, *SUAP: la nuova disciplina dell'agibilità e la variante urbanistica*, in *Azienditalia*, 2011, p. 577 e ss, in cui si legge: "E' evidente che i certificati dei collaudi previsti dalla normativa (quali collaudo statico, il collaudo della caldaia, ecc., quando previsti) saranno parte integrante dell'attestazione di agibilità, rilasciata dal direttore dei lavori, l'interessato potrà chiedere l'attestazione di agibilità al Comune, secondo il procedimento dettato dall'art. 25, D.P.R. n. 380/2001 (vedi nota precedente) o dalle leggi regionali in materia edilizia. Pertanto, nel caso di agibilità autocertificata, il procedimento è sostitutivo dell'agibilità rilasciata dal Comune ai sensi della normativa edilizia".

Dal recepimento del fascicolo, gli uffici comunali sono investiti dell'obbligo di effettuare i necessari controlli in loco⁵², circa l'effettiva rispondenza dell'impianto alla normativa vigente, entro il termine di 90 giorni a decorrere da detta trasmissione, salva la possibilità di termini diversi stabiliti dalle normative regionali.

La normativa non disciplina il comportamento amministrativo in caso di esito positivo dei controlli ma, a rigor di logica, è ragionevole ipotizzare che le Pubbliche Amministrazioni redigano un verbale della visita di controllo e che lo trasmettano allo Sportello Unico. Sarà poi utile che le stesse lo inoltrino anche all'impresa ispezionata, in modo tale da assicurare alla stessa la certezza della regolarità della propria attività.

Nel caso di esito negativo del controllo, invece, le P.A. trasmetteranno al S.U.A.P. il verbale di visita ispettiva accompagnato dalla proposta dei provvedimenti conseguenti e delle sanzioni previste dalla legge.

I provvedimenti sanzionatori si dividono in due grandi categorie:

- a) quelli consistenti nel pagamento di una somma di denaro;
- b) quelli aventi contenuto diverso dal pagamento di una somma di denaro⁵³.

Nello svolgere i controlli sull'agibilità autodichiarata, il S.U.A.P. e le Pubbliche Amministrazioni coinvolte dovranno tenere conto dei tre diversi casi di avvio dell'esercizio dell'attività dell'impresa analizzati precedentemente in di questo capitolo. Nel primo caso (quello dell'attività libera come il programmatore di software), i controlli sulla correttezza

⁵² Sul punto è interessante l'interpretazione data da C. FACCHINI, *SUAP: la nuova disciplina dell'agibilità e la variante urbanistica*, op. cit., p.578, "Anche se la normativa non si esprime al riguardo, le Pubbliche Amministrazioni e gli uffici comunali incaricati dei controlli potranno accordarsi con il Suap, affinché quest'ultimo svolga una funzione di coordinamento dei controlli di organizzazione dei sopralluoghi".

⁵³ Le prime sanzioni hanno ricevuto un'organica disciplina con la Legge, 24 novembre 1981, n. 689, la normativa generale dell'illecito amministrativo sanzionato. Le seconde restano rinvenibili nelle singole discipline di settore.

dell'agibilità autodichiarata procederanno senza intaccare altri procedimenti. Nel secondo caso (quello dell'attività che può essere iniziata immediatamente a seguito di presentazione della S.C.I.A. come l'attività di acconciatore), il controllo sull'agibilità, se non concluso al momento di presentazione della S.C.I.A., si dovranno incrociare sulla regolarità della stessa. Nel terzo caso (quello di attività che per essere avviata richiede una autorizzazione come la vendita a dettaglio), si fa riferimento ai termini del procedimento ordinario di cui all'art. 7, del D.P.R. n. 160/2010, mentre per quanto attiene ai controlli, questi saranno svolti principalmente sull'agibilità, ma dovranno essere integrati con l'istruttoria del procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione.

Riprendendo il discorso abbandonato sopra, in caso di esito negativo dei controlli, vi sarà una intesa tra Pubbliche Amministrazioni competenti e Sportello Unico per assumere comportamenti sanzionatori legittimi, coerenti ed univoci.

Anche se la normativa non vi fa riferimento, nella pratica si presentano molti casi in cui le irregolarità riscontrate sono sanabili, in quanto frutto di diversa valutazione tecnica del direttore dei lavori rispetto a quella dei funzionari delle Pubbliche Amministrazioni. Nella valutazione circa la possibilità di "sanare" o meno le irregolarità, appare corretto, tener conto delle diverse ipotesi di avvio dell'attività che dall'inizio del paragrafo prendiamo in riferimento.

Nel caso di attività libera, come ad esempio l'attività di servizi all'autovettura, il S.U.A.P. d'intesa con le Pubbliche Amministrazioni e gli uffici comunali competenti, formulerà specifiche prescrizioni, tese alla regolarizzazione dell'impianto produttivo e le comunicherà alla impresa fissando un termine congruo per la loro conclusione. Se l'impresa provvederà ad uniformarsi alle prescrizioni e a comunicarlo allo Sportello

Unico, quest'ultimo trasmetterà gli atti agli uffici comunali competenti affinché provvedano ad effettuare un sopralluogo. Se il controllo darà esito positivo, se ne darà notizia al S.U.A.P. e all'impresa.

Nel caso di attività che può essere avviata mediante S.C.I.A., come ad esempio l'attività alberghiera, lo Sportello Unico integrerà il procedimento di controllo dell'autodichiarazione di agibilità con il procedimento di controllo della S.C.I.A. Si curerà quindi, in caso di esito negativo di procedere con la richiesta di conformità, se possibile, o con l'inibizione all'attività.

Nel caso in cui l'attività possa essere avviata previa autorizzazione⁵⁴, il S.U.A.P. dovrà integrare il procedimento di controllo dell'autodichiarazione dell'agibilità con l'istruttoria del procedimento autorizzatorio. L'esito negativo del controllo dell'agibilità porta ad una sospensione del procedimento autorizzatorio in attesa della regolarizzazione dell'agibilità medesima. Il procedimento sarà ripreso se le irregolarità saranno sanate nei termini fissati, previa verifica delle Pubbliche Amministrazioni.

Diverso è invece il panorama se le irregolarità, in relazione a tutte le attività appena esaminate, non possono essere sanate. Il S.U.A.P. dovrà concludere negativamente il procedimento di controllo dell'agibilità nel caso in cui le irregolarità riscontrate siano insanabili o impeditive dello svolgimento dell'attività in sicurezza per i lavoratori e per l'ambiente, non così quando l'impresa non dovesse comunicare l'avvenuta regolarizzazione nel termine stabilito o quando nel termine stabilito per il sopralluogo successivo alla comunicazione dovesse essere riscontrata la permanenza delle irregolarità.

In questi casi il S.U.A.P. adotta i provvedimenti necessari assicurando l'irrorazione delle sanzioni previste dalla legge, ivi compresa la riduzione in

⁵⁴ Ad esempio l'attività di discoteca.

pristino a spese dell'impresa⁵⁵, dandone contestualmente comunicazione all'interessato⁵⁶.

In ogni caso il S.U.A.P. e/o le Pubbliche Amministrazioni competenti, sempre fatti salvi i poteri di autotutela e vigilanza *“non possono in questa fase adottare interventi difformi dagli adempimenti pubblicati sul portale”* (art. 10, comma 4). L'istanza fondamentale di trasparenza e coerenza dell'azione amministrativa che è sottesa a questa disposizione si ritrova anche nel precedente art. 4 ove si stabilisce che sul portale *“impresainungiorno”* siano pubblicati tutti gli adempimenti per la realizzazione degli impianti produttivi, per la localizzazione e le condizioni che consentono l'immediato avvio dell'intervento⁵⁷.

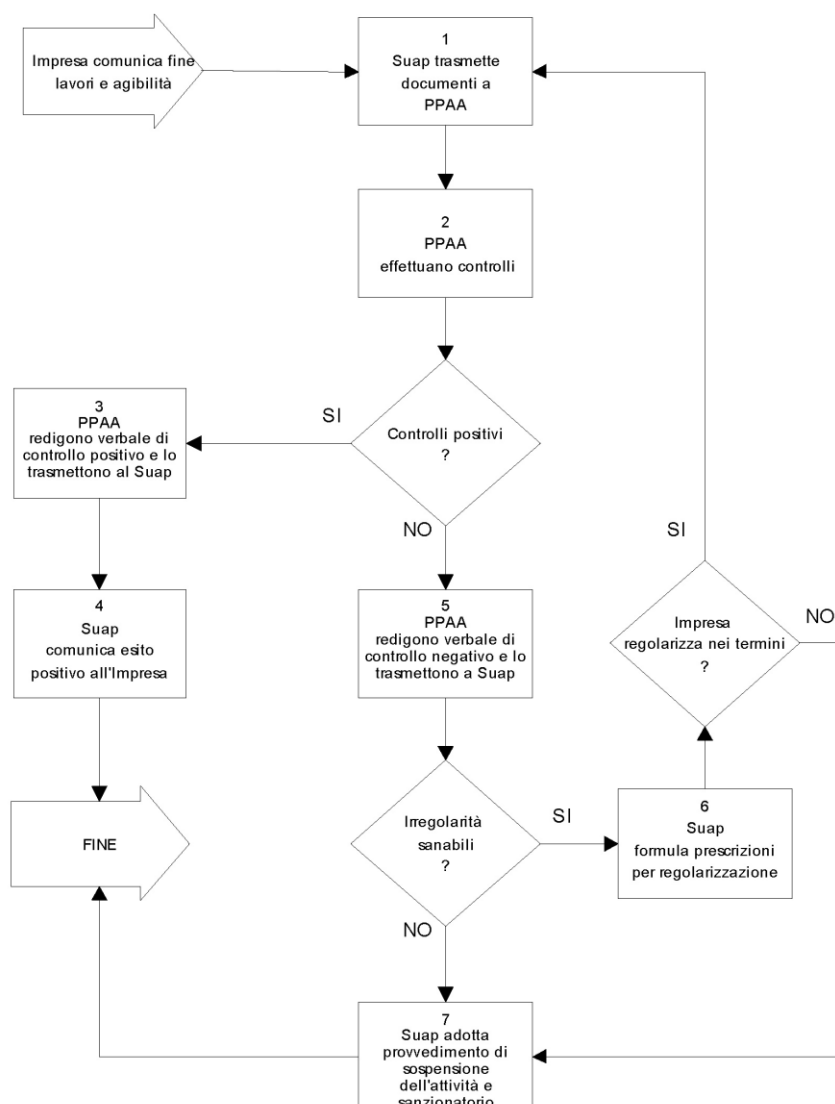
Prima di passare all'analisi conclusiva del Regolamento, vediamo uno schema riassuntivo del procedimento di chiusura dei lavori e collaudo con autodichiarazione dell'agibilità⁵⁸.

⁵⁵ Nella sentenza T.AR. Friuli Venezia Giulia, 30 aprile 2012, n. 146, consultabile su www.giustiziamministrativa.it, si afferma che L'agibilità può essere concessa anche in presenza di un procedimento sanzionatorio pendente.

⁵⁶ Sul punto si ricorda G. BERGONZINI, *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1975, p. 234 e ss., secondo il quale *“la molla che spinge ad opporsi colui che dal provvedimento risentirebbe conseguenze svantaggiose è sempre l'esigenza di evitare il pregiudizio minacciato”*.

⁵⁷ In merito R. CHIEPPA e R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè ed., 2011, p. 328, precisano che *“Trasparenza significa trans parere, far apparire, lasciar vedere, lasciar conoscere; conoscere come mezzo per anche far partecipare i cittadini, consentire la verifica e rendere la pubblica amministrazione una casa di vetro, in cui i cittadini possono vedere che si formano gli elementi necessari per determinare le scelte e quali sono le ragioni e le giustificazioni di un determinato provvedimento amministrativo. Trasparenza è, quindi, un mezzo per indurre i cittadini ad intervenire e a partecipare e partecipare vuol dire non separare con barriere e schermi la gestione della cosa pubblica dai cittadini, vuol dire riavvicinarli alla cosa pubblica. In passato, alcuni aspetti della segretezza, di riservatezza, di non conoscibilità, nulla avevano a che fare con l'efficienza o di tutela di valori o di esigenze della pubblica amministrazione, ma erano solo un tentativo, talvolta mistificato, di non fare apparire, di nascondere le azioni o gli atti, di impedire al cittadino di comprendere le dinamiche delle scelte amministrative, destinate a ricadere nella sua sfera giuridica”*.

⁵⁸ Questa *“tavola”* è stata presa da C. FACCHINI, *SUAP: la nuova disciplina dell'agibilità e la variante urbanistica*, op.cit., p. 581.



Legenda
PPAA = Pubbliche amministrazioni
Suap = Sportello unico per le attività produttive

Proseguendo nell'analisi, l'art. 11, stabilisce come deve svolgersi il monitoraggio sull'attività e sul funzionamento dei S.U.A.P. Le forme del monitoraggio saranno stabilite dai Ministri per lo sviluppo economico, per

la semplificazione normativa e per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, in collaborazione con l'Anci e l'Unioncamere.

Esse riguarderanno principalmente l'articolazione sul territorio delle imprese e degli insediamenti produttivi, le condizioni di efficienza del mercato, la rispondenza dei servizi pubblici alle esigenze dei cittadini e delle imprese e le segnalazioni che le imprese ed altri soggetti pubblici e privati possono effettuare per rilevare criticità⁵⁹.

I risultati del monitoraggio sono trasmessi al Parlamento per i primi tre anni affinché possa, eventualmente, trarre spunti per l'integrazione e la modificazione della disciplina. Essi inoltre saranno trasmessi al Responsabile del S.U.A.P., se necessario, e alle Amministrazioni Pubbliche interessate. Il secondo comma prevede l'attivazione, da parte di Ministeri, Anci e Unioncamere, di piani formativi a favore dei lavoratori per far sì che tutte le Amministrazioni pubbliche siano in grado di *“assicurare sempre e tempestivamente l'esercizio del diritto di iniziativa economica”* (art. 38 del D. L. n. 112/2008).

Per questo obiettivo non è sufficiente un addestramento specialistico sull'applicazione delle norme e sull'uso degli strumenti informatici, ma sarà necessario un vasto programma di formazione di medio lungo periodo volto ad affermare presso i lavoratori della Pubblica Amministrazione la cultura della qualità del servizio svolto e una particolare attenzione alla soddisfazione delle richieste del cittadino e dell'imprenditore⁶⁰.

⁵⁹ Un commento generale al Regolamento ma con particolare attenzione al monitoraggio è svolto da A. FICHERA, *La riforma dello Sportello Unico per le attività produttive*, *Commercio e attività produttive*, 1-2/2011, p. 14 e ss.

⁶⁰ Sulla questione la Regione Veneto si è attivata in modo efficace, predisponendo un insieme di corsi di formazione accessibili presso il sito www.sportellounico.regione.veneto.it. La Regione del Veneto mette a disposizione dei comuni aderenti al progetto “Sportello Unico” una serie di servizi gratuiti. Condizione necessaria per la loro fruizione è l'aver sottoscritto formalmente il protocollo d'intesa tra Comune e Regione del Veneto secondo le modalità previste dal protocollo stesso.

Al fine di garantire tempi certi e definiti per l'attuazione delle nuove disposizioni relative allo Sportello Unico, l'art. 12 del D.P.R. n. 160/2010, individua un meccanismo di efficacia temporale differenziata delle norme del provvedimento, che tiene conto della diversa tipologia dei provvedimenti che debbono essere attivati e della necessità di concedere ai vari soggetti pubblici coinvolti un congruo periodo di tempo per adottare le misure organizzative.

A questo proposito, tutte le disposizioni contenute nel Regolamento divengono efficaci secondo due tempistiche distinte:

Nel punto 2.1. del protocollo si legge :*“Il sistema consente la gestione dei procedimenti di Sportello Unico e la pubblicazione su web di tutte le informazioni connesse (normativa, procedimenti, modulistica, stato delle pratiche), attraverso un portale unico regionale, per l'accesso da parte degli enti, delle aziende, dei professionisti e dei cittadini. Nell'ambito della gestione del procedimento il sistema si caratterizza per la possibilità di gestire un flusso di documenti informatici fra gli enti coinvolti e per una molteplicità di supporti avanzati disponibili all'operatore di Sportello Unico. Il software offre la possibilità di personalizzare i procedimenti e le funzionalità sia del singolo sportello che dello Sportello associato, in base alle differenti esigenze e prassi operative presenti nei rispettivi enti, a partire dagli archivi codificati dei procedimenti e della normativa collegata che vengono forniti come base di partenza dall'Amministrazione regionale. L'interoperabilità con altri software gestionali in uso presso l'Ente aderente è garantita dall'utilizzo di interfacce standard XML, realizzate e gestite mediante gli standard nazionali della cooperazione applicativa. Nell'ambito della gestione di pratiche edilizie, il sistema interopera in questo modo con il software GPE (Gestione Pratiche Edilizie) distribuito dalla Regione Veneto agli Enti Locali nell'ambito degli interventi previsti dalla L.R. 54/88. Il software è dotato di funzionalità che consentono l'utilizzo della firma digitale nello scambio di documenti e di comunicazioni elettroniche.”* Tra gli obblighi che sorgono in capo alla Regione Veneto dopo la firma del protocollo, vi è la formazione, che troviamo al punto 2.2. *“L'Amministrazione regionale mette a disposizione un servizio di formazione che potrà riguardare i seguenti aspetti:*

- *formazione sull'utilizzo della soluzione informatica e telematica per lo sportello imprese;*
- *affiancamento nell'uso dello strumento.*

L'Ente aderente può richiedere una giornata di formazione per il proprio personale sugli argomenti sopra elencati, da tenersi presso la propria sede e nella data ritenuta più opportuna tra quelle indicati dall'Amministrazione regionale, come di seguito meglio descritto. Gli Enti aderenti possono accordarsi tra loro per beneficiare di questo servizio in forma associata, fruendo congiuntamente delle rispettive giornate di formazione ed ottenendo un beneficio maggiore (per es. se cinque Comuni limitrofi concordano un programma di formazione comune potranno beneficiare, tutti assieme, di cinque giorni di formazione congiunta).”

- a) la maggior parte dello stesso (Capi I, II, III, V e VI) entra in vigore 180 giorni dalla sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale, avvenuta il 29 marzo 2011. In particolare il S.U.A.P. entro 180 giorni, deve essere in grado di operare come unico punto di riferimento dell'impresa e in modalità completamente telematica anche attraverso il portale "impresainungiorno", nonché tenere conto degli impianti esclusi dalla competenza S.U.A.P. Deve adeguarsi ai dettami della Direttiva Servizi ed essere collocato nell'organizzazione del Comune (il quale deve indicare anche il responsabile del S.U.A.P.) sapendo gestire il procedimento automatizzato. Il S.U.A.P. deve saper attivare l'endo-procedimento finalizzato ad acquisire "chiarimenti tecnici" nonché gestire il procedimento di chiusura dei lavori, agibilità e collaudo⁶¹.
- b) il Capo VI del regolamento che disciplina il procedimento ordinario, che si conclude con l'autorizzazione del S.U.A.P., e il procedimento con variante urbanistica accelerata entra in vigore dopo un anno dalla pubblicazione del Regolamento sulla Gazzetta ufficiale (30 settembre 2011). Nel periodo di vacanza continua ad applicarsi il D.P.R. n. 447/1998.

Vista la diversa data di entrata in vigore delle diverse tipologie di procedimenti disciplinati dal D.P.R. n. 160/2010, si devono individuare

⁶¹ Sul punto va ricordato che il Comune che non ha provveduto ad istituire il S.U.A.P. deve comunque avviare e concludere il procedimento conseguente ad una istanza presentata ai sensi del D.P.R. n. 447/1998 (anche ai sensi di quanto disposto dall'art. 2 della Legge n. 241/1990, secondo la quale la Pubblica Amministrazione ha un preciso dovere di concludere con un provvedimento espresso il procedimento conseguente ad una istanza) e non può invocare sue carenze organizzative. E' illegittima l'omissione o una risposta dilatoria (si vedano le sentenze T.A.R. Campania, sede Salerno, sez. II, 28 gennaio 2002, n. 64; T.A.R. Campania, sede Salerno, sez. II, 6 giugno 2002, n. 433, e T.A.R. Campania, sede Salerno, sez. I, 18 giugno 2002, consultabili in www.giustizia-amministrativa.it).

quali tipologie di procedimenti del D.P.R. n. 447/1998 corrispondono alle nuove tipologie, per evitare delle sovrapposizioni⁶².

Vi è inoltre, la necessità di evitare, secondo il Regolamento del 2010, le spese ulteriori. Infatti al comma 8 dell'art. 12 si legge *“dall’attuazione delle disposizioni del presente regolamento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

Questo è un punto abbastanza controverso perché, a parere della scrivente, appare difficile spiegare come potranno i Comuni, in primo luogo, ma anche le Regioni, realizzare i software necessari alla gestione completamente telematica del procedimento, come potranno essere realizzati gli strumenti comunali, a livello regionale e nazionale, modulistica compresa, come potranno essere realizzate le attività formative senza aumentare la spesa pubblica. Sul punto possiamo ricordare che, anche se tutti gli atti normativi dal 1998 ad oggi non hanno previsto alcun finanziamento, il Governo italiano ha svolto rilevanti interventi di sostegno per l'avvio dei S.U.A.P e la formazione del personale attraverso Formez⁶³.

⁶² Al riguardo C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 144, ritiene che, dopo il 28 marzo 2011, il S.U.A.P. dovrà gestire il procedimento automatizzato di impianti produttivi di beni e servizi disciplinato dall'art. 4 del D.P.R. n. 447/1998 e fino al 29 settembre 2011 il procedimento di variante urbanistica accelerata, di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998. Tutti gli altri procedimenti saranno poi gestiti applicando il D.P.R. n. 160/2010.

⁶³ Si riporta per una migliore comprensione, della tematica trattata, un esempio tratto dal sito www.db.formez.it : *“Il Ministro per la Funzione Pubblica, in conformità a quanto previsto dalla delibera CIPE del 29/8/1997 che attribuisce al Ministero della Funzione Pubblica la titolarità del programma RAP – Rete di Assistenza professionale, nell'ambito dell'action plan del Governo sullo sportello unico, ha emanato l'Avviso n.1/2000 per "Interventi di formazione e sostegno per la costituzione di 50 sportelli unici per gli impianti produttivi". Con tale avviso si intende finanziare, in particolare, interventi integrati mirati alle specifiche esigenze delle amministrazioni locali impegnate nella costituzione dello sportello unico per gli impianti produttivi anche in forma associata. Tali interventi potranno comprendere attività di formazione, affiancamento consulenziale, assistenza e trasferimento di competenze, l'acquisizione di hardware e software, nonché l'assistenza durante il periodo di avvio dello sportello unico. I 50 interventi, rivolti ad altrettante amministrazioni o gruppi di amministrazioni, saranno finanziati a valere sulle risorse attribuite dalla Delibera CIPE del 29 agosto 1997 al Ministero della Funzione Pubblica per il progetto RAP – Rete di assistenza professionale. Inoltre, sulla base di*

2.3 Lo Sportello Unico telematico: addio al cartaceo.

Analisi dell'Allegato Tecnico al D.P.R. n. 160/2010 e dei requisiti minimi richiesti.

Come abbiamo detto nel Capitolo II di questo scritto, la nuova disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive nasce sulle ceneri del D.P.R. n. 447/1998 cercando di porre rimedio alle carenze della prima disciplina attraverso un uso importante della telematica⁶⁴.

È la Direttiva Servizi al “considerando - 48” che spinge in modo notevole verso l'innovazione in campo informatico in Italia e lo fa, principalmente, perché il nostro Paese risulta essere alquanto arretrato e restio all'uso della stessa. Questo atteggiamento, nell'ottica della Direttiva, si presenta come un ostacolo alla libertà di stabilimento che la stessa intende perseguire.

Dobbiamo ricordare, che già nel 2007 in Italia, era stato approvato il D. L. 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese.

L'art. 9 di tale provvedimento normativo introduce nel nostro ordinamento giuridico la c.d. “Comunicazione Unica” per l'avvio dell'attività d'impresa, ad efficacia immediata, inizialmente sperimentata solo in alcune Province “pilota”⁶⁵.

quanto previsto dalla stessa delibera, il 75% degli interventi sarà localizzato nelle Aree Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e il 25% nelle rimanenti regioni. Il costo di ciascun intervento non potrà superare i 250 milioni di lire (pari a Euro 129.114,22) al netto di eventuale IVA per interventi rivolti alla costituzione di sportelli unici in forma associata e i 150 milioni di lire (pari a Euro 77.468,53) al netto di eventuale IVA per interventi rivolti a singole amministrazioni”.

⁶⁴ Interessante è l'articolo di D. TROMBINO, *Il nuovo regolamento Suap, Telematica è la parola chiave* (quarta parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 28/2011, p. 9.

⁶⁵ Secondo D. TROMBINO, *Punto Suap: la ComUnica è alla base della riforma* (prima parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 2/2011, p. 9, le province di

Con la presentazione di un modello informatico unificato, le imprese diventano operative in un giorno e assolvono, entro il termine massimo di sette giorni, agli obblighi dichiarativi verso il Registro delle imprese, Inps, Inail e Agenzia delle Entrate.

Questo sistema, c.d. “ComUnica”⁶⁶, permette di ottemperare agli obblighi di legge verso gli enti sopra citati inoltrando la comunicazione ad un solo destinatario che si fa carico di trasmettere agli altri Enti le informazioni di competenza di ciascuno⁶⁷. Con l’emanazione del D.P.R. n. 160/2010, ComUnica ha dovuto integrarsi con lo Sportello Unico prevedendo che si possa presentare, contestualmente alla Comunicazione Unica, anche la S.C.I.A. al S.U.A.P. secondo le disposizioni in vigore dal 29 marzo 2011⁶⁸.

Data la centralità dello Sportello Unico nel panorama giuridico italiano e l’obbligo, per tutti gli strumenti attivi prima del suo ingresso, di uniformarsi al Regolamento del 2010, appare doveroso analizzare l’Allegato Tecnico al D.P.R. n. 160/2010, il quale designa un sistema complesso e

sperimentazione sono Torino; Venezia; Padova; Prato; Pescara; Ravenna; Milano; Napoli; Cagliari e Taranto.

⁶⁶ Sul punto cfr. M. MACERONI, *Il Suap e la comunicazione unica*, in *Disciplina del Commercio e dei servizi*, 2011, p. 43, secondo cui “La comunicazione unica, nasce per l’assolvimento uno actu di tutti gli adempimenti necessari alla nascita dell’impresa ed all’avvio dell’attività. In sostanza la comunicazione unica garantisce la *reductio ad unum* delle attività burocratiche necessarie alla nascita giuridica dell’impresa. Anche il numero degli enti coinvolti lascia intravedere che il procedimento consente l’avvio dell’attività immediato in tutta una serie di casi in cui non si sia in presenza di particolari requisiti o comunque non siano coinvolti enti terzi rispetto a quelli succitati. [...] Questo gap è superato dalla previsione di cui all’articolo 38 del d. l. 112/2008, che nella reingegnerizzazione del Suap, si premura di garantire la unicità dell’interlocutore pubblico, rispetto alla pluralità dei procedimenti amministrativi necessari all’avvio dell’attività. Pur correndo il rischio di banalizzare, può osservarsi che la differenza principale tra comunicazione unica e Suap consiste in ciò, che con la prima si garantisce la nascita giuridica dell’impresa, con la seconda si consente l’effettivo avvio dell’attività”:

⁶⁷ Il modo più semplice per compilare ed inviare la Comunicazione Unica è via Internet utilizzando ComUnicaStarweb, modalità valida anche per le pratiche artigiane.

⁶⁸ Per un’analisi dettagliata sul punto si legga l’intervento di D. TROMBINO, *Punto Suap: la ComUnica è alla base della riforma* (seconda parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 3/2011, p. 11.

raffinato nell'applicazione degli strumenti tecnologici, ben diverso da quel sistema che concedeva ai Comuni l'applicazione individuale da parte di ciascun S.U.A.P. delle tecnologie disponibili.

Nello specifico il documento descrive all'art. 2 quali sono i servizi informativi e la modulistica del portale, quali sono le modalità di formazione della domanda telematica e gli specifici documenti da allegare.

Per quanto attiene alle comunicazioni tra utente e funzionario vengono descritte le modalità di invio telematico da parte del dichiarante e le modalità di risposta di un S.U.A.P., nonché la gestione telematica dei procedimenti nel Portale.⁶⁹ Circa i rapporti che intercorrono tra Sportello Unico ed enti terzi, nello stesso articolo, vengono disciplinati i collegamenti tra S.U.A.P. e registro imprese e tra S.U.A.P. e altri enti.

Ancorché l'impostazione dell'Allegato sia fortemente irrigidita dalla previsione che esso sia modificabile solo con Decreto Ministeriale, è assai importante la costituzione del Gruppo tecnico (art. 3), coordinato da Unioncamere e costituito da rappresentanti di DigitPA, dell'Anci, delle Province, delle Regioni. Tale procedura richiama un principio di corresponsabilità non solo tra diversi soggetti istituzionali coinvolti, ma anche fra i responsabili delle diverse aree all'interno degli enti: vale a dire la gestione del S.U.A.P., non è un affare del solo suo Responsabile e la collaborazione interdisciplinare fra questi e i colleghi informatici deve divenire organica per poter gestire con efficacia l'evoluzione dei sistemi applicativi.

⁶⁹ Come scrive D. TROMBINO, *Addio al cartaceo*, in *La settimana degli enti locali*, n. 8/2011, p. 6, "Siamo di fronte all'opzione fondamentale della dematerializzazione delle pratiche. L'input da parte del cittadino deve essere esclusivamente telematico. Semmai, c'è da dire, che l'obbligo di presentare in modalità telematica è circoscritto al Suap. Non v'è obbligo analogo con riferimento alla documentazione da presentare alle agenzie per le imprese, le quali, quindi potranno riceverla in formato cartaceo, renderne possibile la trasformazione informatica".

A norma del Regolamento, il Portale “impresainungiorno” opera con i sistemi informativi e i portali già realizzati da Regioni o altri Enti Locali : ne emerge che lo Sportello Unico nella riforma 2010 si fonda sulla condivisione.

Nell’ultima stesura dell’Allegato Tecnico trova luogo un articolo, non presente nelle prime bozze, esplicitamente dedicato alla gestione telematica dei procedimenti nel sito istituzionale del S.U.A.P. (Art. 7). Tale disposizione, nel confermare l’obbligatorietà della ricezione della documentazione in modalità telematica, specifica l’obbligatorietà della gestione del protocollo secondo la disciplina del protocollo informatico e richiama l’obbligatorietà del rispetto delle specifiche determinazioni per la ricevuta e le comunicazioni telematiche. Introduce, poi, l’obbligatorietà della messa a disposizione sul sito istituzionale di un’area riservata ad ogni utente per la visura dello stato di avanzamento delle proprie pratiche, mediante autenticazione informatica.

Un posto di riguardo merita, fra le questioni più rilevanti per il S.U.A.P., il collegamento fra questi e il Registro Imprese. In base al Regolamento (Art. 4), tale collegamento rende inammissibile ogni richiesta, da parte del Responsabile dello Sportello Unico all’impresa interessata di atti, documentazione o dati già acquisiti dal Registro imprese. La disciplina rende accessibile, al S.U.A.P. competente, le informazioni circa l’avvenuta iscrizione e gli eventi modificativi delle imprese, nonché le informazioni relative alle S.C.I.A. ed alle comunicazioni provenienti dagli altri Sportello Unici conservati dal Registro Imprese. L’Allegato Tecnico stabilisce le modalità di collegamento tra S.U.A.P. e Registro delle Imprese all’art. 11, individuando come mezzo di accesso alle informazioni, da parte degli Sportello Unici, il sito internet “impresainungiorno” oppure la porta di dominio del Registro Imprese. Tutto questo ai fini di agevolare la

connessione tra i due uffici ed evitare inutili richieste di documenti all'imprenditore, atti magari già forniti e di cui si ha già la disponibilità.

Infine merita un cenno, l'esame di un altro punto cruciale dell'Allegato Tecnico, relativo ai sistemi di pagamento (Art. 13).

Il sistema di pagamento, immediatamente operativo ai sensi della normativa vigente consente di effettuare i versamenti, in modalità telematica, di imposte (bollo virtuale), tasse di concessione governativa (Nazionale e Regionale) e diritti di segreteria⁷⁰. Realizzare oggi un sistema di pagamento *on line* non è un'impresa di particolare complessità: la tecnologia è ormai consolidata nel settore, ma quello che è particolarmente complesso è ragionare in un'ottica di differenziazione, in cui i diritti di segreteria locali avranno un loro diverso ammontare in base alla zona territoriale.

Non a caso in calce all'articolo vi è una nota aggiunta che specifica che in relazione alla progettazione del sistema di pagamento occorre definire, con i vari soggetti coinvolti, modalità condivise per il versamento e la contabilizzazione delle imposte, tasse e diritti di segreteria che gli utenti devono versare in base alla procedure richieste⁷¹.

⁷⁰ L'art. 6 bis della Legge 4 aprile 2012, n. 35, (conversione in legge con modificazione del Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5), recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, prevede: "*(Disposizioni per il pagamento dell'imposta di bollo per via telematica). - 1. Al fine di consentire a cittadini e imprese di assolvere per via telematica a tutti gli obblighi connessi all'invio di un'istanza a una pubblica amministrazione o a qualsiasi ente o autorità competente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità per il calcolo e per il pagamento dell'imposta di bollo per via telematica, anche attraverso l'utilizzo di carte di credito, di debito o prepagate, per tutti i casi in cui questa è dovuta.*"

⁷¹ Dal seminario "La riforma SUAP ad un anno dal suo arrivo", organizzato dalla C.C.I.A.A. di Vicenza, Servizio Nuova Impresa, Centro Produttività Veneto ed InfoCamere, il 13 aprile 2012, emerge che la C.C.I.A.A. di Vicenza ha già predisposto una struttura di pagamenti dei diritti di segreteria attraverso "CartaSi". Attualmente, però, si sta ancora lavorando sui pagamenti *on line* degli oneri o delle tassazioni di più elevato valore,

Un primo appuntamento resta, comunque, la definizione delle procedure di verifica dei requisiti del Regolamento da parte dei Comuni. Una indicazione tempestiva in merito è pervenuta dall’Anci nazionale che in una nota del 6 ottobre 2010, inviata a tutti i Comuni, formulava le indicazioni base dei requisiti tecnici che consentono ai Comuni di attestare la propria conformità al Regolamento. Poco più tardi, il Ministero dello Sviluppo Economico inviava una nota all’UnionCamere⁷², avente ad oggetto la richiesta di pubblicazione sul Portale “impresainungiorno” e, quindi, la diffusione del modulo per l’attestazione dei requisiti di cui all’art. 4 del D.P.R. n. 160/2010, nonché la guida esplicativa ai fini della compilazione del modulo.

I Comuni che non saranno in grado di attestare la capacità di gestione telematica del procedimento o che non istituiranno lo Sportello Unico si vedranno sottratto il S.U.A.P. a favore delle Camere di Commercio, alle quali sarà delegata *ex lege* la competenza. Tale decisione è motivata dalla necessità di dare effettività alla presenza e all’attività dello Sportello Unico sull’intero territorio nazionale; tuttavia essa presenta, a parere di parte della dottrina, anche una illegittima espropriazione ai Comuni di una competenza propria⁷³.

trovando sconveniente l’uso di una carta prepagata, soprattutto per le imprese di una certa dimensione. Si pensa di utilizzare uno strumento informatico come “Home Banking”.

⁷² Nota proveniente dal Dipartimento per l’impresa e l’internazionalizzazione, Prot. n. 0196835 del 23/12/2010.

⁷³ Di tale opinione C. FACCHINI, *Il nuovo Sportello unico per le attività produttive*, *Azienditalia*, 2010, p. 793 e ss.. Lo stesso autore, inoltre, discute se “*nel caso di delega ex lege alla Camera di commercio, tale delega operi solo per la parte di front office (sportello unico) o anche per il back office, che comporta la gestione dell’intero procedimento. Nel primo caso, l’obiettivo del Governo, di garantire la gestione dell’intero procedimento on line (nell’ipotesi che le Camere di commercio non abbiano difficoltà a garantirla) svanirebbe e, anzi, sfocerebbe in una complicazione, creata dal doppio livello di competenza sul medesimo procedimento. A favore di questa soluzione si è espressa anche l’Anci. Il secondo caso è più coerente con gli obiettivi di semplificazione e con la natura di una delega di funzioni, così come è richiamata dalle norme, ma verrebbe trasferito alla Camera di commercio l’intero servizio di Sportello Unico per le attività*”

L'Allegato e il modulo riportato fanno 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 divenire con il tempo disponibili di tutti i S.U.A.P.

Come più volte esplicitato nel testo, le funzioni istituzionali dello Sportello Unico implicano la sussistenza di alcuni requisiti che ora analizzeremo.

In primis lo Sportello Unico dovrà fare riferimento ad una casella di posta certificata⁷⁴ istituzionale 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 nell'endo - procedimento e ricevere dalle stesse comunicazioni e atti in formato elettronico.

La PEC è il sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente la documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna dei documenti⁷⁵. Di fatto il Codice dell'amministrazione digitale⁷⁶ prescrive che le Pubbliche Amministrazioni si dotino di una casella PEC per ciascun registro di protocollo, considerando valide, ai fini della provenienza, solo le comunicazioni trasmesse attraverso sistemi PEC.

produttive, con problemi organizzativi insormontabili, relativi al personale, all'aggiornamento delle banche dati dei Comuni, alla tenuta degli archivi, alle competenze da acquisire ecc. Tale soluzione appare difficilmente praticabile e giustificabile".

⁷⁴ Da qui in seguito la casella di posta certificata verrà denominata PEC.

⁷⁵ La circolare n. 1/2010/DDI del Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri qualifica la posta elettronica certificata "mezzo di comunicazione irrinunciabile per qualunque pubblica amministrazione, in quanto coniuga la semplicità d'uso della posta elettronica con le garanzie fondamentali che devono caratterizzare la comunicazione istituzionale, in un quadro tecnologico maturo per consentirne un uso esteso".

⁷⁶ Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Questo perché si è cercato di disciplinare e dare rilevanza giuridica alle fasi di invio e consegna del “viaggio telematico” della posta elettronica: il documento informatico trasmesso per via “*telematica si intende spedito al mittente se inviato al proprio gestore, e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all’indirizzo elettronico da questi dichiarato*” (comma 2 art. 47 Codice amministrazione digitale)⁷⁷.

Nel 2009 è stato stabilito anche l’obbligo per le imprese costituite in forma societaria di indicare il proprio indirizzo di PEC nella domanda di iscrizione al Registro imprese, mentre quelle già costituite in forma societaria alla data di entrata in vigore della norma, debbano provvedere ad analogo comunicazione entro 3 anni.

Così facendo, Governo e Legislatore hanno voluto implementare l’uso della telematica e della dematerializzazione nelle comunicazioni, considerando “lesivo dei diritti del cittadino” un comportamento ostantivo⁷⁸.

Appare però importante ricordare che il D.P.R. n.160/2010 non è stato concepito in chiave PEC. È innegabile che il trasferimento di documenti attraverso la posta elettronica persegue l’obiettivo di rendere virtuale la pratica e di evitare fascicoli cartacei ma, con la PEC si trasmettono documenti e non dati⁷⁹. La maggior parte delle disposizioni del

⁷⁷ Come si legge in A. BARTOLINI, S. FANTINI e G. FERRARI, *Codice dell’azione amministrativa e delle responsabilità*, Nel Diritto Ed., 2010, p. 173, “La norma prevede, così, due presunzioni: una di conoscenza, che si forma quando il messaggio elettronico viene inviato al mittente dal proprio gestore, ed una di consegna, che si forma quando il messaggio risulta disponibile all’indirizzo dichiarato dal destinatario, nella casella di posta elettronica messa a disposizione dal gestore”.

⁷⁸ Interessante sul punto è il commento di E. BELISARIO, *Il nuovo codice dell’amministrazione digitale*, in *Comuni d’Italia*, n. 1/2011, p. 53 e ss., in cui si legge “Il digitale diventa la regola nei rapporti tra imprese e amministrazioni e il cartaceo l’eccezione. Gli enti dovranno utilizzare le comunicazioni cartacee solo quando sia impossibile utilizzare quelle telematiche; ogni amministrazione dovrà poi consentire a cittadini ed imprese i pagamenti informatici e l’inoltro di istanze per via telematica”.

⁷⁹ Nel seminario “La riforma SUAP ad un anno dal suo arrivo”, del 13 aprile 2012, citato in precedenza, è stato più volte ribadito che la casella PEC permette di trasferire tra diversi utenti file documentali in formati Pdf. (ad esempio), scannerizzati e

Regolamento sono applicabili solo attraverso l'adozione di sistemi di trasmissione telematica, per così dire "pura", ossia interamente automatizzata.

Basti pensare all'art. 5, comma 4, in cui si legge *"Il Suap, al momento della presentazione della Scia, verifica con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In casi di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni agli uffici competenti, in conformità con l'allegato tecnico"*.

Detto questo, possiamo quindi ritenere che il sistema PEC sia da considerarsi "superato"⁸⁰ per la trasmissione della pratica al S.U.A.P.: tutto ciò descritto fin qui non verrà più effettuato manualmente da un indirizzo di posta elettronica ma, previo accreditamento, attraverso apposita funzione del Portale di riferimento, collegato in ogni caso ad un sistema di gestione delle pratica.

In secundis il D.P.R. n. 160/2010 affida alla tecnologia anche la soluzione circa l'incertezza dei tempi di avvio dell'attività. A tutta la documentazione inviata al S.U.A.P., sia che si tratti di procedimento automatizzato sia che si tratti di istanza di procedimento unico, deve

inviati tramite il web. Lo spirito del D.P.R. n. 160/2010 non è quello di avere nella "scrivania virtuale" del Responsabile del S.U.A.P. un insieme di pratiche cartacee scannerizzate. L'intento del legislatore è quello di creare un insieme di procedure automatizzate e guidate, da usare attraverso il Portale "impresainungiorno", che permetta il flusso di dati puri. Questi concetti possono sembrare distanti dall'ottica del giurista, ma, al contrario, sono molto concreti e importanti. Si pensi che se il documento passa attraverso PEC, il Responsabile sarà costretto a stamparlo e ricopiare, digitando nuovamente nel suo pc tutti i dati in esso contenuti (si pensi al dispendio di tempo e denaro per la P.A se la pratica investe una impresa sostanziosa o un intervento complesso). Altresì, se i dati "fluttuano" attraverso il Portale, e quindi attraverso delle griglie di compilazione *web*, il professionista non dovrà far altro che "tagliare – e – incollare".

⁸⁰ Della stessa opinione è anche D. TROMBINO, *Pec e Sportello unico, convivenza difficile*, in *La settimana degli enti locali*, n. 36/2011, p. 5 e ss..

corrispondere una ricevuta automatica rilasciata dallo Sportello Unico dopo la verifica, sempre automatica, della completezza formale delle dichiarazioni e degli allegati.

È tale dichiarazione a determinare la data di possibile avvio dell'attività o la decorrenza per la maturazione dei termini per il silenzio assenso. Ciò potrebbe far presumere, erroneamente, che almeno in fase di prima attuazione sia possibile distinguere temporalmente la fase della ricezione da quella della protocollazione. Così non è, visto che, in caso di attività non discrezionale della Pubblica Amministrazione, la ricevuta equivale a provvedimento di accoglimento della domanda ed una fase di protocollazione differita risulterebbe dannosa solo per l'ente. Così facendo il Legislatore ha deciso, ancora una volta, di tutelare l'imprenditore dando certezza sulle tempistiche della Pubblica Amministrazione attraverso il protocollo informatico⁸¹.

Questo strumento non è semplicemente la sostituzione della protocollazione manuale con quella informatizzata ma è un primo tassello fornito dal Legislatore del 2000 per avviare la dematerializzazione del documento cartaceo.

Viene così disposto che la registrazione di ogni documento ricevuto o spedito dalle Pubbliche Amministrazione deve essere effettuata attraverso la memorizzazione, da parte dell'Ente Locale, del numero di protocollo (in forma non modificabile), della data di registrazione assegnata automaticamente dal sistema (in forma non modificabile), del mittente, dell'oggetto⁸².

⁸¹ Inserito nel nostro ordinamento dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

⁸² Approfondire ulteriormente il tema ci porterebbe troppo lontano dallo Sportello Unico quindi, per una trattazione completa, si rimanda a A. BARTOLINI, S. FANTINI e G. FERRARI, *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, op. cit., p. 160 e ss..

Il concetto chiave del Regolamento in esame è quello di introdurre, in questa materia, il principio di interoperabilità associato ai flussi documentali, da intendersi come la possibilità per un sistema di protocollo informatico ricevente di una certa Amministrazione, di trattare automaticamente le informazioni trasmesse dal sistema di protocollo informatico mittente di un'altra Amministrazione, al fine di automatizzare le attività e i processi sottostanti.

In tertius è necessario esaminare anche l'ultimo dei requisiti minimi richiesti, ovvero la disponibilità della firma digitale⁸³.

Prescindendo dall'esame dell'intera disciplina⁸⁴, ci si limita qui ricordare che in tutti i casi la presentazione della documentazione al S.U.A.P. avviene mediante sottoscrizione digitale, per cui ogni Sportello Unico dovrà essere in grado di effettuare le necessarie verifiche sulla firma e sulla marcatura temporale, che è il certificato che viene associato ad un determinato documento informatico contenente l'indicazione di una data e di un orario certi col quale si firma il documento stesso.

In caso di carenza o irregolarità della firma digitale valgono, secondo alcuni autori⁸⁵, gli stessi principi che disciplinano le firme autografe, con una serie di varianti sul tema che scaturiscono dal fatto che si tratta di una sottoscrizione virtuale, assistita da requisiti informatici, non di una segnatura fisica resa con un semplice tratto di penna. Per cui se il certificato

⁸³ La disciplina è dettata dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁸⁴ Si prescinde dall'esame della disciplina anche perché, come si legge in E. BELISARIO, *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale*, op. cit., p. 53, la materia delle firme digitali e del documento informatico è stata notevolmente riformulata dal Ministro Brunetta con il D. Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235.

⁸⁵ Di questa opinione è D. TROMBINO, in *Suap telematico: alla ricerca dell'interoperabilità* (II parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 37/2011, p. 9.

di firma digitale è scaduto o per vari motivi non valido, il documento è da considerarsi non sottoscritto⁸⁶.

Tornando al D.P.R. n. 160/2010, possiamo rilevare come lo stesso prescriva la firma digitale, praticamente, per qualsiasi atto e documento: firma unica se si tratta di un unico documento informatico che contiene anche gli allegati, firma su tutti i documenti se questi sono separati dal documento c.d. principale nel quale sono rese le dichiarazioni unificanti i vari procedimenti e sono richiamati gli allegati, in formato PDF/A⁸⁷.

Rileva altresì che lo Sportello Unico non può gestire copie di immagini di documenti con firma autografa, come previsto dal Codice dell'amministrazione digitale. È importante precisare, a questo punto, la differenza tra documento analogico, che può essere trasmesso attraverso copia per immagine o con documento di identità scannerizzato, e documento informatico che deve essere sempre in firma digitale⁸⁸.

⁸⁶ È importante rilevare che la firma digitale e l'invio di documenti tramite PEC nelle comunicazioni con le Pubbliche Amministrazioni, sono la conseguenza di garantire al cittadino, e all'utente in genere, una presa di responsabilità da parte del funzionario pubblico pari a quella di un privato cittadino che autografa un documento. Ma il discorso vale anche nei confronti dei documenti provenienti da privati verso le P.A: non è ritenuta sufficiente una mera e-mail. Infatti, la giurisprudenza ha ritenuto irrilevante l'invio di un'autodichiarazione inviata tramite "normale e-mail che avrebbe dovuto esser firmata con firma digitale" poiché "solo così poteva assurgere a dignità di autocertificazione con provenienza certa ed univoca", come da sentenza T.A.R. Lazio, sez. III Quater, 12 febbraio 2008, n. 1229, in www.giustiziamministrativa.it.

⁸⁷ Questo formato per gli allegati offre una garanzia di immodificabilità quasi totale e soprattutto di conservazione nel tempo rispetto, se non altro, ad un altro formato.

⁸⁸ Sul punto è interessante lo scritto di D. TROMBINO, *Suap, solo documenti e firme digitali*, in *La settimana degli enti locali*, n. 38/2011, p. 9, ove si legge "Ci si è chiesto, fra l'altro, se un modello scaricato dalla rete e compilato sul PC, o anche a mano (in tutto o in parte), sia da considerarsi un documento in origine cartaceo o in origine digitale. Qualora si dovesse ammettere che siffatti documenti possono in ogni caso essere validamente sostituiti da copie che abbiano le caratteristiche previste dall'art. 22 del Codice amministrazione digitale, ove l'allegato tecnico al dpr 160/2010 prevede la firma digitale, non soltanto ai documenti indiscutibilmente cartacei fin dall'origine, si consentirebbe in via generalizzata di non firmare digitalmente i documenti trasmessi, essendo sufficienti scaricarli e compilarli, vanificando di fatto ogni evoluzione tecnologica".

Dopo aver analizzato, nel dettaglio, tutti i singoli requisiti richiesti appare interessante valutare quale sia stato l'impatto sulle Pubbliche Amministrazioni e sul numero di pratiche produttive presentate, a seguito dell'entrata in vigore di questa disciplina che si presenta come "unicamente telematica".

Nel grafico⁸⁹ riportato alla pagina 114 possiamo riscontrare che questo "sistema telematico": funziona. Come si vede dalla retta azzurra, che indica l'andamento da marzo 2011 a marzo 2012, quindi un arco di 12 mesi, con riferimento al panorama nazionale l'incremento delle pratiche è costante.

Più la retta si avvicina ad una posizione verticale e più il numero di pratiche in forma telematica sta aumentando, guardando il grafico possiamo rilevare che il *trend* sia sempre più verticale con un incremento sostanziale nell'anno 2012.

Questo significa che i professionisti ed i funzionari pubblici, stanno lentamente prendendo confidenza con il sistema telematico.

A questo punto, appare necessario, rilevare come nel Veneto, la sensibilità alla materia in esame sia sempre stata forte.

La Giunta regionale, tra gli interventi più recenti in campo informatico, ha definito proprie azioni tese a favorire l'attivazione e l'informatizzazione degli S.U.A.P., in linea anche con quanto successivamente previsto dalla L.R. n. 11/2001, art. 38⁹⁰. In applicazione della norma statale è stata

⁸⁹ Grafico elaborato dal Dott. Zappalà, Direttore Generale Infocamere, e illustrato in occasione del seminario "La riforma SUAP ad una anno dal suo arrivo", del 13 aprile 2012, cit. in precedenza.

⁹⁰ Si tratta della Legge regionale 13 aprile 2001, n. 11, intitolata "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112", il cui art. 38 recita:

"Funzioni di competenza regionale in materia di servizi e assistenza alle imprese.

1. La Giunta regionale coordina le attività di servizio e di assistenza alle imprese, di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 112/1998, in particolare attraverso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e gli enti e società istituiti dalla stessa Regione o di cui essa sia socia.

emanata la D.G.R. n. 4510 del 14 dicembre 1999, approvando uno schema di convenzione con l'ANCI Veneto, Unioncamere Veneto e federazione regionale degli industriali del Veneto per la sperimentazione e l'utilizzo di tecnologie informatiche finalizzate alla gestione degli Sportelli Unici. Nello specifico la Giunta regionale deliberava *“di approvare l'iniziativa sperimentale di cui al presente provvedimento, finalizzata alla gestione da parte dei Comuni del Veneto degli Sportelli Unici per le imprese secondo criteri standardizzati e mediante l'utilizzo del prodotto informatico loro messo gratuitamente a disposizione dalla Regione”*.

L'Amministrazione Regionale del Veneto, nella volontà di darsi strumenti organizzativi ed operativi tecnologicamente avanzati, adeguati per poter svolgere al meglio i propri compiti istituzionali a servizio di una società particolarmente viva e dinamica, ha molto investito negli anni avvenire, non solo in strumenti, ma anche nella costruzione di un servizio fatto di risorse umane professionalmente preparate e qualificate.

In particolare lo sforzo principale è stato quello di predisporre il c.d. *“Progetto SUAPED”*, ovvero un sistema per la gestione dei procedimenti di Sportello Unico e la pubblicazione su web di tutte le informazioni connesse, attraverso un portale unico regionale, per l'accesso da parte di cittadini, aziende e professionisti. Il progetto SUAPED, iniziato il 18 marzo 2003 e conclusosi il 15 marzo 2005, si inserisce nel contesto generale tracciato dai diversi documenti pianificatori elaborati sia a livello nazionale, sia a livello regionale tra cui il Piano Nazionale di Azione di *e-Government*, il Piano di

2. La raccolta e la diffusione delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento agli strumenti agevolativi e all'attività delle unità organizzative di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 112/1998, sono assicurate dalla Giunta regionale.

3. Allo scopo di adeguare il sistema informativo-statistico (SIRV) e la rete telematica regionali alle esigenze di assistenza alle imprese, la Giunta regionale definisce, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un programma per il potenziamento dello stesso sistema e per la prioritaria connessione in rete dei comuni singoli o associati nonché degli enti e società di cui al comma 1”.

Sviluppo Informatico e Telematico della Regione del Veneto e il Piano di Sviluppo della Società Veneta dell'Informazione⁹¹.

Per giungere a tempi a noi più prossimi, appare significativo, il lavoro fatto dalla Regione del Veneto, in sinergia con ANCI ed Unioncamere, per favorire l'avvio e la piena operatività del sistema dettato dal D.P.R. n. 160/2010 e coinvolgere in un'unica procedura via *web* tutti gli Enti competenti per l'avvio e la modifica di un'attività produttiva. In tal modo si potrà conseguire un'effettiva riduzione degli oneri burocratici che gravano sull'imprenditore e sostenere la competitività del sistema produttivo veneto.

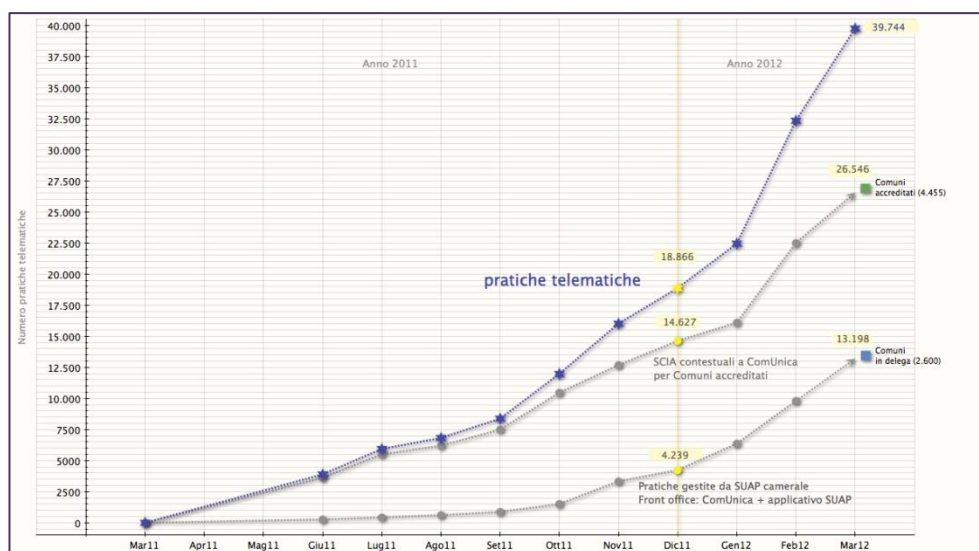
A tal fine è stata elaborata una modulistica di riferimento, semplificata ed unificata a livello regionale, attinente ai principali procedimenti di competenza comunale soggetti a S.C.I.A. Questa modulistica verrà implementata e aggiornata in modo continuativo con riferimento a tutto il settore delle attività produttive e potrà essere utilizzata dai S.U.A.P.. Inoltre, il 23 settembre 2011 la Regione del Veneto ha sottoscritto con le Camere di Commercio, Unioncamere ed ANCI un protocollo d'intesa, approvato con D.G.R. n. 1309 del 3 agosto 2011, per la definizione di modalità di cooperazione organizzativa e gestionale, finalizzate ad assicurare la funzionalità e l'operatività del sistema degli Sportello Unici per le attività produttive del Veneto⁹².

⁹¹ Data la ricchezza di dati, ove viene ricostruito l'interessante percorso storico delle genti ed industrie venete sviluppato nei corposi documenti, si consiglia la lettura in <http://www.regione.veneto.it/Temi+Istituzionali/e-government/Servizi/SUAPED.htm>.

⁹² Nello specifico la Delibera precisa *“In tale contesto, si inserisce l'attività svolta dalla Regione che da tempo ha sviluppato una piattaforma tecnologica per la gestione delle pratiche di sportello unico e la pubblicazione su web di tutte le informazioni connesse, attraverso un portale unico regionale, per l'accesso da parte di cittadini, aziende e professionisti. Questo gestionale, che risponde alle specifiche tecniche di cui all'Allegato al D.P.R. n. 160/2010, viene distribuito gratuitamente, ai sensi della legge regionale n. 54 del 1988, ai Comuni interessati previa sottoscrizione di apposita convenzione. Nel contempo le Camere di commercio, in attuazione del D.P.R. 160 del 2010, pur essendo già in grado di permettere alle imprese la presentazione della SCIA contestuale alla Comunicazione Unica presso il Registro Imprese, che la trasmette immediatamente in*

Da quanto emerge dalla Delibera sopra citata, le Camere di Commercio sono l'anello di congiunzione tra i procedimenti di inizio, variazione e cancellazione d'impresa e quelli di avvio dell'attività produttiva, nonché si configurano come soggetti attivi al progetto di informatizzazione nazionale.

La Camera di Commercio di Vicenza, nello specifico, ha strutturato, per quanto di competenza, un progetto di forte accompagnamento formativo per illustrare le nuove discipline e uniformare le procedure, laddove questo fosse possibile.



modalità telematica al SUAP territorialmente competente, hanno sviluppato un applicativo evoluto per la gestione delle pratiche di sportello unico relative ai Comuni che non hanno istituito il SUAP o il cui Sportello Unico non risponde ai requisiti previsti dall'Allegato tecnico al Decreto. Tale applicativo è suscettibile di essere esteso anche alla gestione delle pratiche di sportello unico relative ai Comuni che hanno attestato o attesteranno la sussistenza in capo ai SUAP del proprio territorio dei requisiti sopraccitati”.

2.4 Analisi del D.P.R. n. 159/2010: Nasce l’Agenzia per le imprese. Modalità di accreditamento e profili problematici.

Un altro degli aspetti più qualificanti della semplificazione attuata attraverso l’articolo 38 del D. L. n. 112/2008, ai sensi del comma 3, lettera c), consiste nella possibilità per gli imprenditori di affidarsi a soggetti privati accreditati, denominati “Agenzie per le Imprese”.

La norma stabilisce un duplice ruolo per le stesse: nel caso in cui i procedimenti comportino esercizio di attività discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione, le Agenzie⁹³ possono svolgere solo attività istruttoria “*in luogo e a supporto dello Sportello Unico*”. Nel caso in cui i procedimenti non comportino attività discrezionale da parte dell’ente pubblico, le Agenzie potranno concludere i procedimenti, se l’istruttoria sarà positiva, rilasciando “*una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l’esercizio dell’attività*”.

Il comma 4 dell’art. 38, del D L. n. 112/2008, rinvia ad uno o più regolamenti la definizione delle modalità di accreditamento delle Agenzie, delle forme di vigilanza sulle Agenzie e delle modalità di divulgazione delle tipologie di autorizzazione.

Il Regolamento attuativo di tale previsione è stato adottato con D.P.R. n. 159/2010, ideato, esaminato e discusso assieme al Regolamento dello Sportello Unico (D.P.R. n. 160/2010), ed è composto di 8 articoli.

In particolare, il regime giuridico delle Agenzie è stabilito all’art. 2 del Regolamento e si riferisce a soggetti privati dotati di personalità giuridica⁹⁴

⁹³ Da qui in seguito le “Agenzie per le Imprese” vengono denominate anche “Agenzie”.

⁹⁴ Sul punto è interessante lo scritto di D. TROMBINO, *Suap policentrico: l’agenzia per le imprese* (parte IV), in *La settimana degli enti locali*, n. 45/2011, p. 11, ove si osserva che “*La personalità giuridica garantisce l’autonomia patrimoniale perfetta al soggetto privato (qui non necessariamente una società). Il riferimento normativo, per i*

e costituiti in forma societaria.⁹⁵ Il comma 2 della disposizione richiamata individua detti soggetti prevedendo che possano 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 o progetti accreditati; organismi tecnici abilitati al rilascio di attestazioni di conformità di opere secondo le vigenti disposizioni; associazioni di categoria professionali, sindacali ed imprenditoriali; centri di assistenza tecnica o autorizzati ad assistenza agricola.

Da notare che le associazioni imprenditoriali, in occasione del confronto nell'apposita commissione parlamentare per l'esame dell'art. 38 del D. L. n. 112/20008, segnalavano l'interesse a svolgere l'attività di Agenzia, chiedendo che il Regolamento lo prevedesse. E ciò nonostante una parte della dottrina⁹⁶ si ponesse dubbi ed interrogativi sulla possibilità delle stesse di operare in forma di Agenzia. Infatti, questa attività deve essere assolutamente "terza" rispetto alle attività di servizio e di consulenza, svolte principalmente dalle associazioni di categoria, dei centri di assistenza tecnica e gli studi associati di professionisti iscritti agli albi.

soggetti privati che devono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica, è il DPR 10.2.2000, n. 361, contenente il «Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto» che ha abrogato l'art. 12 del codice civile».

⁹⁵ Come scrive I. SALSA, *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, Dike Ed., Roma, 2011, p. 82, "Nella versione originaria dell'articolo in esame era previsto che tali soggetti si costituissero in Agenzie per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale. In seguito al Parere del Consiglio di Stato, che ha ritenuto ultronea l'espressione chiedendone l'eliminazione, tale previsione è stata soppressa".

⁹⁶ In questo senso C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 177.

A questo orientamento si somma quanto scritto nell'Allegato al Regolamento⁹⁷, che tratta, al punto 5, di “*indipendenza e terzietà*”⁹⁸ dell'Agenzia, stabilendo che l'Agenzia e il suo personale non possono intervenire nella predisposizione della documentazione di cui devono verificare la conformità e non può fornire servizi di consulenza alle imprese che si rivolgono all'Agenzia.

Tuttavia, non è da sottovalutare la parte finale di tale punto 5 ove “*è fatta salva la possibilità per la struttura richiedente l'accreditamento di stipulare accordi e convenzioni con i soggetti esterni che erogano servizi finalizzati alla predisposizione della documentazione di cui deve essere verificata la conformità*”⁹⁹. Pertanto, le Associazioni delle imprese e dei professionisti non potranno svolgere direttamente le funzioni di Agenzie, ma potranno promuovere la costituzione di una Agenzia, che sia soggetto terzo rispetto ad esse e stipulare con essa una convenzione, aggirando quindi il *dictum* legale.

⁹⁷ Allegato al D.P.R. n. 159/2010 (art. 3, comma 1) denominato *Modalità di presentazione dell'Istanza di accreditamento*.

⁹⁸ Nella seduta del 25 marzo 2010, la X Commissione permanente industria del Senato “*ha richiamato la necessità di garantire che le Agenzie per le imprese operino nelle loro funzioni istituzionali con assoluta terzietà rispetto agli interessi delle imprese che ad esse si rivolgono e all'opportunità di favorire il raccordo con la rete di supporto e i servizi dei professionisti e delle associazioni di categoria territoriali*” (consultabile su <http://www.senato.it/commissioni/4572/7663/sommarioseduteriunite.htm>).

⁹⁹ Sul punto C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 178, scrive “*Tale possibilità non è congruente con l'assoluta indipendenza dell'Agenzia e non si comprende a quale fine sia resa possibile, se non per creare un legame finalizzato a coprire i costi complessivi dell'attività di assistenza – attestazione. Infatti, tra attività di consulenza e assistenza, tipica delle Associazioni degli imprenditori, e attività di istruttoria e di attestazione di conformità di parte terza, tipica dell'Agenzia, non dovrebbe sussistere legame alcuno, sia per la natura delle Agenzie, sia per i vincoli posti in tal senso dalla specifica disciplina*”.

Per svolgere le funzioni di attestazione nell'ambito delle attività produttive, le Agenzie devono essere accreditate: l'art.3, comma 1, del D.P.R. n. 159/2010 stabilisce i requisiti generali per l'accreditamento¹⁰⁰.

Le modalità per la presentazione dell'istanza di accreditamento sono declinate analiticamente nell'Allegato al Regolamento: qui ora analizzeremo le principali prescrizioni in materia ricavate congiuntamente dall'art. 3 e dall'Allegato.

L'accreditamento viene richiesto al Ministero dello Sviluppo economico attraverso una istanza che contiene l'indicazione dettagliata delle attività economiche per le quali si chiede l'accreditamento e l'ambito territoriale, almeno regionale, nel quale si intende operare.

L'istanza deve essere corredata dalla documentazione comprovante il possesso di una struttura tecnico – amministrativa rispondente a criteri di competenza, indipendenza e terzietà, secondo le indicazioni contenute nell'Allegato, nonché da copia dell'atto di stipula di una polizza assicurativa¹⁰¹ di responsabilità civile e professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività per le quali viene richiesto l'accreditamento.

Secondo la norma, due sono i livelli di accreditamento.

¹⁰⁰ La definizione di "accreditamento" la rinveniamo in D. TROMBINO, *Suap policentrico: l'agenzia per le imprese* (parte III), in *La settimana degli enti locali*, n. 44/2011, p. 13 e ss., in cui si legge "L'accreditamento fa parte di un sistema globale, che comprende la valutazione della conformità e la vigilanza del mercato, concepito al fine di valutare e garantire conformità alle norme applicabili. Il valore particolare dell'accreditamento sta nel fatto che esso fornisce un'attestazione dotata di autorità della competenza tecnica degli organismi cui spetta assicurare conformità alle norme applicabili". Nello specifico poi, "accreditamento è attestazione da parte di un organismo nazionale che certifica che un determinato organismo di valutazione delle conformità soddisfa criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare, compresi quelli definiti nei rilevanti programmi settoriali".

¹⁰¹ In particolare, l'articolo 2 dell'Allegato stabilisce che il massimale per un anno e per un sinistro non possa essere inferiore a un milione di euro per i rischi derivanti dall'esercizio delle attività di attestazione con valore di autorizzazione e non inferiore a 2,5 milioni di euro per i rischi derivanti dall'esercizio dell'istruttoria nei procedimenti, che comportano attività discrezionale da parte dell'Amministrazione.

Il primo è riferito alle attività vincolate, ossia soggette a S.C.I.A. e consente l'esercizio dell'attività di attestazione con valore di autorizzazione, mentre il secondo abilita l'Agenzia ad espletare l'istruttoria dei procedimenti aventi natura discrezionale della P.A. I due suddetti livelli presuppongono due diversi certificati di conformità della struttura secondo le qualifiche indicate nell'Allegato medesimo¹⁰².

In coerenza con la normativa primaria, l'art. 3 non pone limiti sul numero di Agenzie in ambito nazionale o regionale, in modo da consentire all'imprenditore ampia scelta del soggetto al quale rivolgersi.

Sempre a favore dell'imprenditore, per garantire stabilità al loro operato, si prevede che l'accreditamento abbia durata almeno triennale e individua le attività specifiche che l'Agenzia è abilitata a svolgere.

Nel concreto, l'istruttoria per il procedimento di accreditamento deve concludersi entro sessanta giorni dal ricevimento dell'istanza, dopo di che, le proposte sono inoltrate al Ministero dello Sviluppo economico, che adotta il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni. Se quest'ultimo non si pronuncia, facendo decorrere inutilmente il termine suddetto, si applica la regola del silenzio-assenso¹⁰³.

Nelle more della procedura, l'Allegato al Regolamento prevede la possibilità per l'Agenzia di esercitare, in via provvisoria, l'attività di attestazione con valore di autorizzazione, per un periodo di un anno. Nel caso di specie, è rilasciato un apposito provvedimento in seguito all'atto della presentazione dell'istanza da parte del soggetto privato che intende

¹⁰² Il punto 4 dell'Allegato indica il possesso di un certificato di conformità del proprio sistema di gestione per la qualità alla norma UNI EN ISO 9001 nel caso di accreditamento per esercitare attività di attestazione con valore di autorizzazione. Nel caso di accreditamento per l'esercizio di attività istruttoria, l'Agenzia deve essere in possesso di un certificato di conformità della propria struttura alle norme UNI CEI EN 45011.

¹⁰³ Riguardo alla tempistica, nella versione originaria i termini per ottenere l'accreditamento, prevedevano trenta giorni per la conclusione dell'istruttoria e sessanta giorni per l'adozione del provvedimento finale, che il Consiglio di Stato ha ritenuto incongrui nel Parere analizzato nel Capitolo II, suggerendone l'inversione.

accreditarsi all’Agenzia, che stipula una polizza fidejussoria pari al 30% del valore dell’assicurazione sottoscritta¹⁰⁴.

Appare importante concludere il discorso sull’accreditamento delle Agenzie esaminando il comma 5 dell’art. 3, del D.P.R. n. 159/2010.

Questo prevede che la copertura integrale dei costi derivanti dalla procedura di accreditamento si supportata, a tariffa, dall’Agenzia¹⁰⁵: sia quindi totalmente a carico dei soggetti privati che intendono accreditarsi non prevedendo ulteriore spesa pubblica¹⁰⁶.

Tale norma si riconduce a disposizioni di cui al comma 9 dell’art. 4 del Regolamento CE n. 765/2008, in cui si stabilisce che “ *Ogni stato membro garantisce che il proprio organismo nazionale di accreditamento abbia le idonee risorse finanziarie e umane per il corretto svolgimento dei suoi compiti* ”¹⁰⁷.

Quello che il Legislatore ha voluto mettere in campo è una nuova struttura di Sportelli Unici e di Agenzie per le imprese a “costo zero” per lo Stato Italiano.

Come dicevamo, si tratta di una struttura organica: infatti i 3 commi dell’art. 4 del D.P.R. n. 159/2010 confermano che l’Agenzia per le Imprese

¹⁰⁴ Qualora al termine dell’accreditamento provvisorio l’Agenzia risulti inadempiente, tale fidejussione viene escussa dall’Amministrazione fino alla compensazione degli eventuali danni causati.

¹⁰⁵ Come si legge in D. TROMBINO, *Suap policentrico: l’agenzia per le imprese* (parte I), in *La settimana degli enti locali*, n. 41/2011, p. 7, “L’accreditamento delle agenzie per le imprese è l’oggetto principale del dpr. 9.7.2010, n. 159, correlato al Regolamento Suap. È rimasto pressoché inefficace sino alla pubblicazione del decreto del Ministero dello sviluppo economico, ispettorato generale di finanza 31.3.3011, c.d. «decreto tariffe», in attuazione dell’art. 3, comma 5 del citato dpr, che prevede la copertura integrale dei costi derivanti dalla procedura di accreditamento, mediante tariffa a carico delle Agenzie”.

¹⁰⁶ La commissione V permanente della Camera dei Deputati, nel corso della seduta del 19 maggio 2010, ha proposto anche la seguente aggiunta al comma 5 “Dall’attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. Questa indicazione non è stata ripresa dalla Commissione X del Senato.

¹⁰⁷ Connessione ripresa da D. TROMBINO, *Suap policentrico: l’agenzia per le imprese* (parte V), in *La settimana degli enti locali*, n. 47/2011, p. 8.

è strettamente connessa al sistema S.U.A.P. attraverso una serie di adempimenti che è chiamata ad effettuare. Emerge quindi che l’Agenzia è tenuta a comunicare immediatamente al S.U.A.P. le dichiarazioni di conformità costituenti titolo autorizzatorio, le attestazioni rese a supporto dello Sportello Unico e le istanze per le quali è stata accertata la mancanza dei presupposti per l’esercizio dell’attività d’impresa. Questa disposizione integra quella contenuta nell’art. 6 del Regolamento S.U.A.P., ma alla documentazione ivi prevista sono aggiunte le istanze c.d. “negative. Sulla base di detta comunicazione, il Responsabile S.U.A.P. è chiamato a porre in essere quanto necessario affinché sia dato impulso ai procedimenti finalizzati all’adozione dei provvedimenti di rigetto o volti al divieto di prosecuzione dell’attività. È ovvio che attraverso gli elementi contenuti nella documentazione qui prevista, si forma o si completa il fascicolo d’ufficio, detenuto dallo Sportello Unico in forma telematica.

Come è emerso in precedenza, le Agenzie devono trasmettere “immediatamente”, in modalità telematica, al S.U.A.P. la documentazione: con tale avverbio si introduce un’indicazione temporale, non presente nell’art. 6, D.P.R. n. 160/2010, ma di notevole importanza sia per il significato letterale, sia per il fatto che viene ribadito, ancora una volta, come lo Sportello Unico sia l’organismo centrale in questa materia¹⁰⁸.

Le Agenzie per le imprese possono essere annoverate nella categoria dei soggetti privati incaricati di svolgere funzioni pubbliche di certificazione¹⁰⁹, nate dall’esigenza di rispondere in modo efficace alle

¹⁰⁸ Sul punto D. TROMBINO, *Suap policentrico: l’agenzia per le imprese* (parte VI), in *La settimana degli enti locali*, n. 2/2012, p. 9 e ss.

¹⁰⁹ L’esercizio privato di pubbliche funzioni è una formula coniata dalla dottrina risalente per descrivere l’attività relativa ai poteri pubblici da parte di soggetti non appartenenti all’apparato burocratico statale. Al riguardo, concernente la nozione di *munus publicum* nella voce “certezza pubblica”, si veda M. S. GIANNINI, *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè Ed., Milano, 1960, p. 769 e ss.

problematiche introdotte dalle trasformazioni sociali, culturali e istituzionali connesse alla cosiddetta “globalizzazione”.

Il ruolo svolto dalle stesse, quindi, nell’esercizio delle pubbliche potestà rientranti nel *certum facere*, vale a dire a “fare certezza legale” in ordine all’esistenza di fatti, stati e qualità, le equipara alle Amministrazioni¹¹⁰ e induce ad attribuire loro un rilievo deciso, non alla natura del soggetto, ma piuttosto al profilo funzionale. A partire dalla impostazione che considera l’esercizio dell’attività pubblica quale tratto caratterizzante l’agire dei soggetti privati in qualità di “autorità”, diviene centrale la predisposizione di un sistema di vigilanza sull’operato delle Agenzie, volto a rendere compatibile il perseguimento degli interessi privati, con la soddisfazione del fine pubblico.

In particolare, secondo l’art. 5 del D.P.R. n. 159/2010, l’Autorità di vigilanza deve verificare la sussistenza di una serie di requisiti di onorabilità, di professionalità, di competenza, strutturali e/o organizzativi, sin al momento dell’accreditamento, sia successivamente attraverso l’attuazione di apposite ispezioni e controlli.

È il Ministero dello sviluppo economico che vigila sull’attività delle Agenzie e in caso di rilievo d’ufficio o su segnalazione, anche da parte di Regioni, dei Comuni e di altre Amministrazioni Pubbliche, di eventuali inadempienze, disfunzioni o irregolarità, provvede a comunicarle all’Agenzia interessata¹¹¹.

Questa, entro trenta giorni, può fornire una documentata relazione sulle misure correttive adottate, ovvero esprimere osservazioni. Se il Ministero le valuta come insufficienti o, in caso di inutile decorso del termine di trenta

¹¹⁰ In proposito si legga la sentenza della Corte costituzionale, 5 luglio 2004, n. 204, in www.giurcost.it.

¹¹¹ Sul punto D. TROMBINO, *Suap policentrico: l’agenzia per le imprese* (parte VII), in *La settimana degli enti locali*, n. 3/2012, p. 8.

giorni dalla richiesta, sentite le Amministrazioni competenti, adotta le conseguenti determinazioni relative anche alla eventuale sospensione o revoca dell'accreditamento¹¹².

Secondo il successivo art. 6 del Regolamento citato, sul Portale devono essere elencate le Agenzie accreditate correttamente e deve essere indicato il loro ambito territoriale di competenza, nonché i relativi aggiornamenti¹¹³.

I restanti articoli 7 (nel quale si precisa che le modifiche all'Allegato del Regolamento sono adottate attraverso la concertazione inter – istituzionale) e 8 (che contiene una clausola di chiusura d'invarianza finanziaria) non richiedono alcun commento non incidendo direttamente sulla materia oggetto di questo scritto (in quanto relativo al mero *iter* procedurale previsto dal regolamento citato).

¹¹² Sui poteri di vigilanza, la X Commissione del Senato, più volte citata, aveva rilevato l'opportunità di un loro rafforzamento a livello territoriale, coinvolgendo nell'attività di controllo almeno una parte del personale delle Regioni e del sistema camerale. Ha, inoltre, asserito che tali funzioni di controllo devono essere esercitate dal Ministero dello sviluppo economico senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

¹¹³ Dal sito www.impresainungiorno.gov.it si evince che non sono ancora pubblicati gli elenchi delle Agenzie per le Imprese.

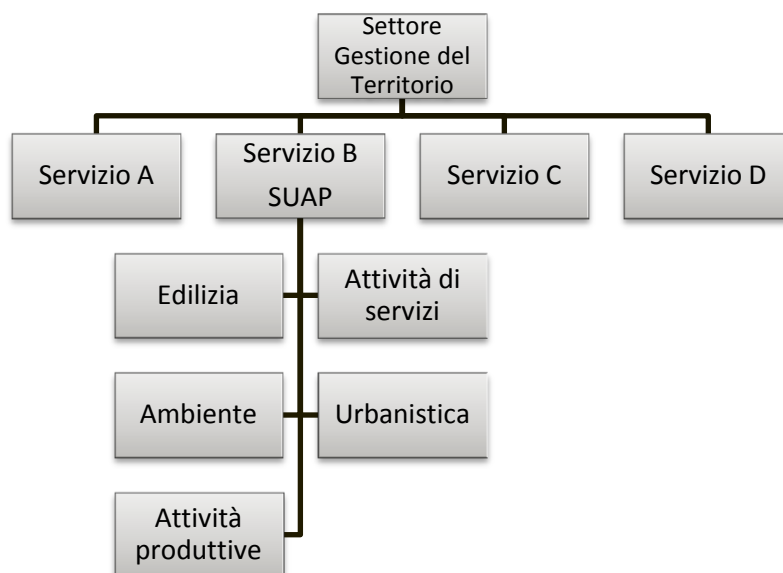
2.5I modelli organizzativi dello Sportello unico interni al Comune.

In questa sede, pare appropriato, esaminare alcuni modelli rappresentativi di possibili soluzioni di organizzazione dello Sportello Unico, interne al singolo Comune. Come ben sostengono alcuni autori¹¹⁴, questi prospetti non ricomprendono tutta la gamma di soluzioni possibili che possono essere adottate da un Comune, essendo realizzabile una ampia personalizzazione, ma costituiscono, comunque, una buona base di partenza ai fini del nostro esame. Andiamo con ordine.

Modello A: affidamento della competenza ad uno specifico settore organico, come ad esempio quello della gestione del territorio.

Questo modello presenta due risvolti pratici.

Caso 1: integrazione delle competenze intersettoriali, con affidamento al settore della gestione del territorio (ad esempio).



Nel caso 1, illustrato sopra, si vede come vengono accorpate, a livello

¹¹⁴ In questo senso C. FACCHINI, in *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 181 e ss., dal quale è stato ripreso l'esame sui modelli.

tecnico, tutte le competenze precedentemente svolte dai settori edilizia privata, sanità e ambiente, attività economiche e produttive; nonché gestione delle aree territoriali.

In ossequio al principio di unicità illustrato sopra, vediamo qui, come il S.U.A.P. diventi l'unico erogatore di una complessa quantità di prestazioni ma che non si rapporti direttamente con il cittadino – utente. Anche lo Sportello Unico, rientra in un insieme di servizi gestiti dall'ufficio a capo del settore "Gestione del Territorio".

La realizzazione di uno Sportello Unico singolo interno al Comune può condurre, inoltre, alla creazione di due servizi distinti:

- a) il servizio tecnico che si occupa di tutte le problematiche tecniche che riguardano l'impresa, in particolare quelle riferite ai procedimenti edilizi, alla valutazione della compatibilità urbanistica e alla valutazione ambientale¹¹⁵. Il servizio si rapporta, a livello tecnico, con tutti gli enti esterni alla Amministrazione che intervengono nell'*iter* formativo delle singole pratiche.¹¹⁶ Per quanto

¹¹⁵ Circa la Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) è interessante qui richiamare M. GOLLA, *Ambiente inquinamento responsabilità*, in *Enc. Degli Enti Locali*, direttore Vittorio Italia, Giuffrè Ed., 2009, p. 1065 e ss., in cui si legge "La procedura di VAS è stata introdotta dal codice dell'ambiente, d. lgs. 3 aprile 2006, n 152, emanato in recepimento della direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo". "La VAS, introdotta dalla Comunità europea nell'ambito delle iniziative dirette a introdurre la valutazione dei fattori ambientali come parametro necessario in occasione della definizione di piani e programmi, completa il disegno comunitario per la prevenzione in campo ambientale. La nuova procedura assegna infatti alle Amministrazioni nazionali il compito di considerare espressamente l'ambiente nei processi decisionali rilevanti, al fine della salvaguardia delle risorse". Per quanto attiene alla disciplina completa dell'istituto si rimanda al testo sopra riportato.

A rafforzare la natura di endo - provvedimento della V.A.S. si ricorda la pronuncia Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 5 novembre 2007, n. 3838, in www.giustizia.amministrativa.it.

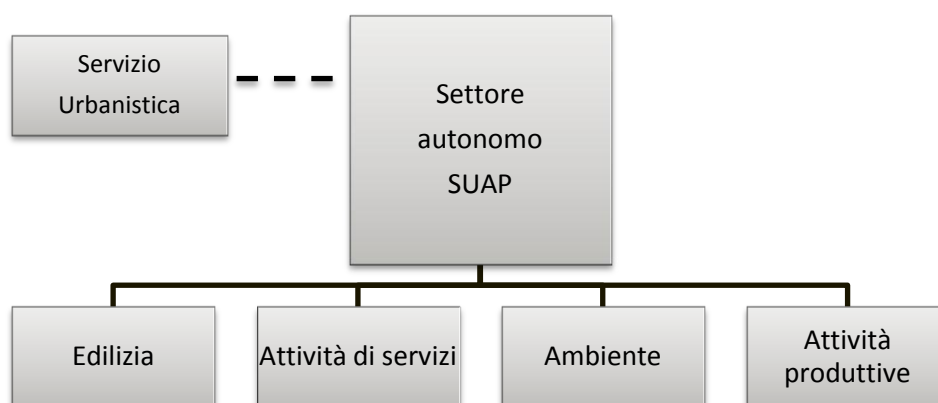
¹¹⁶ Compiti riconducibili ai componenti dell'Ufficio Tecnico comunale.

Questa figura cura la progettazione e la realizzazione dei lavori, assicurandone appunto il controllo tecnico e, dove previsto, il Responsabile dell'Ufficio approva gli atti di collaudo, e della certificazione di regolare esecuzione delle opere. L'Ufficio Tecnico deve avere in primo luogo familiarità con numerose discipline: geometria, fisica, chimica, disegno tecnico, progettazione, topografia, scienza e tecnica delle costruzioni, tecnologia per le

concerne gli insediamenti produttivi, lo Sportello Unico, svolge l'istruttoria legata all'insediamento.

- b) il servizio amministrativo, il quale si occupa della parte relativa alla operatività dello Sportello Unico, che concerne la predisposizione degli atti legati alle convenzioni con le strutture esterne alla Amministrazione nonché, tutte le competenze del servizio commercio e attività economiche del Comune¹¹⁷.

Caso 2: sono attribuite allo Sportello Unico le competenze in materia edilizia, commercio, ambiente, attività produttive, mentre l'urbanistica è esterna alla struttura ed eroga un servizio autonomo al S.U.A.P.



costruzioni, contabilità e diritto, con particolare riferimento alle norme che regolano l'edilizia, in relazione alla sicurezza, alla salute e alla disciplina urbanistica. Le sue competenze tecniche e normative in ambito progettuale e cantieristico sono logicamente finalizzate alla progettazione, alla direzione e al controllo dei lavori. Per questo insieme di motivi, nell'ufficio tecnico comunale operano solo professionisti: geometri, architetti, ingegneri civili od edili, iscritti in appositi Albi.

¹¹⁷ A questo servizio è riconducibile un'altra tipologia di professionisti, quale quella dei Dottori Commercialisti, o i Ragionieri. Lavorando su un versante più amministrativo, queste figure preparano le proposte di delibera per la Giunta comunale, e si preoccupano di emettere, oltre alle certificazioni, le autorizzazioni, le diffide e quant'altro. Dal punto di vista contabile, in particolare per l'esercizio dei poteri di spesa, sono direttamente collegate alle attività più marcatamente amministrative. Gli operatori devono, inoltre, saper gestire le risorse umane, finanziarie e strumentali di cui il loro ufficio è dotato.

Questa ipotesi prevede lo spostamento della struttura all'interno di un settore autonomo, a seguito di una forte riorganizzazione interna. Valutando le competenze e professionalità richieste per questa struttura vediamo come questa può essere composta da un Responsabile del settore che oltre a curare l'organizzazione del servizio, firma gli atti attinenti alla materia specifica del commercio, occupandosi dell'attività di informazione anche a livello informatico. Altresì può essere composta da un Responsabile Unico del procedimento o da personale che ha maturato esperienza rispettivamente presso gli uffici ambiente e commercio.

Quello che caratterizza questa struttura è la scelta di escludere la materia urbanistica dallo Sportello Unico. La pianificazione urbanistica ha come caratteristica peculiare quella di proporre una visione globale, rapportata a un arco di tempo definito, quelle soluzioni di distribuzione spaziale degli interventi sul territorio e di organizzazione dei relativi strumenti strutturali che non solo risponda e soddisfi bisogni degli utenti per i quali il piano è preposto, ma che si dimostri compatibile con lo sviluppo economico¹¹⁸. Spettano alla pianificazione urbanistica compiti di controllo e di indirizzo delle trasformazioni del territorio, e tali compiti sono assolti attraverso un insieme combinato di disposizioni inserite in "strumenti urbanistici" o "piani", aventi natura più normativa che provvedimentoale.

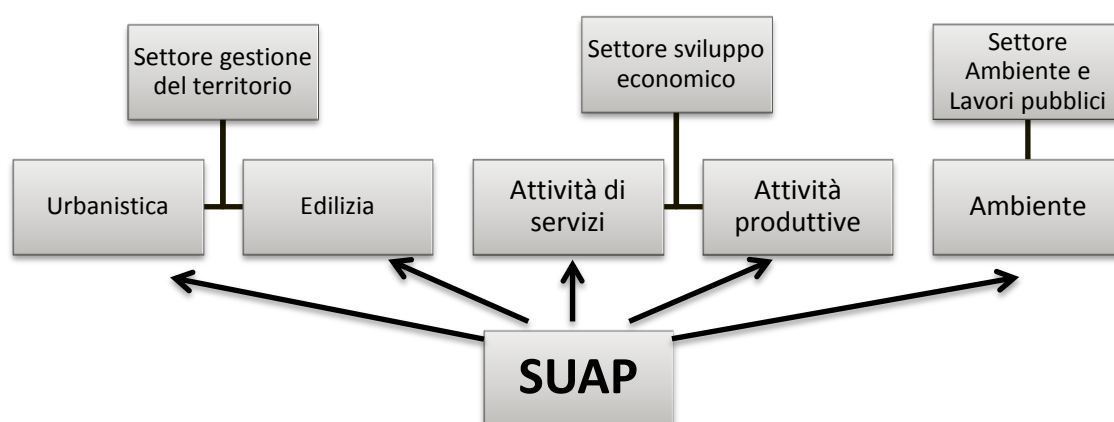
Appare così comprensibile che l'ufficio urbanistico del Comune ha una funzione più a "lungo periodo" che immediata, poco assimilabile alla competenza degli altri uffici che in questo modello sono incentrati nel settore autonomo del S.U.A.P..

Trattandosi di governo del territorio in senso stretto, sarà concreto il rapporto tra Sportello Unico e ufficio urbanistica nel caso in cui si tratti, ad

¹¹⁸ Di questo parere è G. ASTENGO, "Urbanistica", in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Venezia, Sansoni, 1966, p. 541 e ss.

esempio, di una pratica ambientale. Sarà invece pressoché nullo l'interesse dell'ufficio urbanistica nelle pratiche S.U.AP. inerenti all'attività dei servizi.

Modello B: individuazione di una unità di coordinamento intersettoriale delle strutture interessate. Qui i servizi responsabili delle competenze in materia edilizia, urbanistica, commercio e attività produttive, nonché ambiente, erogano un servizio allo Sportello Unico, che è affidato ad una unità di coordinamento intersettoriale.

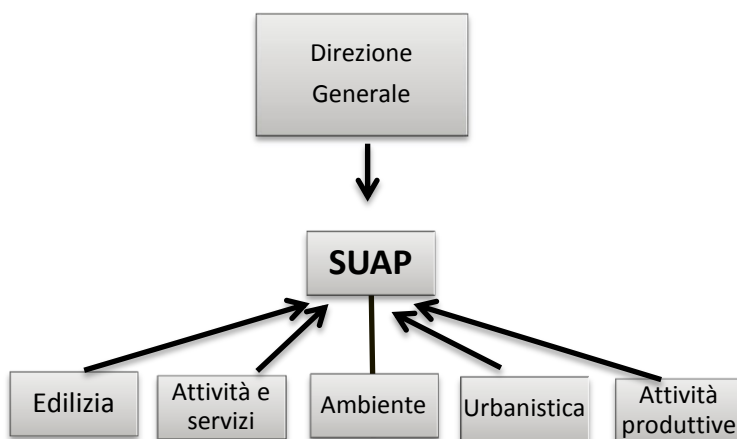


In questo caso è prevista la costituzione di una Unità di coordinamento intersettoriale diversa dai servizi di urbanistica, attività produttive e commercio, ambiente, che sono interessati all'istruttoria delle pratiche. Così facendo, i singoli settori svolgono attività istruttoria attraverso il rilascio delle relative autorizzazioni e pareri di competenza, mentre il responsabile Unico dello Sportello Unico è competente al rilascio dell'autorizzazione finale conclusiva del procedimento.

In coerenza con quanto detto fino ad ora, si ricorda che l'autorizzazione sarà "unica": tutti gli uffici dei relativi settori non faranno altro che emettere provvedimenti con mero valore verso l'interno, la responsabilità e

il titolo autorizzatorio sarà dato solo al provvedimento emesso dal S.U.A.P.¹¹⁹.

Modello C: edilizia, urbanistica, ambiente, commercio e attività produttive erogano un servizio allo Sportello unico che è gestito da un unità organizzativa posta in posizione di staff.



In questo caso, lo Sportello Unico assume una maggiore rilevanza organizzativa che discende dalla valenza strategica ad essa attribuita dai programmi della Amministrazione. Lo Sportello Unico viene collocato in posizione di staff, eventualmente a stretto contatto con la Direzione Generale¹²⁰, con il Segretario Generale o con il Sindaco¹²¹. Il Responsabile

¹¹⁹ Sul punto L. D’ORAZIO, *Nuove Forme di responsabilità e risarcimento in materia di appalti*, Maggioli Ed., 2010, p. 122, ritiene ammissibile una domanda di risarcimento danni proposta dal privato nei confronti del funzionario che ha emanato l’atto illegittimo o che, con il suo comportamento, ha contribuito alla realizzazione della fattispecie di danno. Tesi avvalorata anche dalla sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 11 aprile 2006, n. 3981, in www.giustizia.amministrativa.it.

Di opposta opinione F. CARINGELLA, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Giuffè Ed., 2003, p. 684.

¹²⁰ Il Direttore Generale può essere nominato o revocato dal Sindaco, previa deliberazione della Giunta comunale, nei Comuni con più di 15.000 abitanti. Tale figura è assunta a tempo determinato: la durata del suo incarico non può eccedere quella del mandato del Sindaco. Nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito

dello Sportello Unico è competente per la gestione dell'intero procedimento unico. I singoli settori, competenti per l'edilizia, il commercio, le attività produttive, urbanistica e l'ambiente svolgono una funzione di supporto attraverso l'attività istruttoria, mentre il Responsabile dello Sportello Unico è competente al rilascio dell'autorizzazione¹²² finale conclusiva del procedimento¹²³.

procedere alla nomina del Direttore Generale previa stipula di convenzione tra Comuni le cui popolazioni sommate raggiungano i 15.000 abitanti.

¹²¹ Sul punto appare interessante aprire una parentesi sul ruolo del Sindaco basandosi su quanto scritto da U. FANTIGROSSI, *Nuovi Sindaci: poteri e responsabilità*, in *Liuc Papers* (pubblicazione periodica dell'Università Carlo Cattaneo) n. 164, serie *Impresa e Istituzioni*, 22, suppl. a febbraio 2005, p. 24: "Come più volte accennato l'art. 50 del testo unico degli enti locali descrive come il sindaco sia l'organo responsabile dell'amministrazione del comune. Nell'ambito di tale responsabilità si distinguono una responsabilità politica, in ottemperanza della quale il sindaco deve provvedere all'attuazione del programma e una responsabilità amministrativa-giuridica. Ciò detto occorre sottolineare come la figura del sindaco così come delineata dal TUEL è una figura che, seppur dotata di una autonomia funzionale o gestionale, dovrà essere sempre e comunque confrontata con altre figure dell'amministrazione. In primo luogo il sindaco dovrà saper distinguere il suo ruolo di sovrintendente da quello di gestore, dovrà in ambito tutt'altro che preciso saper distinguere le proprie funzioni da quelle dirigenziali facendo, di volta in volta, valere anche la responsabilità altrui; tutto ciò sul presupposto che egli non è il solo e unico titolare dei poteri di indirizzo e controllo".

¹²² La nozione attuale di autorizzazione varia da una concezione per così dire "classica" sostenuta da E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Ed., 2001, p. 291, che ribadisce che il potere autorizzatorio produce l'effetto di rimuovere i limiti posti dalla legge all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio e la sua estrinsecazione comporta la preventiva verifica della compatibilità di tale esercizio con un interesse pubblico, ad una impostazione c.d. "nuova" sostenuta da V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, ed. 2001, Giappichelli Ed., Torino, 2001, p. 512, che definisce le autorizzazioni come quegli atti che attribuiscono al richiedente un diritto (o una facoltà) al cui esercizio solo il richiedente è legittimato in virtù di posizioni o di situazioni giuridiche che gli appartengono; tant'è che, in assenza del potere autorizzatorio stabilito dalla legge, il soggetto potrebbe senz'altro esplicare l'attività.

Per un esame completo della disciplina dell'attività autorizzatoria (industria, commercio, autorizzazione di polizia) si rimanda a D. DE CAROLIS, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, opera diretta da F. Caringella e M. Proto, Zanichelli Ed., 2008, p.1117 e ss..

¹²³ A questi soggetti di settori diversi dallo Sportello Unico può essere associata la figura di Dirigente che secondo S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giornale di dir. Amm.*, 2002, p. 1341, "Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti, ad essi competono tutti i compiti non riguardanti le funzioni di indirizzo e controllo".

2.6 I modelli organizzativi dello Sportello Unico in gestione associata: le principali differenze tra la Convenzione e l'Unione, nonché l'eccezionale esempio della "Comunità montana dall'Astico al Brenta".

Ai modelli esaminati nei Paragrafi precedenti, in cui il Comune agisce in forma singola, devono, altresì, essere considerate due strutture ulteriori in cui lo Sportello Unico viene gestito in forma associata¹²⁴.

Il paradigma di riferimento di questa formula organizzatoria si rinviene nel Testo Unico Enti Locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267)¹²⁵, ove viene distinta la forma associativa della "convenzione" (art. 30) e della "unione" (art. 32)¹²⁶. La prima disposizione permette la costituzione mediante convenzione tra Enti Locali, di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle singole funzioni pubbliche, individuate nell'accordo, in luogo agli Enti partecipanti, che si spogliano così della gestione diretta. La seconda prevede una scelta ben più radicale dell'Ente Pubblico: attraverso la deliberazione dei singoli

¹²⁴ Il Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 ha introdotto in Italia l'obbligo della gestione associata dei Comuni delle funzioni fondamentali. La gestione associata fra Autonomie Locali è una forma di accordo formalizzato tra Istituzioni Pubbliche che, mantenendo le proprie prerogative istituzionali, cooperano accordandosi sul contenuto, la forma e l'ambito di associazione, determinando così un certo grado di aggregazione, per esercitare funzioni o per erogare servizi di cui possiedono la titolarità.

¹²⁵ Sul punto si veda C. APPONI, B. FUOCO, R. SESTINI, *La nuova disciplina delle attività economiche e dello Sportello unico*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2010, p. 69.

¹²⁶ Un *tertium genus* rispetto a quelli appena esaminati viene fornito da A. PURCARO, *Le forme di cooperazione istituzionale fra enti locali: per una legge sulle associazioni tra comuni*, in *Nuova Rassegna*, 2008, p. 1045, ove si legge: "La costituzione di un Consorzio o di una Unione di comuni cui affidare funzioni di agenzia di sviluppo spesso rappresenterebbe un inutile appesantimento organizzativo procedurale. La costituzione di organismi complessi e costosi da gestire determinerebbe il fallimento sul nascere dell'iniziativa. Un'agenzia di sviluppo necessita di un modulo organizzativo semplice. Tale modello può ben essere individuato nell'associazione come disciplinata dal codice civile. In assenza di una previsione di diritto speciale i comuni possono utilizzare gli strumenti di diritto comune; del resto gli enti locali mantengono pure sempre la possibilità di agire iure privatorum".

Consigli, due o più Comuni di norma contermini, configurano una unione, la quale ha decisamente carattere polifunzionale¹²⁷. Le unioni di Comuni sono inquadrare fra gli enti locali dotati di personalità giuridica e autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria, al pari dei Comuni, Province e Comunità montane, con l'obiettivo di svolgere l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni di competenza dei Comuni aderenti. L'unione non potrebbe, pertanto, essere costituita per l'esercizio di una sola funzione, sicché tale natura la caratterizza e differenzia rispetto alla singola convenzione.

In quest'ultima ipotesi, pur non potendosi configurare l'Ufficio comune alla stregua di una fattispecie con caratteri unitari, variando le modalità di imputazione ed i connessi profili di responsabilità, certamente costituisce

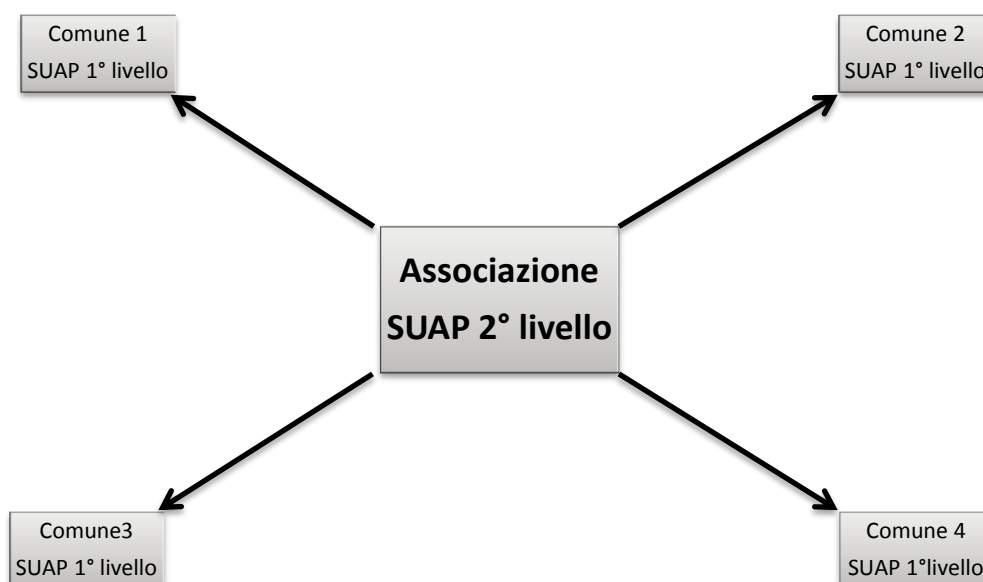
¹²⁷ Sul punto è interessante lo scritto di M. LUCCA, *L'unione dei comuni (passando dall'unione municipale)*, in *Comuni d'Italia*, n. 4-6/2011, p. 61, ove si esamina l'istituto dell'unione dei Comuni successivamente all'entrata in vigore del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148. Una volta ricordato che "i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante unione dei comuni ai sensi dell'art 31 del testo unico", l'autore prosegue "a questa specie di unioni di applicano le norme dell'articolo 32 del t.u.e.l. limitatamente alle seguenti disposizioni: - Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza; - L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni; - Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni; - Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati".

Di opinione negativa rispetto alla riforma appena citata è V. ITALIA, *Ulteriori imprecisioni del nuovo Ente locale l'Unione di Comuni*, in *Nuova Rassegna*, 2012, p. 2 e ss.; nonché V. ITALIA, *La disciplina «in deroga» dell'Unione di Comuni*, in *Nuova Rassegna*, 2011, p. 1781. Perplessità simili a quelle che emergono dai testi appena citati si trovano nello scritto di L. CAMARDA, *La sorte dei piccoli Comuni*, in *Nuova Rassegna*, 2011, p. 1782.

un'ipotesi di “codipendenza”¹²⁸, che consiste, nella contemporanea dipendenza di un ufficio da più amministrazioni¹²⁹.

Da questo breve esame sulle gestioni associate comunali possiamo dedurre che, nella pratica, anche la struttura della gestione comune dello Sportello Unico, presenta più modelli.

Modello A: lo Sportello Unico viene gestito in forma associata, attraverso convenzione, per le funzioni di secondo livello, mentre ogni Comune mantiene la titolarità dei procedimenti. L'articolazione delle funzioni da gestire a livello accentrato può variare consistentemente.



¹²⁸ In tema di codipendenza lo studio classico è quello di M. CANTUCCI, *La dipendenza degli organi da più enti e la funzione di controllo*, Circolo Giuridico dell'Università, Siena, 1946, p. 34 e ss.

¹²⁹ Sul punto S. FANTINI, *Il regolamento di semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive*, in *Urb. e App.*, 2011, p. 8, precisa la distinzione tra “ufficio comune” e “ufficio delegato”, “Dall'ufficio comune si passa poi all'ufficio delegato nel caso in cui, decorsi 180 giorni dalla pubblicazione in G.U. del regolamento, il comune non abbia istituito il suap; il riferimento è alla disposizione di cui all'art. 4, comma 11, la quale prevede, che in tale evenienza, l'esercizio delle funzioni viene automaticamente delegato alla camera di commercio territorialmente competente”.

In questo caso rimane in capo ai singoli Comuni la responsabilità del procedimento unico, che viene gestito in modo uniforme da parte di ciascun Comune come vi è anche l'istituzione, presso ciascun Ente Locale, dello Sportello unico per le attività produttive, nonché la nomina del Responsabile unico del procedimento unico.

A fronte delle richieste degli utenti, il Responsabile dello Sportello Unico può effettuare singoli colloqui preliminari volti ad analizzare le esigenze ed i progetti di investimento.

Rilevante è il fatto che il S.U.A.P. di ciascun Comune accetta la domanda, provvede a registrarla in un apposita banca dati informatica e rilascia il provvedimento unico finale

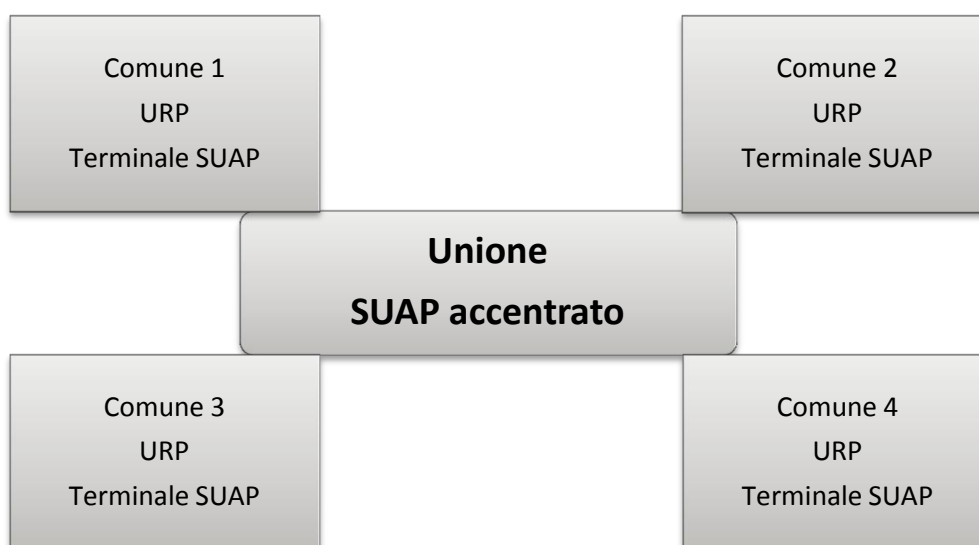
Diverso è invece l'*iter* per le domande che presentano una certa complessità e che potrebbero costituire motivo di interesse per tutti i Comuni: queste vengono discusse nella commissione tecnica associata. Quest'ultima è formata da tecnici comunali ed esperti del settore, che attraverso tale organo hanno la possibilità di confrontarsi sulle problematiche e accelerare le soluzioni.

In tal caso è il servizio dello Sportello Unico associato che organizza e convoca le conferenze di servizi associate e che provvede alla stesura e alla sottoscrizione dei protocolli di intese con le istituzioni esterne coinvolte nel procedimento unico. Alla direzione dello Sportello unico associato e di ciascun Sportello Unico è predisposto un Dirigente responsabile.

Il caso appena descritto è quello in cui, tra più Amministrazioni Pubbliche, venga sottoscritta una convenzione che li veda associati solo nella funzione di Sportello Unico, qualora la pratica relativa all'impresa abbia valore sovra – comunale. Le singole Amministrazioni mantengono autonomo potere decisionale, nonché autonoma gestione del procedimento

qualora l'avvio dell'attività d'impresa o la realizzazione dell'impianto produttivo abbia incisione solo sul territorio comunale.

Modello B: lo Sportello Unico viene gestito in forma associata per le funzioni di secondo livello, ma è anche titolare del procedimento unico. Presso i Comuni possono essere svolte funzioni di primo livello: ricezione delle domande e informazioni.



In questo caso tutte le funzioni sono esercitate da un unico Sportello localizzato presso un'unica Amministrazione locale, l'unione appunto, mentre presso ciascun Comune opera un ufficio che funge da terminale periferico dello Sportello¹³⁰.

¹³⁰ Interessante è stato il Convegno svoltosi il 12 marzo 2012, presso la Fondazione CUOA, dal titolo "Un'opportunità per cambiare il Veneto: gestioni associate, decentramento amministrativo e riordino territoriale", ove, nell'intervento del Sindaco di Trebaseleghe Sig. Lorenzo Zanon, sono emerse le funzionalità della "Unione dei Comuni del Camposampierese", struttura che copre un territorio pari a 226 kmq per 98.604 abitanti, e che ha adottato, tra le funzioni associate anche lo Sportello Unico. Il Sindaco ha ricordato ai presenti la difficoltà, ancor oggi (nel 2012), di spostare le funzioni relative alle attività produttive fuori dall'ambito comunale. I problemi principali relativi alla fattispecie, non sono legati all'aspetto tecnico – amministrativo, ovvero all'esistenza di un unico ufficio decentrato rispetto ai singoli Comuni. Gli ostacoli maggiori nelle unioni sono, ancor oggi, personali. La figura del Sindaco è ancora legata al fenomeno del "campanilismo", mal

Tali uffici ricevono le domande presentate e l'eventuale documentazione integrativa, svolgono attività di informazione all'utenza e quant'altro previsto nella delibera Consiliare. Successivamente le domande presentate agli uffici decentrati sono immediatamente inoltrate allo Sportello unico centrale.

Alla direzione dello Sportello Unico associato è preposto un Dirigente responsabile, al quale compete sia l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi concernenti la struttura affidata, compresi tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, sia la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, nonché l'organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Cosa importante in questo contesto è che il Responsabile unico ha diritto di accesso a tutti gli atti e documenti detenuti dalle strutture degli enti associati con l'unico limite che questi devono essere utili per l'esercizio delle proprie funzioni. Analogamente i responsabili delle altre strutture comunali o di altre Pubbliche Amministrazioni, cointeressati ai procedimenti, hanno diritto di accesso agli atti e documenti dello Sportello Unico associato.¹³¹

Per l'esame delle problematiche concernenti la funzione di indirizzo programmatico e di controllo della gestione associata dello Sportello Unico

digerendo le unioni dei comuni, obbligate o volontarie, ove l'Ente Locale si spoglia del suo potere decisionale e della sua potestà in favore.

¹³¹ Sul punto è interessante lo scritto di D. TROMBINO, *Sportello unico, fulcro dell'accesso agli atti*, in *La settimana degli enti locali*, n. 31/2011, p. 20, in cui si legge "Innanzitutto, occorre fornire espressamente al responsabile del suap una sorta di liberatoria per poter ricomprendere nell'istruttoria concernente l'istanza d'accesso anche gli atti e i documenti formati presso gli enti e gli uffici terzi, ancorché detenuti dal suap, facendo in ogni caso salva la responsabilità di quelli riguardo agli atti connessi e presupposti. In tal senso va il regolamento suap, senza farsi carico, tuttavia, di alcune difficoltà legate alla circostanza che la documentazione di cui si chiede di prendere visione e di estrarre copia potrebbe essere spezzettata fra più uffici".

in unione, può essere istituita una consulta dei Sindaci dei Comuni convenzionati.

Per maggior completezza nell'analisi dello Sportello Unico in forma associata, è interessante trattare l'esame di quello costituito presso la "Comunità Montana dall'Astico al Brenta"¹³², in Provincia di Vicenza, noto a tutti per esser stato uno dei primi S.U.A.P. attivi in Veneto¹³³.

L'attività dello Sportello in forma associata ricopre il territorio dell'intera Comunità, ovvero i comuni di Marostica, Breganze, Calvene, Salcedo, Mason Vicentino, Fara Vicentino, Lugo di Vicenza, Caltrano, Pianezze, Sarcedo, Nove e Molvena, per un totale di 48.902 abitanti.

La sua formazione si è concretizzata sulla base delle convenzioni approvate tra la Comunità e le Amministrazioni sopra citate in forma sperimentale dal 1 novembre 1999 al 31 dicembre 2001, e successivamente, in forma definitiva fino al 31 dicembre 2004. Il tassello conclusivo di questa progressiva condivisione della funzione, si è avuto con la manifestazione unanime delle Amministrazione di voler continuare a gestire in forma associata lo Sportello Unico per le attività produttive, con le deliberazioni consiliari, tutte esecutive ai sensi di legge.

¹³² L'analogia delle Comunità montane, art. 27 e ss. Testo Unico Enti Locali, con le unioni è marcata. Tra le varie similitudini si ricorda che anche per quanto concerne l'organizzazione, basata su un organo rappresentativo e uno esecutivo composto da sindaci, assessori, consiglieri.

Per una trattazione completa dell'istituto si veda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il mulino ed., 2004, p. 70 e ss..

¹³³ Intervento dell'Arch. Farro, Responsabile dello Sportello Unico della Comunità Montana, al seminario "La riforma SUAP ad un anno dal suo arrivo", del 13 aprile 2012, cit. in precedenza.



Lo Sportello Unico della Comunità in esame, fonda le sue radici nel D.P.R. n. 447/1998; infatti, dopo un anno di sperimentazione con alcune pratiche iniziato nel 2000, l'anno successivo, il S.U.A.P. ha cominciato a lavorare "a pieno regime".

Questo Sportello Unico, in ossequio allo schema c.d. scolastico visto sopra, prevede che le funzioni amministrative e informative relative ai singoli Enti Locali, siano gestite dallo Sportello Unico associato, insediato presso la sede della Comunità Montana Dall'Astico al Brenta. In relazione a ciò, rileva sicuramente il fatto che i Comuni siano tutti contermini, che l'area territoriale sia omogenea e compatta e, per di più, la sede dello Sportello Unico individuata sia parimenti facilmente raggiungibile dagli Amministratori.

Le funzioni di carattere amministrativo consistono nell'ottenere, anche tramite conferenza di servizi, tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici, comunque denominati, che restano di competenza delle Amministrazioni indicate dalle leggi vigenti, necessari per autorizzare gli interventi richiesti.

In particolare i Comuni non rilasciano il permesso di costruire ma un parere urbanistico edilizio, anche al fine di evitare una sovrapposizione tra l'impugnabilità in sede giurisdizionale amministrativa del provvedimento unico e di un endo - procedimento che mantenesse l'apparente efficacia di provvedimento autorizzativo. In specifici casi il parere comunale può comprendere anche quanto concerne le competenze ai fini ambientali e commerciali. Il provvedimento unico finale emanato esclusivamente dallo Sportello Unico della Comunità montana, quindi, comprenderà l'atto di approvazione comunale relativo alla specifica autorizzazione ma a mero titolo di endo – procedimento, come abbiamo visto nel capitolo precedente.

Le funzioni di carattere informativo possono essere esercitate dallo Sportello Unico presso la Comunità montana sulla base della documentazione relativa alle procedure fornita dagli enti interessati. Le stesse funzioni possono, comunque, essere esercitate anche dagli Enti comunali associati.

Per quanto attiene all'ambito di competenza dello Sportello Unico in esame, lo stesso si occupa solo delle pratiche relative all'ambiente, all'edilizia e al commercio, lasciando ad uno specifico ufficio la materia urbanistica.

Alla direzione dello Sportello Unico è preposto un Responsabile, incaricato dalla Comunità Montana Dall'Astico al Brenta, mentre presso i Comuni è nominato un referente che funge da coordinatore dei rapporti tra lo Sportello Unico dell'Ente Comunità e gli uffici ed organi comunali. Al Responsabile compete l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi concernenti lo Sportello Unico, secondo quanto disposto nella convenzione, compresi tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, la gestione tecnica ed amministrativa, ivi compresi autonomi poteri di

organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, con annessa responsabilità, in via esclusiva, per il conseguimento dei risultati.

Ad esso compete, in particolare, la responsabilità dell'intero procedimento per il rilascio delle autorizzazioni concernenti gli interventi. Ferma restando tale responsabilità, il Funzionario può individuare un vice responsabile ed altri addetti alla struttura quali responsabili di procedimento, assegnando la responsabilità di fasi sub-procedimentali o di adempimenti istruttori, continuando peraltro ad esercitare una diretta attività di sovrintendenza e di coordinamento.

Per quanto attiene alla disponibilità dei documenti degli associati della Comunità, il Responsabile dello Sportello Unico ha diritto di accesso agli atti, detenuti dalle strutture degli Enti associati, utili per l'esercizio delle proprie funzioni. Analogamente i referenti delle altre strutture comunali o di altre Pubbliche Amministrazioni, cointeressati ai procedimenti, hanno diritto di accesso agli atti e documenti dello Sportello Unico.

Tra le prerogative di questo Sportello Unico, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 160/2010, vi è principalmente la necessità di presentarsi all'utenza come "punto unico" e di adottare un procedimento completamente telematico. Entrambi gli obiettivi non erano privi di difficoltà. Innanzitutto, il rapporto esclusivo con l'utenza era ostacolato dal continuo interferire dei Comuni associati: a dare la svolta, nel gennaio 2011, fu, dunque l'uso di procedure telematiche. Il portale istituito dalla Comunità per il recepimento delle pratiche non permetteva "il passaggio" materiale delle stesse sulle scrivanie dei singoli funzionari comunali, venendo, così, obbligatoriamente dirottate tutte le pratiche in un singolo canale.

In chiusura possiamo analizzare l'impatto della telematica sul lavoro che lo Sportello Unico della Comunità Montana dall'Astico al Brenta, ha svolto in questi anni. Questo è stato il primo S.U.A.P. del Veneto

individuato dalla Regione per l'avvio dell'utilizzo dal 18 ottobre 2004, del software telematico, esito del progetto *E-government* SUAPED.

Il presidente della Comunità, in merito, dichiarava *“abbiamo colto con entusiasmo la proposta regionale di partecipare attivamente all'elaborazione del Progetto di E-government “Suaped” e di avviare il funzionamento effettivo del servizio telematico quale sportello pilota, in via sperimentale ma con pratiche reali ed in modo coordinato con le categorie economiche e professionali. Auspichiamo che la presentazione di questo strumento e di questa esperienza possa agevolare il “riuso” dello stesso nel maggior numero di enti locali nella nostra Regione, per estendere più velocemente il miglioramento del servizio Sportello unico alle imprese”*¹³⁴.

Purtroppo però, l'intero sistema regionale si rivelò un fallimento: troppo innovativo per il tempo in cui fu diffuso, non ottenne l'interesse e la partecipazione sperata. Così il progetto pilota della Comunità montana, restò senza seguito.

Ma lo Sportello Unico e gli uffici dei referenti comunali continuarono ad esser forniti di adeguate dotazioni tecnologiche di base che consentissero un collegamento in rete (internet o intranet) tra gli stessi, una rapida ed uniforme gestione delle procedure ed un agevole e costante collegamento con l'utenza, con le altre strutture interne degli Enti convenzionati e con gli Enti esterni, con riferimento anche all'obbligo di gestione informatica delle procedure ex D. Lgs. 82/2005, “Codice dell'amministrazione digitale”.

I dati raccolti, ci portano ora, direttamente all'anno 2011, quando entra in vigore l'intero regolamento per i S.U.A.P. In questo primo anno, in cui vi è stato il totale utilizzo della telematica, nel complesso, sono state registrate 287 pratiche digitali.

¹³⁴ Dichiarazione resa in occasione dell'incontro *E-government Progetto regionale “Sportello Unico Attività Produttive ed EDilizia”*: l'avvio del servizio, Breganze, 29 novembre 2004 presso la Sede della Comunità Montana Dall'Astico al Brenta.

Nel successivo periodo, compreso tra gennaio 2012 e fine marzo 2012, sono già state registrate 193 pratiche tutte interamente digitali.

Questi dati trovano un unico commento: la Comunità montana dall’Astico al Brenta, presentatasi come anticipatrice dell’attuale spinta telematica, ha ottenuto dei risultati molto positivi in termini di innovazione tecnologica e di spinta economica, per il superamento della pesante “burocratizzazione” nel ramo industriale.

2.7 Esame dei dati statistici raccolti sull'applicazione territoriale dello Sportello Unico per le attività produttive.

In chiusura, per rendere completa la trattazione, appare interessante valutare alcuni dati raccolti da numerosi seminari sull'argomento.

Al 30 marzo 2012, la situazione italiana è la seguente¹³⁵: una copertura territoriale quasi totale per la maggior parte delle Regioni, eccezion fatta per il Trentino Alto Adige che non vede una partecipazione attiva in conseguenza di una legge regionale che posticipa al 2012 la data per l'accREDITAMENTO.

Con riferimento particolare alla Regione Veneto, possiamo riscontrare una copertura territoriale del 100%, e merita di essere evidenziato il forte ruolo delle Camere di Commercio in funzione delegata.

Per quanto attiene ai 27 Comuni¹³⁶ “in convenzione”, dobbiamo precisare che questa modalità di attivazione dello Sportello Unico si presenta come *tertium genus* rispetto alle modalità previste dal D.P.R. n. 160/2010.

Come è stato precisato nel seminario¹³⁷, questo canale intermedio si caratterizza perché i Comuni si accreditano autonomamente sul portale internet “impresainungiorno” ma utilizzano la piattaforma, perciò i programmi e l'attività di tutorato messa a disposizione dalla Camera di Commercio competente territorialmente.

¹³⁵ Grafico elaborato dal Dott. Zappalà, Direttore Generale Infocamere, e illustrato in occasione del seminario “La riforma SUAP ad un anno dal suo arrivo”, del 13 aprile 2012, cit. in precedenza, con dati raccolti in www.impresainungiorno.gov.it.

¹³⁶ Tra i 27 Comuni possiamo contare 3 Comuni in Provincia di Vicenza (Chiampo; Arcugnano e Montebelluna), 11 nella Provincia di Belluno e 13 nella Provincia di Venezia.

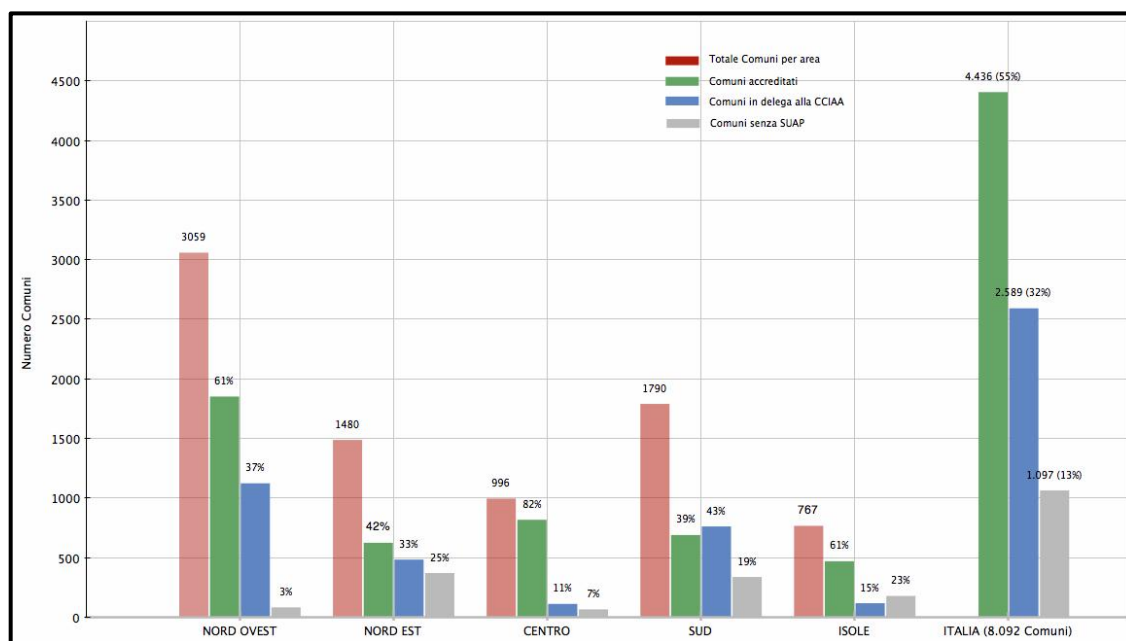
¹³⁷ Ci riferiamo al seminario “La riforma SUAP ad un anno dal suo arrivo”, del 13 aprile 2012, cit. in precedenza.

COME FUNZIONA LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.

	TOT COMUNI	COMUNI ACCREDITATI	di cui "in convenzione" con la CCIAA	COMUNI in delega alla CCIAA	% Copertura territoriale
ABRUZZO	305	179	0	70	82%
BASILICATA	131	20	0	99	91%
CALABRIA	409	119	0	164	69%
CAMPANIA	551	232	9	260	89%
EMILIA ROMAGNA	348	348	0	0	100%
FRIULI VENEZIA GIULIA	218	118	6	61	82%
LAZIO	378	215	0	100	83%
LIGURIA	235	43	0	169	90%
LOMBARDIA	1.544	934	23	599	99%
MARCHE	239	226	0	12	99%
MOLISE	136	36	0	64	74%
PIEMONTE	1.206	801	0	356	96%
PUGLIA	258	104	0	105	81%
SARDEGNA	377	336	0	0	89%
SICILIA	390	134	0	118	65%
TOSCANA	287	287	0	0	100%
TRENTINO ALTO-ADIGE	333	1	0	0	0%
UMBRIA	92	90	0	0	98%
VALLE D'AOSTA	74	74	0	0	100%
VENETO	581	158	27	423	100%
TOTALE (01/03/2012)	8.092	4.455	65	2.600	87%

Di seguito, per una maggior chiarezza di esposizione, si riporta un grafico a barre in cui sono rappresentati i dati appena inseriti nella tabella, ma suddivisi per area geografica.

Erroneamente, l'area di Nord-Est appare poco attiva in materia, ma ricordando quanto detto sopra, la percentuale viene alzata in modo clamoroso dal ritardo della Regione Trentino Alto Adige.



Nella trattazione appare ora interessante valutare, con riferimento all'area Nord - Est.¹³⁸, le scelte fatte dai singoli Comuni inerenti alla organizzazione dello Sportello Unico.

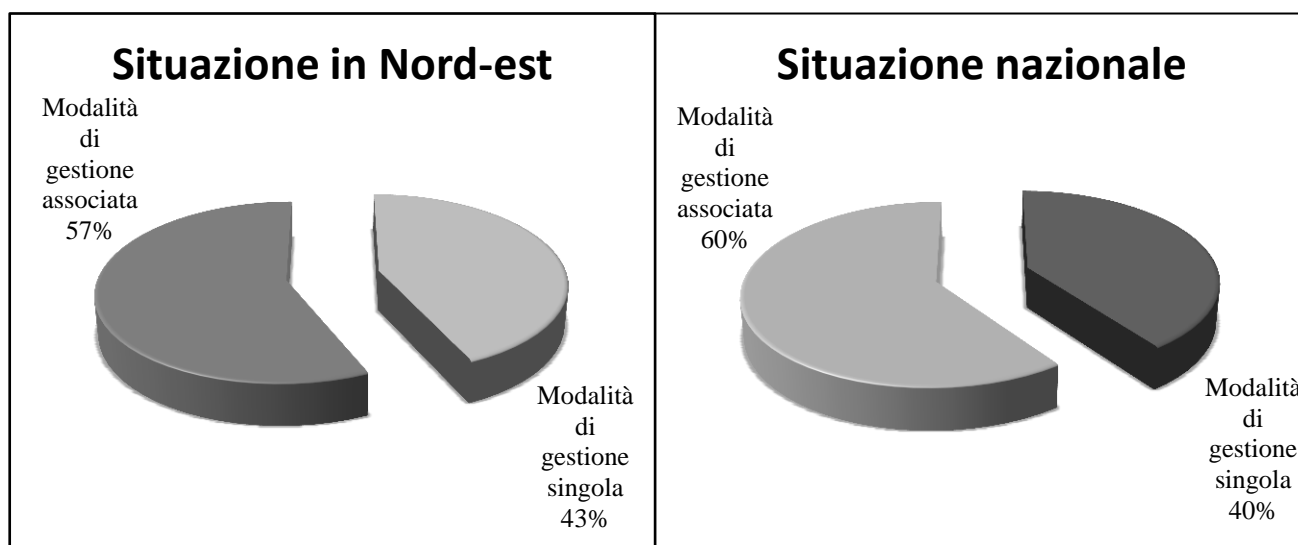
Terremmo distinte le modalità di gestione associata, da quelle di gestione singola, esaminate nel dettaglio in precedenza. Inoltre, è parso opportuno distinguere l'esame in base alla composizione dei Comuni in riferimento al numero di abitanti: questo perché le dimensioni del Comune sono proporzionali alla struttura tecnico – amministrativa disponibile. La composizione organica di un Comune inferiore a 5.000 abitanti sarà minima, un funzionario per ufficio con competenze molto variegate. Nel Comune di dimensioni notevoli, o almeno medio – grandi, saranno disponibili numerosi funzionari e dirigenti, con competenze e professionalità specifiche nonché vi sarà la possibilità economica di avvalersi di strumenti telematici attuali.

¹³⁸I dati che andremo ad esaminare sono stati discussi il 9-12 maggio 2011 a Roma nel *MASTER DIFFUSO: il riordino dello sportello unico per le attività produttive*, dopo una ricerca compiuta da ANCITEL.

Ripartizioni Geografiche	Modalità di gestione associata		Modalità di gestione singola	
	<i>Fino a 5.000 abitanti</i>	<i>Oltre 5.000 abitanti</i>	<i>Fino a 5.000 abitanti</i>	<i>Oltre 5.000 abitanti</i>
Nord-Est	160	132	71	152
TOTALE	292		223	

Dallo specchio riportato qui sopra, emerge la preferenza per la modalità associata fatta dai Comuni del Nord-Est Italia.

Rilevante è ora confrontare le scelte della zona nazionale appena esaminata con le scelte del Paese nel suo complesso, e notiamo che quest'ultime non fanno altro che rispecchiare la preferenza per la modalità associata.



Chiudiamo questo Capitolo con un esame della situazione veneta: la stessa appare positiva grazie alla collaborazione della Regione e al forte presidio della Camera di Commercio.



	TOTALE COMUNI	COMUNI ACCREDITATI	IN DELEGA ALLA CCIAA	% Copertura territoriale
BELLUNO	69	12	57	100%
PADOVA	104	48	56	100%
ROVIGO	50	1	49	100%
TREVISO	95	4	91	100%
VENEZIA	44	18	26	100%
VICENZA	121	59	62	100%
VERONA	98	16	82	100%
TOTALE	581	158	423	100%

Come abbiamo detto in precedenza, tutte le Province venete preferiscono il sistema camerale all'accREDITamento del singolo Comune, principalmente perché le Camere di Commercio si sono attivate mettendo a disposizione degli Enti Pubblici un supporto informatico gratuito, fornendo anche l'assistenza necessaria.

Nei capitoli successivi esamineremo, nel dettaglio, la specifica disciplina adottata dalla Regione del Veneto.

CAPITOLO III

LE NUOVE PROCEDURE OPERATIVE PER L'AVVIO O LA MODIFICA DI UN'ATTIVITÀ D'IMPRESA.

3.1 I principi operativi che caratterizzano i procedimenti dello Sportello Unico.

L'analisi del procedimento è finalizzata a descrivere i passi operativi che il Responsabile del Procedimento dovrà compiere per portarlo a compimento. Prima di passare alla dettagliata analisi pratica delle procedure è doveroso riassumere i principi che reggono il procedimento incontrati fino ad ora nello svolgimento di questo scritto. Essi si ricavano innanzitutto dagli articoli 23 e 27-*bis* del D. Lgs. n. 112/1998, dall'art. 38 del D.L. n. 112/2008, nonché dal Regolamento stesso.

Come abbiamo detto più volte, il procedimento finalizzato alla realizzazione o modificazione degli impianti produttivi di beni e servizi è indivisibile: lo Sportello Unico fornisce una risposta tempestiva unica, comprendente anche pareri e autorizzazioni di competenza di altre Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Questa attività deve essere gestita in modalità telematica e in modo che sia assicurato il collegamento tra il procedimento unico e il procedimento per la nascita dell'impresa¹.

Le Pubbliche Amministrazioni e gli altri Uffici, titolari di competenza esterna, possono ricevere domande e rilasciare pareri e autorizzazioni solo allo Sportello Unico per le attività produttive. Se le P.A. non si pronunciano

¹ Di cui al D. L. 31 gennaio 2007, n. 7, intitolato "Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese".

entro i termini stabiliti, il S.U.A.P. dovrà concludere il procedimento prescindendo dal loro parere: in tal caso la responsabilità eventualmente derivante dal mancato rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesta ricadono sulla Pubblica Amministrazione inadempiente e non sul Responsabile S.U.A.P.².

Il procedimento si deve caratterizzare per la certezza nei tempi di conclusione³ e per la trasparenza, dando la possibilità agli interessati di formulare le osservazioni proprie.

Si è ritenuto opportuno riassumere in queste poche righe i principi per l'interpretazione del D.P.R. n. 160/2010 e il D.P.R. n. 159/2010, al fine di rendere più chiaro il dato letterale dei due testi normativi. Infatti, come si vedrà più avanti, la normativa presenta delle lacune, dubbi interpretativi e ambiti di discrezionalità⁴.

² Per una analisi completa sulla responsabilità della P.A. attraverso l'esame dei suoi elementi costitutivi si rinvia a M. CORRADINO, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli Ed., Torino, 2011, p. 54 e ss..

³ Sul punto è interessante G. CORSO – G. FARES, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione, casi di giurisprudenza*, Giappichelli Ed., Torino 2009, p. 286 e ss., in cui si discute sulla responsabilità per il ritardato esercizio del potere e si legge: "Nel caso in cui l'amministrazione, eludendo il termine, non provveda sorge il quesito se il ritardo possa qualificarsi di per sé come fatto produttivo di danno ingiusto. Se, in altre parole, la P.A. ritarda, è soggetta alle regole del codice civile sulla mora del debitore? Variegate sono le soluzioni avanzate, al riguardo, in giurisprudenza e in dottrina. La domanda rinvia ad un'altra domanda. L'amministrazione che non adotta il provvedimento conclusivo entro il termine per la conclusione del procedimento pone in essere un comportamento lesivo del diritto soggettivo del cittadino interessato ovvero omette di esercitare il potere che dovrebbe esercitare così che la sua inerzia è paragonabile al cattivo esercizio del potere, lesivo dell'interesse legittimo del privato che aspira al rilascio del provvedimento? A seconda che a questa domanda si risponda in un senso o nell'altro sono evidenti le implicazioni in tema di giurisdizione. Nel primo caso, la giurisdizione spetterebbe al giudice dei diritti soggettivi, nel secondo al giudice degli interessi legittimi." Nello stesso testo segue l'analisi delle questioni e dei casi delle sentenze: Cass. Civile, SS. UU., 31 marzo 2005, n. 6745, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2005, p. 1038; Consiglio di Stato, sez. VI, 12 gennaio 2009, n. 65, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2009, p. 212; Consiglio di Stato, Ad. Plen., 15 settembre 2005, n. 7, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2005, p. 2519; Consiglio di Stato, sez. V, 27 febbraio 2007, n. 995, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2007, p. 547; Consiglio di Stato, sez. IV, 29 gennaio 2008, n.248, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2008, p. 97.

⁴ In merito è interessante la riflessione fatta da F. CARINGELLA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, op. cit., p. 992 e ss..

In primo luogo sarà necessario procedere alla interpretazione secondo le disposizioni di legge⁵ e, quindi, secondo coerenza logica del testo ed in via analogica.

Se anche questo non fosse sufficiente, allora, la ricerca di una interpretazione potrebbe poggiare sulla *ratio* dell'intera disciplina e sugli obbiettivi che la stessa si era posta. Innanzitutto semplificare: sono da preferire le applicazioni e le interpretazioni che vanno nel senso della semplificazione e non aggravamento del procedimento. In materia di semplificazione amministrativa si manifesta l'esigenza di tutelare contemporaneamente due pubblici interessi, da un lato quello di ridurre la complessità dell'azione amministrativa (anche semplificando la documentazione di cui l'amministrazione si serve nell'ambito del proprio processo decisionale), dall'altro l'interesse alla certezza delle informazioni sulle quali l'amministrazione fonda le proprie decisioni⁶.

Il principio cardine in materia è quello dell'autocertificazione⁷: *“In linea generale, come è noto, l'autocertificazione consiste nella facoltà riconosciuta ad ogni interessato, di comprovare, con una propria*

⁵ Si veda l'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile rubricato *“interpretazioni della legge”*. Tale disposizione contiene tutti i criteri ermeneutici della interpretazione, ed in particolare sia il criteri ermeneutici della interpretazione estensiva, che consente l'utilizzazione di norme regolanti casi simili (e non già identici), sia quello di interpretazione analogica (*analogia legis*), che permette l'utilizzazione di norme che disciplinano materie analoghe, ossia istituti diversi aventi solo qualche punto in comune con il caso da decidere. Per ulteriori precisazioni di rinvia a G. CIAN e A. TRABUCCHI, in *Commentario breve al Codice Civile*, Cedam, 2008, p. 38 e ss..

⁶ Così G. ARENA, *La semplificazione della documentazione amministrativa*, in *Giornale di Dir. amm.*, 2010, p. 297. Nel caso della semplificazione della documentazione amministrativa vi è un paradosso, afferma l'autore: *“L'amministrazione ha bisogno che le informazioni che utilizza nell'ambito del proprio processo decisionale siano dotate della qualità giuridica della certezza e dunque di documenti che forniscano informazioni dotate di tale qualità. Ma ciò si scontra con l'esigenza dei cittadini e dei soggetti economici di semplificare al massimo la documentazione amministrativa. Entrambe queste esigenze, sebbene contraddittorie, devono essere soddisfatte perché l'esigenza di certezza dell'amministrazione sia quella di semplicità dei cittadini non sono fini a sé stesse, bensì strumentali ad una maggiore efficienza complessiva del sistema amministrativo”*.

⁷ Emerge dal D. P. R., 28 dicembre 2000, n. 445.

dichiarazione, in sostituzione dei normali certificati, diversi fatti, stati o qualità personali, quali la data e il luogo di nascita, la residenza, la cittadinanza, il godimento dei diritti politici e così via”⁸.

Nell'esame che stiamo svolgendo interessa particolarmente la S.C.I.A.⁹ in riferimento al valore che, questa autocertificazione, assume nel contesto dello Sportello Unico¹⁰.

L'art. 19 della legge n. 241/1990 prevede la sostituzione del regime delle autorizzazioni amministrative concernenti l'esercizio di attività economiche private con apposite dichiarazioni (segnalazioni) sostitutive da parte dei soggetti interessati, in conformità al principio di economicità dell'attività amministrativa. In tale caso, *“la legittimazione del privato all'esercizio dell'attività non è più fondata, 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, che disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della P.A.”¹¹.*

A seguito della denuncia, il soggetto pubblico verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti: ove essa abbia esito positivo, l'Amministrazione non assume alcun provvedimento, bensì un atto interno con cui dà atto del positivo riscontro circa il possesso, da parte del privato dei suddetti presupposti e requisiti di legge, concludendo così il

⁸ Questa definizione di “autocertificazione” viene data nella sentenza T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 26 ottobre 2009, n.2334, www.giustiziamministrativa.it.

⁹ L'introduzione, nel nostro ordinamento, della S.C.I.A., mediante sostituzione dell'art. 19 ad opera della L. n. 122/2010 è stata valutata dai primi commentatori in modo fortemente critico. Ricordiamo, tra gli altri, L. OLIVIERI, in *Un nuovo mostro giuridico, la scia*, in *La settimana degli enti locali*, n. 40/2010, p. 10, ove viene descritta come *“il mostro giuridico più rilevante del nostro ordinamento”*.

¹⁰ Riprendiamo il discorso avviato nel Capitolo II.

¹¹ Così R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCIA*, Giuffrè Ed., 2011, p. 139.

procedimento¹². Quando invece, la verifica abbia esito negativo, la P.A. dispone, con provvedimento motivato, la cessazione della prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti. Qualora sia possibile, l'Amministrazione assegna un termine agli interessati al fine di far conformare la loro attività alla normativa vigente. Con la S.C.I.A., quindi, si inserisce nel nostro ordinamento il principio dell'autoresponsabilità dell'amministrato, che è legittimato ad agire in via autonoma, valutando l'esistenza dei presupposti richiesti dalla normativa in vigore¹³.

In secondo luogo, la disciplina si è posta l'obiettivo di fornire un servizio reale alle imprese: sono da privilegiare le soluzioni organizzative e i procedimenti che abbiano il carattere del servizio reale alle imprese. Ciò

¹² In merito R. PATUMI, *La Scia: luci e ombre*, in *La Gazzetta degli Enti Locali*, 14/10/2010, consultabile in www.lagazzettadeglientilocali.it, scrive: "La soluzione scelta dal legislatore è stata nel senso di privatizzare l'istruttoria; il procedimento di controllo inizia contemporaneamente alla possibilità che ha il privato di avviare l'attività, tuttavia la p.a. ha "la pappa pronta", essendo la documentazione interamente prodotta dal dichiarante. Il delineato sistema è razionale e innovativo proprio conseguentemente all'introdotta privatizzazione dell'istruttoria, a seguito della quale residuano, in capo alla p.a., mere funzioni di controllo. Peraltro, nella generalità dei casi, il privato, di fatto, attenderà ancor di più prima di cominciare l'attività rispetto a quanto avveniva in precedenza. È vero che ora è possibile iniziare l'attività a decorrere dalla data di presentazione della segnalazione, tuttavia, come rilevato da una dottrina (in nota l'autore richiama TESSARO T., *La nuova SCIA introdotta dalla legge 122/2010*, in "La Gazzetta degli Enti Locali", 24.8.2010), è facile prevedere che i tecnici abilitati, preoccupati per la responsabilità che il nuovo sistema addossa loro, consiglieranno al privato di soprassedere fino allo spirare dei 60 giorni, termine entro il quale l'amministrazione può esercitare il potere inibitorio (residuando, successivamente, solo l'autotutela ed il potere sanzionatorio). Pertanto, non solo il privato spesso attenderà 60 giorni (e non più 30, come in precedenza, quando l'istruttoria gravava in buona parte sulla p.a. e vi erano meno remore ad iniziare), ma bisogna altresì considerare che il reale periodo di attesa, a decorrere dal momento in cui un soggetto decida di intraprendere un'attività, risentirà del tempo necessario al tecnico abilitato per istruire la pratica...altro che inizio di attività in un giorno! Sistema innovativo, razionale, ma non certo in grado di agevolare il privato, il quale oltre a non beneficiare di alcuna velocizzazione, dovrà corrispondere al tecnico parcella più onerosa, che tengano conto dell'assunzione di responsabilità da parte di quest'ultimo."

¹³ Una trattazione completa sull'argomento è fatta da F. DORO, *SCIA e DIA: denuncia, dichiarazione e segnalazione certificata di inizio attività dopo il D.L. 78/2010*, Exeo ed., 2010.

comporta un dialogo continuo con le associazioni degli imprenditori, con i tecnici progettisti e con le loro organizzazioni¹⁴.

Seguendo questi principi e queste modalità di lettura della norma, procediamo, ora, all'analisi dei procedimenti disciplinati dal D.P.R. n. 160/2010.

¹⁴ Interessante è l'intervento di E. BOSCOLO, *La liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione dei compliance cost: la difficile strada verso la giusta misura delle procedure di controllo*, in *Urb. e app.*, 2012, p. 506 e ss., dal quale emerge l'importanza della L. 24 marzo 2012, n. 27, in riferimento alla eliminazione, a livello economico, da barriere e da limiti all'avvio di nuove attività.

3.2 Introduzione ed analisi generale del procedimento automatizzato descritto all'art. 5 del D.P.R. n. 160/2010.

In questa sede si rende necessario confrontare il complesso quadro normativo che emerge dal novellato art. 19 della L. n. 241/1990, con quanto contenuto, per la specificità del S.U.A.P., alle lett. *e)* ed *f)* dell'art. 38 del D. L. 112/2008¹⁵.

Il “Procedimento automatizzato” presso lo Sportello Unico per le attività produttive, è disciplinato dall'art. 5 del D.P.R. n. 160/2010 rubricato *“Presentazione ed effetti delle segnalazioni e delle istanze”*¹⁶.

Il testo del Regolamento approvato in seconda lettura dal Consiglio dei Ministri il 10 giugno 2010, introduceva una procedura semplificata che si applicava in tutti quei casi in cui l'avvio dell'esercizio dell'attività d'impresa fosse assoggettato soltanto ad una Dichiarazione di Inizio Attività o al silenzio assenso. In queste ipotesi, la domanda era presentata allo Sportello Unico insieme ad una autocertificazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, e ove necessario, agli elaborati grafici e ad una relazione redatta da un professionista abilitato. Nel caso in cui l'impresa da autorizzare non fosse stata costituita contestualmente alla D.I.A., si poteva anche presentare la Comunicazione Unica per la nascita dell'impresa. Tale possibilità è rimasta inalterata nel D.P.R. n. 160/2010, salvo la sostituzione della disciplina della D.I.A. con .S.C.I.A.

Sulla base del testo approvato in seconda lettura dal Consiglio dei Ministri, il S.U.A.P. verificava immediatamente con modalità informatica la correttezza formale della richiesta: in caso di esito positivo rilasciava

¹⁵ L'art. 38 è stato ampiamente commentato nel Capitolo II.

¹⁶ Il D.P.R. n. 160/2010, all'art. 6, disciplina anche il procedimento automatizzato presso le Agenzie per le imprese.

automaticamente la ricevuta e trasmetteva in via telematica, la documentazione completa alle Amministrazioni e agli uffici competenti.

Ottenuta la ricevuta il richiedente poteva iniziare l'intervento o l'attività decorsi al massimo trenta giorni dalla presentazione della D.I.A., oppure avviare immediatamente l'intervento o l'attività nei casi in cui la D.I.A. riguardava l'esercizio di attività di cui al D. Lgs. n. 59/2010.

L'approvazione del nuovo art. 19 della legge n.241/1990 ha richiesto la riscrittura dell'art. 5 del nuovo Regolamento S.U.A.P.: oltre alla sostituzione del termine D.I.A., è stata necessaria la riformulazione dei commi 3, 5 e 6¹⁷.

L'art. 5 del D.P.R. n. 160/2010, recita:

“1. 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 è presentata al SUAP.

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

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

4. Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità 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

¹⁷ Questa ricostruzione storica è tratta da F. CARINGELLA, *Corso di Diritto amministrativo*, Giuffrè Ed., 2012, p. 1886 e ss..

relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti, in conformità all'Allegato tecnico di cui all'articolo 12, commi 5 e 6.

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

6. Il SUAP, anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici comunali competenti, trasmette con modalità telematica al soggetto interessato le eventuali richieste istruttorie¹⁸.

7. 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.

8. 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 modalità del comma 4, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide”.

L'uso singolare del termine “segnalazione” al primo comma, non deve far intendere che oggetto della disposizione sia solo il titolo che abilita l'attività principale. L'idea sottesa a questa disposizione è evidentemente quella di un modulo unico di segnalazione utilizzabile per tutte le attività,

¹⁸ Si veda R. GALLIA, *Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, a. XXIV, 2010, p. 1282, ove scrive “Lascia perplessi la previsione che all'interessato possano essere inoltrate richieste istruttorie anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici competenti, in quanto, poiché il rilascio della ricevuta (che consente l'avvio dell'attività) e l'inoltro alle amministrazioni competenti risulta contestuale, le eventuali richieste istruttorie risulteranno inevitabilmente successive, e quindi potranno dar luogo solamente al ricorso a provvedimenti di autotutela (incrementando la conflittualità potenziale della procedura).”

principali ed accessorie, soggette a S.C.I.A. Non v'è da soffermarsi., sul *Nomen iuris* (D.I.A. / Comunicazione / Autorizzazione), ma neppure sulla classica distinzione fra attività vincolata e discrezionale della P.A. basata sui concetti generali che qualificano i due termini.

Oggi la Direttiva Servizi, come rilevato in precedenza, se non sancisce il superamento della rigida dicotomia atto vincolato/atto discrezionale, al fine d'individuare ciò che è oggetto di dichiarazione o di autorizzazione espressa, senz'altro ridefinisce, riducendolo, l'ambito della discrezionalità.

Ciò posto, il punto dal quale partire nell'esame del procedimento automatizzato non può essere rappresentato dalle discipline di settore, sino ad ora vigenti, ma è richiesto un recepimento formale della novella dell'art. 19 Legge n. 241/1990 a livello di normativa speciale e di settore, che sia valutata perciò in ogni fattispecie la sostituibilità della S.C.I.A., non solo alla D.I.A. ma anche ad ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato¹⁹.

La regola qui stabilita è quella della presentazione della S.C.I.A. direttamente al S.U.A.P.²⁰.

Il comma 3 dello stesso art. 5, è stato ridefinito, ed in particolare si è preferito fare rinvio all'art. 19, comma 1, relativamente alla documentazione che il soggetto interessato deve presentare allo sportello comunale, per

¹⁹ Di questa opinione D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 213. Diversamente G. MANCA, *La nuova disciplina dello Sportello Unico*, in *Dir. e Prat. Amm.*, *IlSole24Ore*, 11/2010, p. 19 in cui si legge "Ma il rinvio all'art. 19 non sembra integrale. La norma generale sulla Scia prevede attualmente un atto del privato che, sussistendo tutti i presupposti, non solo sostituisce ogni provvedimento autorizzatorio ma consente l'avvio immediato dell'attività oggetto della segnalazione. Il collegamento tra la disciplina dei procedimenti riconducibili allo Suap e l'art. 19 pone anche l'ulteriore problema di stabilire quali siano le ipotesi in cui la presentazione della Scia consenta l'immediato avvio dell'attività. Secondo l'opinione preferibile, il criterio generale di selezione dovrebbe essere quello dell'assenza di discrezionalità amministrativa o di valutazioni tecniche complesse."

²⁰ Come scrive D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 213, oltre al S.U.A.P., le S.C.I.A. possono essere presentate anche agli organismi alternativi allo Sportello Unico, cioè alle Agenzie per le Imprese.

fugare ogni incertezza applicativa che poteva discendere dalle differenze, anche linguistiche, fra l'art. 5 citato e il nuovo art. 19, e ciò al fine di escludere letture riduttive incidenti sulla completezza della documentazione richiesta²¹.

Il controllo di regolarità formale della segnalazione e degli allegati è automatico ed immediato (comma 4). Non vi è, quindi, un esame materiale degli operatori del S.U.A.P. ma è compreso nel dispositivo informatico di compilazione dei campi, così da impedire la predisposizione di segnalazioni quantomeno incomplete.

Chiusa con esito positivo tale fase virtuale, lo Sportello Unico provvede al rilascio della ricevuta²² e da tale momento decorrono i termini di seguito stabiliti, nonché si provvede alla trasmissione in via telematica della S.C.I.A agli uffici ed alle Amministrazioni competenti.

Con il rilascio della ricevuta da parte del S.U.A.P., l'interessato è abilitato ad avviare immediatamente l'attività oggetto della segnalazione. Si

²¹ Interessante è la precisazione di I. SALZA, *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, op. cit., p. 54, in cui si legge "Si rileva che nella versione precedente dell'art. 5, comma 3 del DPR n. 160/2010 si stabiliva che alla DIA fosse allegata una dichiarazione in cui si asseverasse la conformità dell'opera alla normativa ed alle precisazioni vigenti anche per gli aspetti attinenti ai pareri igienico-sanitari, non specificatamente menzionati dalla nuova disciplina."

²² Sul punto M. PARENTI e I. NOVELLI, *I procedimenti dello Sportello unico per le attività produttive*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, 3/2010, p. 86, scrivono "Dal momento che la SCIA ha sempre efficacia immediata, fino dalla sua presentazione, appare poco significativo il rilascio di una specifica ricevuta ad attestazione di un'attività di verifica sulla completezza formale della documentazione che non trova rispondenza nel procedimento delineato dall'art. 19 della l. 241/1990, rispetto al quale potrebbe risultare come un aggravio di istruttoria. A parte alcune specificità del procedimento SUAP, come la richiesta di documentazione integrativa che vede il necessario coinvolgimento per via telematica delle pubbliche amministrazioni e degli uffici comunali titolari di endoprocedimenti, oppure la contestuale presentazione della SCIA con la comunicazione unica di cui all'art. 9 del d.l. n. 7/2007, si deve ritenere che per le attività soggette a SCIA trovino applicazione le disposizioni di tipo procedurale contenute nel novellato art. 19 della l. 241/1990, anche e soprattutto per quanto concerne i termini le modalità ed i limiti dei sistemi di controllo da parte del responsabile SUAP e delle altre pubbliche amministrazioni ed uffici comunali coinvolti nel procedimento unico".

inserisce qui la più rilevante novità della S.C.I.A., sotto il profilo della natura abilitativa della stessa.

È richiamata la norma del secondo comma dell'art. 19 della Legge n. 241/1990, che ora prevede senz'alcuna eccezione l'efficacia immediata, mentre nella formulazione previgente, sopra ricordata, era contemplata sia l'ipotesi d'efficacia differita a trenta giorni sia d'efficacia immediata, resa in alternativa²³.

Come abbiamo detto prima, la ricevuta costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari mezzi di tutela, nonché di autotutela. L'art. 38, comma 3, lett. *f*), del D. L. n. 112/2008 e l'art. 5 (qui in commento), già prima della riforma della D.I.A., non hanno inteso qualificarne la natura giuridica, ma attribuiscono *ex lege* alla ricevuta rilasciata a seguito della S.C.I.A. e della documentazione ad essa allegata, se valutata positivamente dal S.U.A.P., un valore provvedimentale. Le considerazioni che emergono all'indomani della riforma dell'art. 19 sono nel senso che essa non supera la divisione che permane in dottrina e in giurisprudenza in ordine alla natura giuridica della D.I.A., oggi S.C.I.A.²⁴.

²³ Sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 216, scrive "Era chiara la clausola di prevalenza della legge regionale, riguardo ai termini di efficacia della D.I.A., se più brevi di trenta giorni, ancorché solo per le residue attività di cui alla lettera a), comunque vanificata oggi dall'efficacia immediata della SCIA, ai sensi del novellato art. 19, comma 2 della legge 241/1990, e dalla disposizione di cui al comma 4ter dell'art 49 del d.l. 78/2010, come modificato dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, secondo la quale la disciplina della SCIA sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio attività, recata da ogni normativa statale e regionale."

²⁴ Alcune considerazioni, sotto tale profilo si rinvencono I. SALSA, *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, op. cit., p. 56 e ss., ove si possono leggere le due contrapposte letture. Da un lato vi è l'indirizzo giurisprudenziale che individua nella D.I.A. un istituto assimilabile ad un'istanza autorizzatoria la quale, con il decorso dei termini previsti, provoca la formazione di un provvedimento tacito di assenso all'esercizio di una determinata attività. Secondo questa impostazione, la D.I.A. consente al privato di conseguire, in seguito al silenzio maturato dalla P.A., un titolo abilitativo. Al riguardo si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2007, p. 1240, secondo cui la D.I.A. "non è uno strumento di liberalizzazione dell'attività, ma rappresenta una semplificazione procedimentale che

La interessante lettura di questo comma 7 ripropone, con tutta evidenza, la delicata questione della condizione giuridica del terzo controinteressato²⁵, che si senta pregiudicato da un'attività svolta sulla base della semplice presentazione di una S.C.I.A. e in costanza dell'inerzia dell'Amministrazione ed esercitare i suoi poteri di controllo²⁶. In questo caso si conviene facilmente che l'effettività della tutela può essere garantita

consente al privato di conseguire un titolo abilitativo, sub specie dall'autorizzazione implicita di natura provvedimentale, a seguito del decorso di un termine della presentazione della denuncia". L'altra tesi, finora prevalente in dottrina, sulla natura sostanziale da attribuire alla D.I.A. considera quest'ultima un atto soggettivamente ed oggettivamente privato, che in presenza di determinate condizioni ed all'esito di una fattispecie progressiva, legittima il privato a svolgere una certa attività, che sarebbe stata così liberalizzata.

Sul punto è interessante anche il commento di R. FERRARA e L. BERTINOZZI, *Natura giuridica della scia e tecnica di tutela del terzo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1/1012, p. 171 e ss., al Consiglio di Stato, Ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15.

²⁵ La definizione di "controinteressato" è data da F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Giappichelli Ed., 2003, p. 213, in cui si legge "Sono controinteressati – sul piano descrittivo- quei soggetti titolari di una situazione giuridica soggettiva di segno contrario rispetto a quella del ricorrente, perché il provvedimento impugnato ha attribuito loro una posizione di vantaggio e, pertanto, hanno interesse alla sua conservazione. In questo senso essi si pongono nella medesima posizione della pubblica amministrazione che resiste alla domanda diretta all'annullamento del provvedimento, proposta dal ricorrente. Va osservato, però come, dal punto di vista sostanziale, l'interesse del controinteressato non sia diverso da quello del ricorrente, anzi, deve considerarsi qualitativamente ad esso omogeneo, in quanto sono entrambi coinvolti nell'azione amministrativa e devono essere ugualmente considerati dall'amministrazione. Dovranno, pertanto, considerarsi controinteressati coloro nei cui confronti l'azione amministrativa ha spiegato efficacia, determinando in modo diretto una posizione di vantaggio." In senso conforme F. CARINGELLA e M. PROTTO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Dike Ed., 2012, p. 184 e ss.

²⁶ Questione che resta ancora inevasa, ovvero se il legislatore avrebbe potuto risolverla definitivamente configurando l'azione di accertamento autonomo nel processo amministrativo, in occasione della riforma con il D. Lgs. 2 luglio, n. 104, come sostengono alcuni autori, tra cui I. SALZA, *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, op. cit., p. 59. Diversamente R. CHIEPPA, *Il codice del processo amministrativo alla ricerca dell'effettività della tutela*, *www.giuramm.it*, n. 7/ 2010, secondo cui "La soluzione accolta si pone in contrasto con quanto indicato nella stessa relazione governativa circa la già ricordata natura permanente dell'illecito e circa il fatto che "fintanto che perdura l'inadempimento, non possa decorrere alcun termine per l'esercizio dell'azione risarcitoria, in quanto l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento costituisce un illecito di carattere permanente, in relazione al quale non vi è alcuna ragione di certezza delle posizioni giuridiche che giustifichi il consolidamento di una (illecita) situazione di inerzia" (testualmente dalla relazione del Governo)."

solo riconoscendo al terzo, come peraltro avviene nel processo civile, la possibilità di esperire l'istanza di accertamento autonomo dinnanzi al giudice amministrativo per accertare l'inesistenza dei presupposti che fondano il legittimo svolgimento dell'attività segnalata. Conseguenza che risulta obbligata proprio a partire dalla constatazione che, mancando il provvedimento da impugnare, essendo la S.C.I.A. un atto del privato, tale azione risulta necessaria per la soddisfazione concreta della pretesa sostanziale del ricorrente²⁷.

Ritornando all'esame complessivo dell'art. 5 del D.P.R. n. 160/2010, possiamo rilevare come, ad una prima lettura, sembrerebbe che la sua titolazione si riferisca a due procedimenti distinti: un procedimento attivato dalla S.C.I.A. e un secondo procedimento attivato da una domanda che dovrebbe essere quindi concluso con una autorizzazione.

In realtà, però, il contenuto dell'articolo tratta solo della S.C.I.A., in relazione a due distinti procedimenti: il procedimento per l'avvio dell'esercizio dell'attività²⁸ e il procedimento per la realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi, quando la disciplina edilizia prevede che il titolo abilitante sia conseguito con S.C.I.A..

La trattazione dei due procedimenti, nel Regolamento, è però indistinta e crea confusione; quindi, nel tentativo di esser chiari, l'analisi del procedimento automatizzato disciplinato dall'art. 5, verrà sviluppata

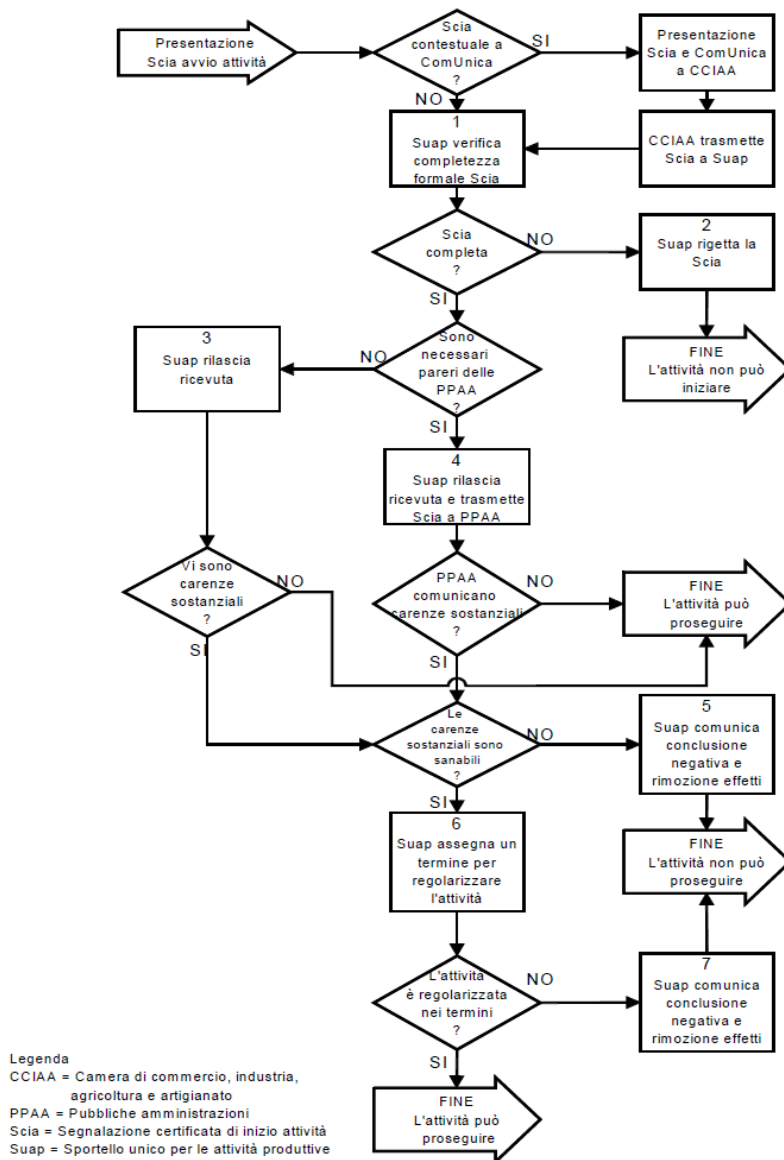
²⁷ Un tale indirizzo è stato sostenuto anche nella sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui peraltro, in constatazione della mancanza di una norma espressa che prescriva l'accertamento autonomo nel processo amministrativo, si è ritenuto che tale azione "atipica" sia esperibile alla luce dell'articolo 24 della Costituzione in cui è previsto il diritto di azione per la tutela degli interessi legittimi in sé considerati indipendentemente dal problema dell'annullamento dell'atto amministrativo.

²⁸ Ad esempio, per il commercio, l'avvio dell'esercizio di attività è disciplinato dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 e dal D. Lgs. 26 marzo 2010, n. 59; l'avvio dell'esercizio dell'attività di acconciatore è disciplinato dalla Legge 17 agosto 2005, n. 174 e dal D. Lgs. n. 59/2010.

tenendo conto della disciplina della S.C.I.A. e separando i due procedimenti sopra individuati.

a) Analisi del procedimento automatizzato con S.C.I.A. per l'avvio dell'esercizio dell'attività.

In questa sede valuteremo l'analisi del procedimento automatizzato per il solo avvio dell'esercizio di attività d'impresa e lo faremo grazie all'aiuto del grafico riportato sotto.



Il procedimento inizia con la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività al S.U.A.P., ma nel caso in cui sia contestuale alla ComUnica, per la nascita dell'impresa, la segnalazione va presentata alla Camera di Commercio che la trasmette immediatamente allo Sportello Unico. Questo doppio passaggio si presenta come obbligatorio e non facoltativo. In molti non comprendono questa formulazione, soprattutto per il fatto che non è prevista a carico della Camera di Commercio nessuna attività istruttoria e nemmeno della completezza formale della segnalazione.

Questa contestualità appare, poi, poco praticabile: infatti prima di iniziare una attività (attraverso S.C.I.A.), l'impresa deve esistere (attraverso ComUnica)²⁹.

Ma andando oltre, vediamo che, ricevuta la richiesta, il S.U.A.P. verifica con modalità informatica la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati (punto 1 dello schema sopra). Come abbiamo visto nel capitolo precedente, questa disposizione impone allo Sportello Unico di dotarsi di una software in grado di effettuare la verifica della completezza formale della segnalazione e di rilasciare “automaticamente” una ricevuta³⁰.

Se la verifica da esito positivo, tale ricevuta consente all'imprenditore di avviare immediatamente l'esercizio dell'attività produttiva o di servizi³¹.

²⁹ Riflessione tratta da C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 317 e ss..

³⁰ Non appare agevole la sostituzione dell'uomo con un software, per la verifica della completezza formale della segnalazione e dei suoi allegati e non appare semplice la produzione di un software di questo tipo. Come, però, abbiamo visto nel Capitolo III la Camera di Commercio di Vicenza dispone di un programma aggiornato ed operativo che mette a disposizione dei Comuni che le delegano le loro funzioni in materia di Sportello Unico.

³¹ Sul punto C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 318, scrive “Sarà protocollata immediatamente la segnalazione o solo dopo la verifica della completezza formale? Se la segnalazione viene consegnata (fisicamente o telematicamente) direttamente al Suap essa verrà protocollata dopo la verifica della completezza formale. Se la Scia perviene direttamente all'Ufficio protocollo, a mano o via posta, la Scia stessa, già protocollata, sarà verificata dall'operatore di front office, in primo luogo, riguardo alla completezza formale”.

Il caso in cui la verifica dia esito negativo sulla completezza formale della S.C.I.A., non è trattato dal Regolamento: però è evidente che il S.U.A.P. dovrà adottare un atto di rigetto che comunichi contestualmente che l'esercizio dell'attività non può iniziare (punto 2 dello schema).

In tal caso il termine del procedimento non inizia nemmeno a decorrere. Lo Sportello Unico comunicherà, all'utente, i motivi della incompletezza formale della segnalazione presentata e specificherà che, per avviare l'esercizio dell'attività, l'interessato potrà presentare un'altra S.C.I.A., completa della documentazione mancante.

Ritornando al caso in cui la S.C.I.A. sia completa dal punto di vista formale, e perciò la verifica dia luogo ad un esito positivo, vediamo come ora seguirà una istruttoria finalizzata alla valutazione della correttezza sostanziale. Per i procedimenti di competenza comunale, l'istruttoria si esaurisce all'interno del S.U.A.P., con la collaborazione eventuale di altri Uffici comunali, benché l'art. 5 del D.P.R. n. 160/2010 non richiami questa ipotesi (punto 3 dello schema). Se non saranno rilevate carenze sostanziali nel termine di 60 giorni l'attività potrà proseguire. In questo caso la ricevuta rilasciata *“costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione”*³² (art. 5 comma 7). Nel caso in cui siano necessari pareri da parte di altre Pubbliche Amministrazioni e non vengano comunicate carenze sostanziali nei termini utili affinché il S.U.A.P. possa intervenire a sospendere l'attività, questa può proseguire regolarmente (punto 4 dello schema).

³² La necessità di un atto autorizzatorio esplicito è precisata nella sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, 23 settembre 2011, n. 5353, consultabile su www.giustizia-amministrativa.it, ove si legge: *“oggetto del ricorso di primo grado è un'asserita autorizzazione tacita che sarebbe stata assentita in favore del controinteressato nell'ambito dello speciale procedimento promosso da quest'ultimo ex D.P.R. n. 447/1998, ricavabile dall'avviso, dello Sportello unico per le attività produttive [...] che tale autorizzazione tacita è atto giuridicamente insussistente nell'ambito del predetto procedimento[.]”*.

Nel caso in cui il S.U.A.P., direttamente, rilevi carenze sostanziali o queste siano rilevate e comunicate al S.U.A.P. dagli Uffici comunali o dalle Pubbliche Amministrazioni responsabili di endo-procedimenti, sarà necessario stabilire se esse siano sanabili o no.

Nel caso in cui non siano sanabili (punto 5 dello schema), lo Sportello Unico comunica all'interessato la conclusione negativa del procedimento applicando l'art. 10-*bis*³³ della L. n. 241/1990³⁴. Nel caso in cui l'interessato non presenti memorie o le memorie non introducano dati e fatti determinanti a superare la valutazione dell'esistenza delle carenze sostanziali, il S.U.A.P. concluderà negativamente il procedimento, adottando i provvedimenti inibitori di cui all'art. 19 comma 3 della L. n. 241/1990 e l'attività, anche se iniziata non potrà proseguire.

Nel caso in cui, invece, le carenze sostanziali siano sanabili (punto 6 dello schema) il S.U.A.P., entro 60 giorni (termine coincidente con quello stabilito per il controllo della S.C.I.A. dalla L. n. 241/1990), assegnerà un termine, non inferiore ai 30 giorni, per regolarizzare l'attività. Se l'attività non viene conformata, il S.U.A.P. concluderà negativamente il procedimento (Punto 7 dello schema); se invece l'attività sarà regolarizzata

³³ Sul punto E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Ed., 2008, p. 429 e ss., osserva che *“Un diverso discorso richiede l'istituto della presentazione delle comunicazioni che l'art. 10bis prevede con riferimento ai procedimenti ad istanza di parte allorchè l'amministrazione abbia comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza: esso è espressione del principio del giusto procedimento ed è preordinato ad instaurare un contraddittorio con l'istante che tenta di <convincere> l'amministrazione a mutare segno al provvedimento finale”*.

³⁴ Sul punto C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 320, scrive *“Si discute se il procedimento di cui all'art. 10bis della legge n. 241/1990 sia o meno applicabile ai procedimenti di Dia/Scia, in quanto esso è riferito ai procedimenti ad istanza di parte, tipologia nella quale non rientrerebbe la Dia/Scia. Tuttavia alla luce del valore provvedimentale del silenzio serbato dall'amministrazione, decorsi 60 giorni previsti per i controlli, riconosciuto dal comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241/1990, ma anche alla luce della finalità perseguita dall'art. 10bis, di deflazione del contenzioso prevedendo un confronto finale fra le conclusioni istruttorie dell'amministrazione e soggetto interessato che non abbia avuto occasione di conoscere preventivamente tali conclusioni istruttorie, si ritiene che esso vada applicato nel caso in esame”*.

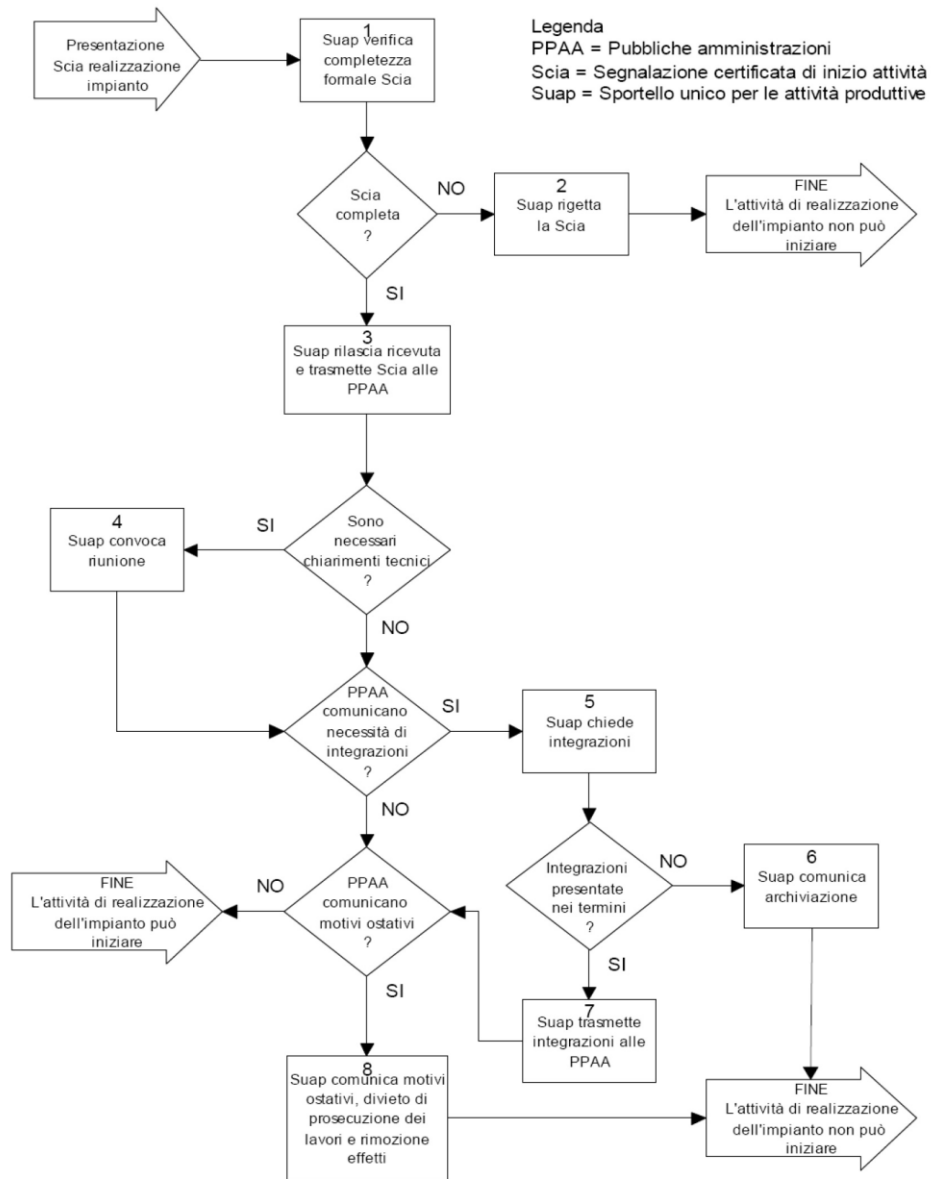
essa potrà proseguire, senza soluzione di continuità, e la ricevuta rilasciata al momento della presentazione S.C.I.A. costituirà titolo autorizzatorio.

Appare interessante ricordare che non vi sono disposizioni né all'interno del Regolamento, né nella L. n. 241/1990, inerenti al caso in cui l'attività non sia regolarizzata nel termine stabilito dal S.U.A.P., ma l'interessato chieda una proroga per poterla regolarizzare. Al riguardo, dovranno essere applicati i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, per decidere in merito alla eventuale concessione di un ulteriore termine per regolarizzare l'attività; per dare certezza all'imprenditore e alla Pubblica Amministrazione, si potrà, inoltre, utilizzare l'accordo *ex art. 11* della L. n. 241/1990³⁵. È appena il caso di ricordare che anche queste determinazioni dovranno essere comunicate con modalità telematica.

³⁵ In proposito E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., p. 560 e ss., analizza le diverse tipologie di accordi tra Amministrazioni e privati. Emerge che vi sono due tipologie di accordi : gli accordi sostitutivi di un provvedimento e gli accordi integrativi del provvedimento. Le differenze essenziali sono che *“mentre l'accordo sostitutivo tiene luogo del provvedimento, l'accordo determinativo del contenuto non elimina la necessità del provvedimento nel quale confluisce, sicchè il procedimento si conclude pur sempre con un classico provvedimento unilaterale produttivo di effetti onde l'accordo ha effetti solo interinali; inoltre, soltanto gli accordi sostitutivi sono soggetti ai medesimi controlli previsti per i provvedimenti mentre, nel caso di accordi determinativi del contenuto discrezionale, il controllo, ove previsto avrà ad oggetto il provvedimento finale”*.

b) Analisi del procedimento automatizzato con S.C.I.A. per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi.

In questa sede procederemo all'analisi del procedimento automatizzato S.C.I.A. per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi, seguendo i passi illustrati nel seguente schema:



Come il procedimento precedente, anche questo inizia con la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività al S.U.A.P., ma si assume l'ipotesi, in questo caso, che la S.C.I.A. non sia contestuale alla presentazione di ComUnica. Infatti, l'impresa prima nasce e poi inizia ad operare ed elemento necessario per far tutto ciò è sicuramente la sede. La realizzazione dell'impianto stabile è il primo affare di cui si occupa l'imprenditore che si accosta al mondo produttivo dovendo, innanzitutto, prima affidare ad un tecnico l'incarico di progettazione. Una volta realizzata la sede, potrà avviare l'attività³⁶.

Anche in questo caso la S.C.I.A. per la realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi deve essere corredata, secondo le norme di settore, dalle dichiarazioni, dalle attestazioni, dalle asseverazioni e dagli elaborati progettuali redatti da un professionista abilitato³⁷.

Ricevuta la S.C.I.A., lo Sportello Unico verifica, con modalità informatica la completezza formale della pratica e dei relativi allegati³⁸

³⁶ Come descritto al punto a), sopra esaminato.

³⁷ Sul punto C. FACCHINI, *Nuovo Suap: il procedimento automatizzato*, in *Azienditalia*, 2011, p. 300, scrive "La disciplina generale della Scia consente (prevede) l'asseverazione relativa alle norme di settore riguardo agli aspetti igienico-sanitari, di sicurezza e in materia di tutela dell'ambiente, ad esclusione dei casi riguardanti il rispetto dei vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e dei casi in cui siano previsti atti imposti dalla normativa comunitaria. Onde evitare dubbi, la norma precisa che tali attestazioni e asseverazioni sostituiscono i pareri eventualmente previsti dalla legge in capo alle pubbliche amministrazioni competenti. Inoltre non potranno essere oggetto di asseverazione gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia e alla amministrazione delle finanze".

³⁸ È interessante la lettura combinata del D.P.R. in esame e della Direttiva Servizi operata da C. APPONI, B. E. G. FUOCO e R. SESTINI, *La nuova disciplina dei procedimenti autorizzatori nelle attività economiche*, op. cit., p. 189, ove si legge "La Direttiva ha posto le seguenti condizioni: innanzitutto, in generale, in sede di disciplina del procedimento, occorre considerare che le condizioni di rilascio dell'autorizzazione relativa ad un nuovo stabilimento (ufficio, filiale..) non possono rappresentare un doppiante di requisiti e controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili, quanto a finalità, a quelli ai quali, il prestatore è già assoggettato in un altro Stato membro o nello stesso Stato membro. In sede istruttoria, occorre accertare i documenti rilasciati in un altro Stato membro che abbiano finalità equivalenti o dai quali risulti che il requisito in questione è

(punto 1 dello schema). In caso di verifica positiva, il S.U.A.P. rilascia una ricevuta: questa disposizione, come già detto in precedenza, richiede una importante programmazione informatica e un software all'avanguardia per poter emettere automaticamente una ricevuta (punto 3 dello schema).

Diversamente dall'attività di avvio di un'attività produttiva, in questa fase l'intervento del Responsabile del procedimento o dell'istruttoria nella verifica della correttezza formale della documentazione appare ancora indispensabile, almeno fino a quando il procedimento non sarà standardizzato totalmente. Tale ricevuta consente all'imprenditore di avviare immediatamente la realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi ai sensi della disciplina S.C.I.A., disposta dalla L. n. 241/1990.

Il caso della verifica, con esito negativo, della completezza formale della S.C.I.A. non è trattato dal Regolamento, come non lo è nel caso di procedimento con S.C.I.A. per l'avvio dell'esercizio dell'attività di beni o servizi (punto 2 dello schema). È comunque evidente che il S.U.A.P. dovrà adottare un atto di rigetto della S.C.I.A. che comunichi contestualmente che l'attività di realizzazione dell'impianto non può iniziare. Il procedimento non si considera avviato anche se la pratica è già stata protocollata³⁹.

rispettato. Il principio di non duplicazione degli oneri già assolti nello Stato d'origine è anche ribadito dalla Corte di Giustizia, 13 dicembre 2007, causa C-465/05, in una fattispecie relativa al personale addetto alla vigilanza. Inoltre in sede istruttoria è illegittimo imporre la presentazione di documenti rilasciati da un altro Stato membro sotto forma di originale, di copia conforme o traduzione autenticata, salvo i casi previsti da altre norme comunitarie o salvo eccezioni giustificate di motivi impeditivi di interesse generale".

³⁹ Circa il valore del protocollo si ricorda la sentenza T.A.R. Liguria, sez. II, 18 febbraio 2010, n. 621, consultabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it, in cui si stabilisce che "anche la DIA è atto tipicamente recettizio nei confronti della PA e l'assenza di timbri di ricevimento impedisce di discernere la sua presentazione agli uffici comunali e quindi, l'avvenuta decorrenza dei termini di legge, elemento che abilita appunto l'interessato a procedere ai lavori. In breve una copia di denuncia di inizio attività esibita senza data di presentazione e di accettazione non può ritenersi tale".

In relazione alla verifica sulla completezza, alcuni autori⁴⁰, precisano che non sono stabiliti i termini per la verifica della completezza formale. Essa dovrebbe esser svolta contestualmente alla presentazione, se ciò non fosse possibile (per la complessità della pratica ad esempio), tale verifica dovrà comunque esser conclusa entro pochi giorni.

Ritornando all'ipotesi in cui la verifica dia esito positivo, e perciò sia ritenuta completa dal punto di vista formale, vediamo come sarà avviata una attività istruttoria finalizzata alla valutazione della sua correttezza sostanziale. Se sono necessari chiarimenti tecnici (punto 4 dello schema), il S.U.A.P. convoca un'apposita riunione tra le parti interessate, che potrà concludersi anche con un accordo *ex art.* 11 della Legge n. 241/1990, come previsto dal D.P.R. n. 160/2010 (punto 4 dello schema). Se non saranno rilevate carenze sostanziali nel termine di 60 giorni, stabiliti dall'art. 19 della Legge n. 241/1990, l'attività, iniziata immediatamente o in attesa del decorso dei 60 giorni previsti per i controlli, potrà proseguire. La comunicazione di inizio lavori sarà fatta coincidere con la data di presentazione della S.C.I.A..

Se, invece, sono fatte rilevare delle carenze sostanziali dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli Uffici comunali al S.U.A.P. (punto 5 dello schema), quest'ultimo ne informerà l'interessato e, nella medesima comunicazione, disporrà il divieto di proseguire i lavori o di iniziarli, nonché stabilirà la fissazione di un termine per la presentazione delle integrazioni finalizzate alla conformazione del progetto. Nel caso in cui le integrazioni siano presentate nel termine fissato (punto 7 dello schema), il S.U.A.P. le trasmetterà alle Pubbliche Amministrazioni competenti per le verifiche e i controlli di rispettiva competenza, per i quali inizieranno di

⁴⁰ Di questa opinione è C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 324.

nuovo a decorrere i 60 giorni. Nel caso in cui dalle richiamate verifiche non emergano motivi ostativi alla realizzazione dell'opera l'attività di realizzazione può continuare; in caso contrario, il S.U.A.P. invierà specifica comunicazione all'interessato disponendo il divieto di prosecuzione dei lavori e la rimozione degli effetti e delle opere nel frattempo realizzate. Alla stessa conclusione si giunge se le integrazioni, di cui sopra, non sono presentate nei termini (punto 6 dello schema).

3.3 Il procedimento attraverso le Agenzie per le imprese (art. 6 del D.P.R. n. 160/2010).

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, le Agenzie per le imprese sono soggetti privati accreditati che possono svolgere funzioni di natura istruttoria o di asseverazione dei requisiti e presupposti per l'esercizio dell'attività.

Quello che in questo capitolo è opportuno analizzare è l'art. 6 del D.P.R. n. 160/2010, rubricato "*Funzioni dell'agenzia e avvio immediato dell'attività d'impresa*", che recita:

“Nei casi di cui all'articolo 5, il soggetto interessato può avvalersi dell'Agenzia per le funzioni di cui all'articolo 38, comma 3, lettera c), del decreto-legge.

L'Agenzia, compiuta l'istruttoria, trasmette, in modalità telematica, al SUAP una dichiarazione di conformità, comprensiva della SCIA o della domanda presentata dal soggetto interessato corredata dalle certificazioni ed attestazioni richieste, che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività e per l'avvio immediato dell'intervento dichiarato. Essa ha anche valore di titolo edilizio con effetti immediati. Il SUAP provvede ad inserire tali informazioni in una sezione del portale, accessibile da parte delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'attività di monitoraggio di cui al comma 1 dell'articolo 11.

L'Agenzia, in modalità telematica, può presentare la SCIA presso l'Ufficio del registro delle imprese nei casi in cui essa sia presentata contestualmente alla comunicazione unica, secondo la disciplina di cui al comma 2 dell'articolo 5.

L'interessato utilizza gli strumenti informatici messi a disposizione dall'Agenzia e può, mediante apposita procura, incaricare la stessa

Agenzia di accedere, per suo conto, a tutti gli atti e i documenti necessari che siano in possesso di un'amministrazione pubblica”.

Quello che emerge con chiarezza dal primo comma è l'ambito di competenza delle Agenzie per le imprese, ovvero tutte le attività che sono soggette a S.C.I.A. e i casi soggetti al silenzio assenso. Ne restano esclusi, in ogni caso, i procedimenti che comportano attività discrezionale da parte dell'Amministrazione, con riferimento ai quali, tuttavia, l'Agenzia, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività istruttoria⁴¹.

Particolare attenzione deve porsi al fatto che la dichiarazione di conformità ha valore di titolo edilizio, con effetti immediati: questo determina il superamento di qualsiasi differimento d'efficacia della S.C.I.A. edilizia⁴².

È proprio questa l'attività tipica e più incisiva fra quelle che le Agenzie possono porre in essere a favore dell'impresa. Si tratta di un'istruttoria finalizzata alla predisposizione della dichiarazione di conformità, alla quale è attribuito valore di titolo autorizzatorio – alla stregua della ricevuta di cui al paragrafo precedente – efficace per l'avvio dell'intervento segnalato⁴³.

⁴¹ Interessante la ricostruzione di D. TROMBINO, *La versione originaria dell'art. 38 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112*, in *La settimana degli enti locali*, n. 4/2011, p. 17.

⁴² Sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 222, scrive: “V'è nel comma qui annotato, a ben vedere, un allineamento sulla disciplina della SCIA, con buona pace di coloro i quali affermano che l'art. 19 della legge n. 241/1990, come novellato dalla legge 122/2010, di conversione con modifiche del decreto legge n. 78/2010, non è applicabile alla materia edilizia, o lo è solo formalmente, ritenendo immutato il quadro normativo di riferimento del settore. Una linea interpretativa che finisce col riconoscere implicitamente la deroga normativa edilizia, laddove le pratiche transitino dall'agenzia”.

⁴³ In riferimento D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 171, scrive: “L'art. 6, in particolare il comma 2, del Regolamento SUAP, descrivono ed esaltano il ruolo delle agenzie, attraverso l'attribuzione di una particolare efficacia riconosciuta alla loro dichiarazione di conformità, sorta di asseverazione delle asseverazioni, che nell'art. 19 diventa, invece, mero allegato tecnico, alla pari di tutti gli altri, surrogabile dalle attestazioni dei tecnici abilitati. Nella più favorevole fra le letture della nuova norma, che non neghi il ruolo delle agenzie private, possiamo ritenere delineata l'ulteriore opzione che la dichiarazione di conformità delle agenzie per le imprese sia procurata dall'interessato come mero allegato tecnico, alla

L'Agenzia esegue un controllo sulla regolarità formale delle S.C.I.A. e delle istanze: verifica che, per ragioni di economia procedurale, non dovrà essere duplicata dal S.U.A.P. ma meramente convalidata automaticamente dal sistema informatico, attraverso il quale l'Agenzia stessa trasmette gli atti allo Sportello Unico⁴⁴.

Così interpretato dalla maggioranza della Dottrina, l'art. 6 lascia intuire che le Agenzie dovranno svolgere una istruttoria preventiva, differenziata notevolmente dal procedimento avviato davanti lo Sportello Unico, ove l'attività dell'impresa potrà iniziare immediatamente e i controlli saranno solo *ex post*. Ma se volessimo interpretarlo in senso inverso, concedendo all'impresa di attivarsi contestualmente alla presentazione della S.C.I.A., non emergerebbe alcun vantaggio per l'imprenditore rispetto alla presentazione della medesima, direttamente, allo Sportello Unico.

Inoltre, non sono disciplinati aspetti cruciali del procedimento gestito dalle Agenzie, come i tempi di conclusione o il potere di interloquire con altre Pubbliche Amministrazioni per lo svolgimento dell'istruttoria, o ancora la responsabilità amministrativa⁴⁵. Tutte queste lacune del procedimento

stregua dell'attestazione e asseverazione del tecnico abilitato, da trasmettere in una con la SCIA, direttamente al SUAP, in alternativa all'acquisizione, attraverso l'agenzia, del previsto titolo abilitativo".

⁴⁴ Sul punto C. FACCHINI, *Il nuovo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 800, osserva che "La cosa è particolarmente delicata quando si tratti di procedimenti per la realizzazione (o modificazione) di impianti produttivi di beni o servizi, che hanno un impatto rilevante e duraturo sul territorio. Si ritiene che i controlli debbano essere svolti dall'Agenzia per le imprese in fase di istruttoria preventiva, per cui nulla spetti al Suap e alle pubbliche amministrazioni competenti riguardo al controllo. Infatti, se così non fosse vi sarebbe una duplicazione di funzioni, non giustificabile in termini di efficienza del sistema amministrativo in materia di imprese, del quale le Agenzie per le imprese entrano a far parte."

⁴⁵ Tra gli ulteriori quesiti sulla disciplina in esame C. FACCHINI, *Il nuovo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 800, scrive "Per la caratterizzazione del procedimento svolto dalle Agenzie assume rilievo quanto affermato nella relazione illustrativa del regolamento, che «solo l'esito positivo dell'attività svolta dalle Agenzie avrà il valore giuridico di un atto». Pertanto vi è da ritenere che il terzo controinteressato possa impugnare l'attestazione di conformità rilasciata dall'Agenzia, mentre l'interessato non possa impugnare l'esito negativo dell'istruttoria o l'inerzia dell'Agenzia. Ma forse

attraverso le Agenzie, hanno sicuramente scoraggiato gli imprenditori italiani dall'intraprendere tale strada.

Ulteriore confusione è stata creata dalla considerazione, riportata nella relazione di accompagnamento del Regolamento, per cui le microimprese potranno “*delegare alle Agenzie ogni rapporto con le amministrazioni pubbliche.*”⁴⁶. Sembrerebbe emergere, da questa previsione, un ruolo di consulenza delle Agenzie, cosa che invece non è prevista dal Regolamento. Al contrario, secondo quest'ultimo, esse dovrebbero essere alternative alla Pubblica Amministrazione nella istruttoria e nelle conclusioni di alcuni procedimenti di autorizzazione alle imprese.

L'intervento delle Agenzie nel procedimento di avvio o di realizzazione di una attività produttiva si esaurisce, quindi, al momento stesso del ricevimento degli atti istruttori da parte del S.U.A.P., che li sottoporrà ai controlli di merito propri e degli uffici competenti ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 5 del D.P.R. n. 160/2010.

Il ruolo indicato per l'Agenzia dal Legislatore del 2010 è quello di accompagnare l'imprenditore nella nascita della sua impresa e nell'avvio dell'attività produttiva, come descritto al comma 3 dell'art. 6 in esame: l'Agenzia presenta contestualmente la “ComUnica” e la S.C.I.A. presso il Registro Imprese. Quello che il Regolamento non chiarisce è se l'Agenzia debba svolgere l'istruttoria o meno, o se, ancora, la Camera di Commercio dovrebbe trasmettere la S.C.I.A. al S.U.A.P. per lo svolgimento dell'istruttoria⁴⁷. Quello che, invece, “innerva” tutto il Regolamento è la

sarà la giurisprudenza a stabilire che cosa possa essere impugnato e che cosa no, visto che il legislatore non l'ha fatto”.

⁴⁶ Per un'analisi completa della relazione che accompagna il Regolamento si rinvia al paragrafo 1.5.

⁴⁷ Questi dubbi sono sollevati da C. FACCHINI, *Il nuovo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 175, ove scrive “*Se la Camera di Commercio dovrà trasmettere la Scia al Suap per lo svolgimento dell'istruttoria, non sarebbero sufficienti i servizi già svolti dalle Associazioni degli imprenditori?*”

previsione di strumenti informatici messi a disposizione dell'imprenditore per il raggiungimento dello scopo prefissato: nel caso di specie, sarà l'Agenzia a predisporli.

Riassumendo, se, ad esempio, vi fosse un imprenditore che volesse avviare una impresa artigianale, alla luce della normativa previgente avrebbe dovuto svolgere una serie di adempimenti, che variavano a seconda della situazione di partenza della sua impresa e dei locali aziendali. La nuova normativa, invece, consente di ridurre tali adempimenti. Infatti, l'imprenditore ha due possibilità: potrebbe lui stesso, attraverso la Comunicazione Unica, presentare allo Sportello Unico una S.C.I.A. alla quale allegare una dichiarazione in cui si attesti la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla normativa vigente; potrebbe, altrimenti, rivolgersi all'Agenzia per le imprese, come abbiamo visto sopra, che avvalendosi dell'assistenza di soggetti specializzati, svolgeranno per suo conto tutte le istruttorie, rilasciando in caso di esito positivo della stessa una dichiarazione di conformità.

3.4 Introduzione ed analisi generale del procedimento ordinario di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 160/2010.

Fuori dai casi disciplinati dal procedimento automatizzato, le istanze relative ai procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi possono essere presentate direttamente allo Sportello Unico per avviare il c.d. procedimento ordinario, disciplinato all'art. 7 del D.P.R. n. 160/2010, rubricato "Procedimento unico":

"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 modalità telematica dagli organismi competenti al responsabile del SUAP.

Nei procedimenti di cui al comma 1, l'Agenzia, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività 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 attività produttive o alla realizzazione degli impianti produttivi, nonché per la redazione in formato elettronico delle domande, dichiarazioni e comunicazioni ed i relativi elaborati tecnici. Se il comune lo consente, l'Agenzia può 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, è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività 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.”

Dal primo comma dell'articolo appena riportato si ricava, in via residuale, l'ambito di applicazione del procedimento ordinario, ovvero le attività indicate all'art. 2, comma 1, soggette alla disciplina della S.C.I.A. e al silenzio assenso⁴⁸.

⁴⁸ Sul punto D. TROMBINO, 30 giorni per rispondere alle istanze (I parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 9/2011, p. 10, scrive “Il comma 1 ne definisce l'ambito di applicazione. È richiamato dal comma 5, nell'attribuzione all'Agenzia per le imprese della competenza a svolgere attività istruttoria, in luogo e a supporto dello sportello unico, dove si fa riferimento all'art. 38, comma 3, lettera c) del decreto-legge, che espressamente circoscrive tale possibilità ai procedimenti che comportino attività discrezionale da parte dell'amministrazione. Ciò conferma che il procedimento unico propriamente detto è quello finalizzato all'adozione di provvedimenti a contenuto discrezionale.”

Le istanze, in tali ipotesi, vengono presentate esclusivamente allo Sportello Unico, che dispone di trenta giorni, a decorrere dalla data di ricevimento delle stesse per chiedere, eventualmente, all'interessato la necessaria documentazione integrativa, di seguito ad esperimento del controllo della regolarità formale⁴⁹. A *contrariis*, l'interessato che non riceve la richiesta di chiarimenti circa il contenuto della documentazione prodotta e/o di produrne altra, può ritenere che la propria istanza sia stata presentata correttamente e nei termini indicati⁵⁰.

Per il rilascio del provvedimento conclusivo – nei procedimenti che si esauriscono all'interno di un unico Sportello Unico o che richiedono nulla osta, concerti, o altri atti di assenso della sola Pubblica Amministrazione competente all'adozione del provvedimento finale – oltre al residuo del tempo previsto al comma 1, disponibile per la verifica della completezza formale, al S.U.A.P. sono concessi altri trenta giorni (decorrenti dal momento in cui la documentazione è stata integrata o, se originariamente

⁴⁹ Si ricorda che le istanze devono essere accompagnate da tutte le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dagli atti di notorietà richiesti dalla legge, a prescindere che siano rilevanti o meno ai fini dell'esercizio di una determinata attività produttiva. Al riguardo D. TROMBINO, *Liberalizzazione e semplificazione muovono dalla Scia* (I parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 5/2012, p. 9, osserva: “In aggiunta, dette attestazioni, in pratica elaborati tecnici, devono essere a loro volta corredati da altri elaborati tecnici (ancor più?) necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione (come se i primi potessero eventualmente anche dissimulare conformità e legittimità dell'insediamento produttivo!). Non certo il volume ideale per pratiche che s'accingono a viaggiare attraverso via telematica, specie se ad attrezzatura informatica pressoché invariata. Si consideri, inoltre, che la Scia rischia d'assorbire, con tutto il suo carico di rigidità e nuovi oneri, anche le mere comunicazioni, quelle, per intendersi, prive di un vero e proprio contenuto abilitativo, con le quali sono omologate situazioni nuove rispetto a quelle rappresentate nel titolo di una determinata attività produttiva, talora contemplate negli ordinamenti regionali come risposta semplificatoria alla pregressa tendenza di subordinare tutto ad autorizzazione espressa.”

⁵⁰ Sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 225, scrive “Guardando, infine, all'unicità effettiva del procedimento, rileva come un limite grave di questo articolo sia il non aver introdotto una regola che espressamente scorraggiasse la possibilità di segmentare gli endoprocedimenti, attraverso attivazioni differite degli stessi – si fa ovviamente riferimento, in questo caso, a tutti quelli innesscati dalle istanze volte all'acquisizione di un'autorizzazione espressa – che, così, il S.U.A.P non potrà impedire”.

LE NUOVE PROCEDURE OPERATIVE PER L'AVVIO O LA MODIFICA DI
UN'ATTIVITÀ D'IMPRESA.

completa, dal momento del ricevimento dell'istanza assunta, nell'immediatezza, la completezza informatica).

In alternativa a questo procedimento, può essere indetta la conferenza di servizi⁵¹: questa scelta è preferibile quando sia necessario ottenere il parere

⁵¹ Circa la natura della conferenza di servizi è interessante la tabella riassuntiva riportata sotto, allegata al contributo di D. TROMBINO, *Conferenze di servizi, eccesso procedurale* (I parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 16/2011, p. 9:

Conferenza di servizi meramente istruttoria	Art. 14, comma 1	Quando è opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.
Conferenza di servizi decisoria (necessaria)	Art. 14, comma 2	Quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta.
Conferenza di servizi decisoria (facoltativa)	Art. 14, comma 2 (ultimo periodo)	Quando 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.
Conferenza di servizi su procedimenti connessi	Art. 14, comma 3	Per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati.
Conferenza di servizi per acquisizione di più atti di consenso	Art. 14, comma 4	Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche.
Conferenza di servizi per concessione di lavori pubblici	Art. 14, comma 5 Art. 14-bis, comma 5	In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici.
Conferenza di servizi in assenza di un progetto preliminare .	Art. 14-bis, comma 1	Per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, i necessari atti di consenso
Conferenza di servizi su progetto preliminare di opere pubbliche e di interesse pubblico	Art. 14-bis, comma 2	Finalizzata ad individuare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nulla osta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente
Conferenza di servizi su Via	Art. 14-bis, comma 3	Si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale.
Conferenza di servizi su progetto definitivo di opere pubbliche e di interesse pubblico.	Art. 14-bis, comma 5	Si esprime sul progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare ex art. 14-bis, comma 2

di più Enti o Pubbliche Amministrazioni⁵². Come abbiamo visto, già lo Sportello Unico disciplinato dal D.P.R. n. 447/1998 si inseriva in un contesto normativo caratterizzato, in prevalenza, dall'autorizzazione amministrativa, sulla base della quale s'è formata, sviluppata e consolidata l'interrelazione fra enti ed uffici diversi. All'oggi, al di là del mutato titolo abilitativo, l'esercizio delle attività produttive richiede ancora l'acquisizione contestuale di pareri, nulla osta *et similia*⁵³.

In questo contesto, assume il ruolo di protagonista il Responsabile dello Sportello Unico: è lui che indice la conferenza di servizi, anche su richiesta del soggetto interessato o dell'Agenzia.

Conferenza di servizi per affidamento mediante appalto concessione di lavori pubblici.	Art. 14- <i>bis</i> , comma 5 (ultimo periodo)	Si esprime sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni
Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto	Art. 14- <i>quinquies</i>	Finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli artt. 37- <i>bis</i> e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109,

⁵² Una precisazione letterale è data da D. TROMBINO, *Conferenze di servizi per snellire i tempi* (II parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 10/2011, p. 10, secondo cui: *“In ogni caso, l’ambito d’applicazione del comma 2 è ricavabile, in via residuale, dalla previsione contenuta nel comma 3. Il discrimine risiede nell’espressione “diverse amministrazioni pubbliche” dalle quali acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi, ossia, pareri obbligatori e vincolanti. L’uso del plurale e l’attributo “diverse”, isolano le (ricorrenti) ipotesi in cui non siano da acquisire più intese, nulla osta, concerti o assensi, ma un solo parere, obbligatorio e vincolante, e/o le intese, nulla osta, concerti o assensi, seppur in numero superiore ad uno, siano da acquisire all’interno dell’amministrazione nella quale è inquadrato il Suap”*.

⁵³ Un esempio di ciò viene dato nella sentenza T.A.R. Calabria, sede Catanzaro, sez. I, 12 gennaio 2011, n. 32, consultabile su www.giustizia-amministrativa.it, ove si stabilì che *“La realizzazione e la gestione di impianti eolici rientra tra le attività di impresa liberalizzate, che, a scopo di semplificazione burocratica ed in ossequio dei principi comunitari, viene sottoposta, previa conferenza di servizi, ad un’autorizzazione unica, che costituisce anche titolo di realizzazione dell’impianto, e, quindi è anche sostitutiva del permesso di costruire, perché il Comune può far valere il proprio interesse, ambientale ed urbanistico, ad una corretta localizzazione urbanistica del parco eolico e alla sua conformità edilizia, nell’ambito della suddetta previa conferenza di servizi”*.

La conferenza di servizi si configura come una procedura tendenzialmente obbligatoria - stante la possibilità di diventare effettivamente obbligatoria attraverso una previsione particolare regionale – per tutte quelle fattispecie, in ordine alle quali siano stabiliti tempi superiori a novanta giorni per acquisire intese, nulla osta o atti di assenso. Nei rimanenti casi, ovvero qualora i termini per ottenere le autorizzazioni siano inferiori a novanta giorni, è prevista la facoltatività per il Responsabile di indire una conferenza in alternativa alla modalità ordinaria di richiedere gli atti agli altri Uffici comunali⁵⁴.

Come abbiamo visto in precedenza, l'infruttuosa scadenza del termine previsto per acquisirli, come stabilito all'art. 38, comma 3, lettera *h*) del D. L. n. 112/2008, modificato dalla Legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, comporta, per l'Amministrazione procedente, la possibilità di concludere in ogni caso il procedimento, prescindendo dagli avvisi o pareri necessari⁵⁵. La mancata risposta delle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, viene qualificata non tanto come consenso all'adozione dell'atto amministrativo finale richiesto dal privato, ma piuttosto, come una assenza di indicazioni, condizioni o cautele espresse in ordine alla adozione e al contenuto dell'atto conclusivo del procedimento.

⁵⁴ Sul punto, I. SALSA, *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, op. cit., p. 63, scrive “E’ difficile esprimere una valutazione sul funzionamento e sul grado di efficacia della conferenza di servizi per il limitato numero di decisioni giurisprudenziali e l’assenza di dati ufficiali sul grado della sua applicazione. La scarsità di pronunce non significa che essa non generi contenzioso o che non lo prevenga, ma resta, comunque un importante strumento di accelerazione dei procedimenti amministrativi, poiché consente di realizzare una migliore qualità della decisione, valutando in maniera contestuale e ponderata gli interessi pubblici coinvolti”. Al riguardo si veda anche V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La nuova disciplina dell’azione amministrativa*, Jovene Ed., 2006, p. 173 e ss.

⁵⁵ Sul punto cfr. D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 226, secondo cui “..una sorta di (pericoloso) silenzio assenso, che potrà attecchire anche su aspetti quali la conformità urbanistica-edilizia di un immobile, la prevenzione incendi, le condizioni igienico-strutturali ecc.”.

La disciplina previgente considerava la conferenza di servizi come un modulo che doveva essere attivato, anche quando non se ne fosse prescritta l'obbligatorietà, comportando inutili aggravii procedurali in tutte le ipotesi in cui non era opportuna una convocazione. La nuova disciplina dettata dall'art. 49, D. L. n. 78/2010 ha lo scopo di rendere più agevole e chiara l'applicazione della normativa in materia, delineando con precisione le ipotesi in cui l'indizione della conferenza è obbligatoria o facoltativa al fine, anche, di ridurre il contenzioso⁵⁶.

L'Amministrazione dovrà valutare caso per caso, nell'ipotesi in cui le autorizzazioni richiedano meno di novanta giorni, la convocazione della conferenza di servizi tenendo conto, però, anche del rispetto dei termini di conclusione del procedimento, il cui decorso non è arrestato o sospeso dallo svolgimento dei lavori della conferenza⁵⁷.

⁵⁶ Sul punto I. SALSZA, *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, op. cit., p. 65 e ss., commenta le altre modifiche alla Conferenza di servizi che incidono sulla semplificazione dei procedimenti concernenti lo Sportello Unico. Ricordiamo che viene modificato il comma 2, dell'art. 14-ter della L. n. 241/1990, al fine di consentire la partecipazione dei Sopsintendenti territorialmente competenti alla conferenza di servizi; lo stesso articolo vede l'aggiunta del comma 3-bis, il quale stabilisce che in caso di opera o attività sottoposta anche ad autorizzazione paesaggistica, il Sopsintendente si esprima definitivamente nell'ambito della Conferenza. L'aggiunta del comma 4-bis all'art. 14-ter, prevede la possibilità che, quando l'intervento oggetto della conferenza sia stato sottoposto alla valutazione strategica ambientale, i risultati siano utilizzati, senza modificazione, ai fini della VIA, qualora effettuata nella medesima sede. Il comma 6-bis viene riscritto e accorpa i passaggi, prima richiesti alla chiusura dei lavori della conferenza di servizi, che comportavano la redazione di un verbale, una determinazione motivata adottata dall'amministrazione precedente e il provvedimento finale. In conclusione, vi è stata la modifica dell'art. 14-quater che incide sulla disciplina degli effetti del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da parte di una o più amministrazioni partecipanti.

Si veda anche D. TROMBINO, *Conferenza di servizi potenziata* (II parte), *La settimana degli enti locali*, n. 17/2011, p. 18 e ss..

⁵⁷ Si ricorda che la loro eventuale violazione comporta per la Pubblica Amministrazione l'obbligo di risarcire il danno al privato. Sul punto si veda F. CARINGELLA e M. PROTTO, *Il nuovo procedimento amministrativo : commento organico alla legge 18 giugno 2009, n. 69, di modifica della L. n. 241/1990*, Dike Ed., 2009, p. 39, in cui si legge "il recente commento dell'articolo 2-bis della legge n. 241 del 1990, che ha introdotto l'obbligo di risarcimento del danno ingiusto a carico della P.A. e dei soggetti privati preposti all'esercizio delle attività amministrative, in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento".

Come abbiamo visto sopra la figura “principe” di questo procedimento è il Responsabile dello Sportello Unico. La disposizione di cui alla lettera *h*) dell'art. 38, comma 3, del D. L. n. 112/2008, come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, punta il *focus* sulla responsabilità per i danni da mancata emissione degli avvisi, da parte degli Uffici e Amministrazioni terze, della quale tiene esente il Responsabile S.U.A.P., sempre che non abbia omissso la richiesta dell'avviso medesimo.

Qui il rispetto dei termini del procedimento è più incisivo, ai fini della responsabilità incombente sul Responsabile dello Sportello Unico, ancorché limitata nell'ambito della valutazione del suo operato, ciò che vale anche per gli altri soggetti pubblici partecipanti alla conferenza di servizi.

Continuando con l'esame dell'articolo in questione è importante ricordare che le istanze, le richieste d'integrazione documentale o di chiarimenti, i motivi ostativi all'accoglimento, ecc., transitano, fra gli Uffici e le Amministrazioni competenti e il S.U.A.P., in formato elettronico, attraverso il canale telematico.

In conclusione, anche nel procedimento ordinario, disciplinato dall'art. 7 del D.P.R. n. 160/2010 occorre distinguere il caso in cui l'interessato intenda realizzare (o modificare) un impianto produttivo di beni o servizi, dal caso in cui l'interessato intenda avviare l'esercizio di un'attività produttiva di beni o servizi⁵⁸. Analizzeremo, ora, separatamente, le due fattispecie.

⁵⁸ Secondo C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 326, i due procedimenti ordinari appena descritti sono “*residuali, espressamente previsti dalle discipline del settore e mantenuti dal regime autorizzatorio dopo l'applicazione dei criteri dettati alla Direttiva Servizi, in quanto giustificati da motivi imperativi di interesse generale. Si pensi ad esempio alle grandi superfici di vendita per il commercio al dettaglio e al commercio su aree pubbliche, disciplinati dal d. lgs. n. 114/1998 e dal d. lgs. n. 59/2010. In questi casi lo Sportello Unico per le attività produttive dovrà applicare i termini e i tempi del procedimento ordinario, ovvero i termini e i tempi dettati dalla disciplina, nazionale e regionale, quando siano più favorevoli all'utente.*”

a) Analisi del procedimento ordinario per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi.

L'analisi del primo procedimento seguirà i passi illustrati nel diagramma di flusso riportato alla tavola sotto.

Da questa illustrazione appare chiara la natura residuale del procedimento ordinario: l'intervenuta disciplina della S.C.I.A. ha notevolmente ampliato i casi in cui si potrà applicare il procedimento automatizzato, consentendo l'asseverazione del rispetto delle normative tecniche settoriali che, quindi, superano la necessità di acquisire pareri da parte della Amministrazioni Pubbliche competenti.

Pertanto, dovranno essere sottoposti a procedimento ordinario tutti quegli interventi di realizzazione (o modificazione) degli impianti produttivi per i quali si rende necessario il rilascio dei seguenti atti:

- 1- Il rilascio del permesso di costruire⁵⁹;
- 2- Un parere o un'autorizzazione in relazione alla presenza di vincoli ambientali⁶⁰ (ad esempio il vincolo idrogeologico⁶¹);

⁵⁹ Sul punto G. GUZZO e G. PALLIGGIANO, *L'attività edilizia*, Giuffrè ed., 2011, p. 40 e ss., secondo cui "Il d.p.r. n. 380/2001 persegue una linea di massima semplificazione perché elimina l'autorizzazione, amplia i casi di attività libere, prevede due soli titoli abilitativi per l'esecuzione delle opere edilizie: il permesso di costruire e la denuncia di inizio attività [...] Pure nella loro diversità strutturale, permesso e d.i.a. rispondono ad una medesima funzione: gestire e controllare lo sviluppo del territorio, assicurando che il richiedente osservi, nel progettare e realizzare l'opera edilizia, sia la normativa vigente sia le prescrizioni dei piani generali ed attuativi. Il legislatore ha scelto di attribuire alla d.i.a. una corsia preferenziale, rappresentando questa uno strumento di ineguagliabile semplificazione amministrativa".

⁶⁰ "La tutela dell'ambiente e delle risorse naturali è divenuta – pur con un certo ritardo rispetto alle condizioni generali del pianeta – una delle priorità della politica internazionale. L'attenzione per le condizioni dell'ambiente si è sviluppata nel corso degli anni grazie al costante impegno da parte di scienziati e i gruppi di pressione internazionali che hanno contribuito anche alla diffusione di una coscienza civile attenta a tali questioni": così inizia l'interessante scritto di G. LANDI, *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale*, Utet, 2009.

- 3- Un parere o un'autorizzazione in relazione alla presenza di vincoli paesaggistici o culturali (ad esempio quelli tutelati delle Soprintendenze)⁶²;
- 4- Un parere o un'autorizzazione imposti dalla normativa comunitaria (come nel caso delle autorizzazioni previste dal D. Lgs. n. 152/2006)⁶³;
- 5- Un atto rilasciato da un'Amministrazione proposta alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze.

Si pone il problema della caratterizzazione del procedimento per la realizzazione (o modificazione) di impianti produttivi di beni e servizi che richieda sia autorizzazioni, che devono essere rilasciate dalle Pubbliche

⁶¹ La competenza, in riferimento al vincolo idrogeologico, è stata delegata dalle Regioni alle Province o alle Comunità Montane. Per quanto attiene alla legislazione veneta è doveroso citare I. CACCIAVILLANI, *La legge forestale regionale*, Ed. Programma, 1990, p. 3 e ss., ove si legge “*La disciplina di quella particolare conformazione del suolo denominata bosco ha sempre formato oggetto di cure particolari e di norme speciali, per l'importanza che essa ha nella vita associata. Non è quindi senza significato che la disciplina del bosco e delle foreste si identifichi fino a diventare perfetto equipollente della difesa del suolo, al punto che la disciplina del bosco si identifica con la tutela del vincolo idrogeologico, non solo, ma anche della montagna*”.

⁶² Un contributo interessante sul punto è dato da A. CALEGARI, *Autorizzazione paesaggistica e titoli edilizi: alla ricerca di un coordinamento (im)possibile, tra contrapposte esigenze di tutela, e di semplificazione*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, n. 1-2/2009, p. 261 e ss..

⁶³ Il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, intitolato “*Norme in materia ambientale*” è il frutto del recepimento, nel nostro ordinamento, di diverse direttive comunitarie in materia ambientale le quali hanno ad oggetto le autorizzazioni agli scarichi di acque reflue, l'autorizzazione integrata ambientale, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero rifiuti. In tema di legittimazione giurisdizionale del singolo di derivazione comunitaria, è interessante lo studio di G. M. ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Giappichelli Ed., Torino, 2008, p. 237 e ss., ove si legge “*Tale sostanziale ampliamento alla tutela, in termini della giurisdizione, è un primo risultato cui si è giunti grazie alla normazione ambientale internazionale recepita a livello sia comunitario sia interno. In particolare la direttiva 2003/35/CE ha recepito la Convenzione di Aarhus che detta norme per l'accesso alla giustizia in temi di piani e programmi. Essa riconosce il diritto di ricorrere davanti agli organi di giustizia avverso decisioni, atti od omissioni dell'autorità pubblica in materia ambientale*”.

Amministrazioni competenti, sia pareri che possono essere oggetto dell'art. 19, Legge n. 241/1990. Il dubbio concerne i comportamenti da assumere per gli endo – procedimenti che comportano pareri “asseverabili” dal tecnico abilitato, nel procedimento “ordinario”.

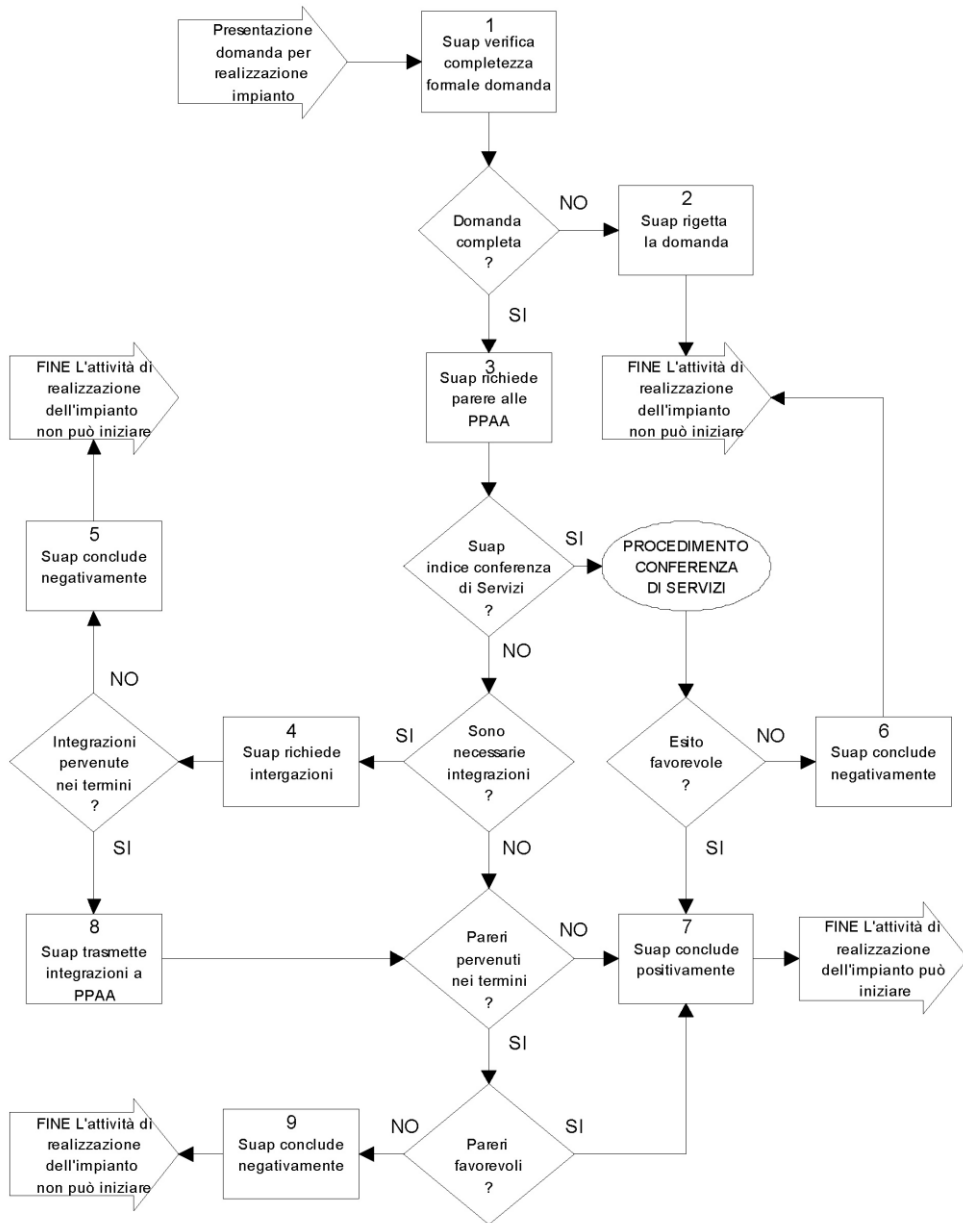
Al riguardo, parte della Dottrina⁶⁴ ritiene che il richiedente possa decidere sia di presentare le possibili asseverazioni, sia di non presentarle. Infatti l'obbligo di presentarle è legato alla possibilità di avviare la realizzazione di un impianto produttivo con S.C.I.A., con efficacia immediata e controllo successivo delle Pubbliche Amministrazioni.

Nel procedimento ordinario, che stiamo esaminando, l'avvio immediato non è possibile, anche solo per la necessità di ottenere preventivamente un'autorizzazione non asseverabile. In questo caso, quindi, potrà essere chiesto al S.U.A.P. di acquisire i pareri sopra trattati contemporaneamente alla acquisizione delle altre autorizzazioni che lo stesso dovrà ottenere senza, però, penalizzare i tempi del procedimento⁶⁵.

⁶⁴ Fra gli altri si ricorda C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 328.

⁶⁵ In materia appare interessante lo studio di G. CORSO e F. TERESI, *Procedimento Amministrativo e Accesso ai Documenti*, Maggioli Ed., 1991, p. 83, che così osservavano: “E’ nota la giurisprudenza in materia di concorsi a pubblico impiego o di contratti ad evidenza pubblica. L’amministrazione può chiedere la regolarizzazione della documentazione, ma non può sollecitare l’integrazione di dichiarazioni carenti. Riteniamo che la previsione da parte dell’art. 6 di un così ampio potere di accertamento d’ufficio in capo al responsabile – potere che si estende alla richiesta di rettifica di dichiarazioni erronee o incomplete – imponga una revisione di quell’indirizzo giurisprudenziale. Non dimentichiamo che i principi desumibili dalla l. 241 sono qualificati dall’art. 29 come principi generali dell’ordinamento giuridico: ed è alla stregua di essi che andrebbero giudicate (ed eventualmente modificate) le enunciazioni giurisprudenziali configgenti. A ciò va aggiunto che il rigorismo manifestato sul punto dalla giurisprudenza amministrativa tradisce un favor per l’amministrazione e una indifferenza per le ragioni del cittadino che mal si conciliano non solo con le regole dell’art. 6 ma con lo spirito complessivo della l. 241. Né tale rigorismo trova giustificazione nella par condicio fra i candidati o fra i concorrenti, cui la giurisprudenza suole spesso appellarsi; par condicio che verrebbe pregiudicata se una domanda (o una documentazione) irregolare o incompleta venisse mantenuta in lizza anziché essere esclusa. La par condicio è rispettata se la disponibilità dell’amministrazione a consentire la regolarizzazione o la integrazione (della domanda o della documentazione) è manifestata nella stessa misura e in modo imparziale nei confronti

LE NUOVE PROCEDURE OPERATIVE PER L'AVVIO O LA MODIFICA DI UN'ATTIVITÀ D'IMPRESA.



Legenda
 PPAA = Pubbliche amministrazioni
 Suap = Sportello unico per le attività produttive

di tutti i concorrenti, anche se poi ad avvalersene saranno soltanto coloro che siano incorsi in quella incompletezza o irregolarità”.

Il procedimento ordinario per la realizzazione o modificazione di un impianto produttivo di beni o servizi inizia come il procedimento automatizzato analizzato in precedenza, ovvero con la presentazione della domanda allo Sportello Unico.

Il S.U.A.P., appena riceve la domanda, ne verifica la completezza formale (punto 1 dello schema). Nel caso in cui la stessa non sia completa, il S.U.A.P. la rigetterà (punto 2 dello schema). In questo caso il procedimento non si considera avviato, pertanto i termini per tale adempimento, benché non fissati dalle norme, in coerenza con la necessità di semplificazione e certezza nei termini amministrativi, dovranno essere immediati.

Nel caso in cui la domanda sia completa e sia necessario *“acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche”* (art. 7, comma 3), lo Sportello Unico trasmetterà l'istanza e gli allegati tecnici alle Pubbliche Amministrazioni competenti per i profili esaminati ad inizio del paragrafo, per l'espressione del parere o il rilascio degli altri atti di consenso previsti dalle normative del settore⁶⁶ (punto 3 dello schema).

A questo punto, il S.U.A.P. può convocare la conferenza di servizi quando sia necessario acquisire parere da più Amministrazioni⁶⁷. La convocazione può esser richiesta anche dall'interessato o dall'Agenzia.

⁶⁶ Si veda la sentenza T.A.R. Lazio, sede Roma, sez. II, 5 ottobre 2010, n. 32684, in *Foro Amm. T.A.R.*, 2010, p. 3227, ove si afferma che *“Sussiste la competenza del Comune ad adottare il provvedimento con cui si statuisce il mancato accoglimento della d.i.a. sanitaria, a seguito della costituzione dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) che non vanifica le preesistenti competenze delle altre amministrazioni, come le A.U.S.L., ma è titolato a gestire il “procedimento unico” in cui confluiscono tutti i preesistenti procedimenti, dall’iniziale domanda o comunicazione fino alla sua conclusione”*.

⁶⁷ Secondo un recente orientamento della giurisprudenza, bisogna tener presente che la *ratio* complessiva del modulo procedimentale della conferenza di servizi è di rendere più semplice e veloce l'azione amministrativa, ferma restando la serietà della ponderazione degli interessi in gioco, la cui valutazione è rimessa, però, alle stesse amministrazioni, per cui, quando le suddette finalità risultino assicurate dall'intervenuta espressione delle determinazioni di ogni singola autorità, devono ritenersi illogiche ed inutilmente ripetitive

La norma in esame non fa riferimento agli Uffici comunali, ma essi dovranno essere coinvolti quando necessario, in analogia alla disposizione dell'art. 5, D.P.R. n. 160/2010, che prevede il loro coinvolgimento, quando siano competenti in merito a specifici endo – procedimenti⁶⁸.

D'altra parte il S.U.A.P. dovrà convocare la conferenza di servizi nel caso in cui i procedimenti per il rilascio dei pareri o degli altri atti d'assenso abbiano durata superiore ai 90 giorni.

Alla Conferenza sarà presente sia il Responsabile dello Sportello Unico, nel ruolo di amministrazione procedente, con la competenza sul procedimento unico, sia il Responsabile del servizio edilizia, nel ruolo di Amministrazione competente di uno specifico endo – procedimento. Questo è un caso molto particolare di conferenza di servizi perché il Comune si presenta con due responsabilità e, quindi, con due ruoli distinti: il S.U.A.P., deve coordinare l'intero procedimento con le competenze attribuite dal D.P.R. n. 160/2010, e il servizio edilizia, responsabile dell'endo – procedimento edilizio, dotato di una sua piena autonomia, con le competenze e le responsabilità attribuite dal D.P.R. n. 380/2001⁶⁹ e dalle leggi regionali in materia di edilizia.

Se le due figure non coincidono, come avviene nei Comuni medio grandi, si può ritenere di poter prevedere la partecipazione di entrambe, benché facenti parte di una medesima Amministrazione, il Comune, in quanto destinatari di due competenze e responsabilità diverse: il Responsabile dello Sportello Unico opererà come Amministrazione

ulteriori convocazioni della conferenza. A tal fine, si vedano le sentenze del Consiglio di Stato, sez. V, 4 marzo 2008, nn. 825 e 826, consultabili in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁸ Evidente è il caso dell'ufficio edilizia comunale.

⁶⁹ Sul punto cfr. G. GUZZO e G. PALLIGGIANO, *L'attività edilizia*, op. cit., i quali analizzano minuziosamente l'evoluzione legislativa del concetto di edilizia, le procedure di rilascio dei titoli edilizi, la tipologia degli interventi edilizi, nonché, la relativa tutela processuale.

precedente e il Responsabile del servizio edilizia parteciperà alla stregua di una Pubblica Amministrazione partecipante.

La doppia partecipazione alla conferenza di servizi potrà essere disciplinata dal Regolamento dello Sportello unico; d'altra parte, nel caso in cui il S.U.A.P. sia affidato all'Unione di Comuni, ad un Comune, che opera anche per conto degli altri o ad un altro soggetto, come consentito dalla normativa⁷⁰, alla conferenza di servizi parteciperanno, naturalmente il Responsabile del S.U.A.P. e il Responsabile del servizio edilizia del Comune interessato dall'insediamento produttivo. Tale condizione dovrebbe essere un riferimento analogico per ammettere e giustificare la presenza di due funzionari del medesimo Comune alla conferenza di servizi, con ruoli e competenze diverse, anche nel corso di gestione ordinaria del S.U.A.P. da parte del singolo Comune.

Proseguendo con la lettura del comma 3 dell'art. 7, congiunta alla lettura del comma 1 del medesimo art. 7, ci possiamo chiedere quali siano i tempi di conclusione del procedimento ordinario. L'ipotesi più verosimile che si può assumere è che i tempi di conclusione della procedura ordinaria di realizzazione di un impianto produttivo siano: 60 giorni dal ricevimento della documentazione completa, salvo il tempo di sospensione per le integrazioni da richiedere entro 30 giorni, se non debbano essere richiesti altri pareri ad altre Pubbliche Amministrazioni; 90 giorni nel caso in cui debbano essere richiesti pareri e il Responsabile possa convocare la conferenza di servizi. In quest'ultimo caso, se non la convocherà, attenderà fino a 90 giorni per ricevere i pareri e concludere il procedimento. D'altra parte, quando gli endo – procedimenti abbiano un tempo di conclusione

⁷⁰Al riguardo si rinvia al paragrafo 2.5 in cui sono stati esaminati i modelli comunali di Sportello Unico per le attività produttive.

superiore a 90 giorni, abbiamo visto, come il Responsabile debba convocare la conferenza, i cui lavori non possono superare i 90 giorni⁷¹.

In realtà, questi termini sono un po' aleatori poiché le norme che dettano queste tempistiche, molto spesso si dimenticano dei tempi relativi alla connessione tra una fase e l'altra come ad esempio tra la data di convocazione della conferenza di servizi e quella in cui si svolge.

Il D.P.R. n. 160/2010 dovrà, quindi, esser necessariamente integrato con le disposizioni della L. n. 241/1990, convenendo ad un procedimento che si svolgerà rispettando questa tempistica massima:

- indicativamente, 10 giorni per la convocazione della conferenza di servizi dal ricevimento della domanda da parte del S.U.A.P.. In realtà questo termine non è stabilito né dal Regolamento, né dalla Legge n. 241/1990 ma si presenta come termine congruo;
- 30 giorni per tenere la prima riunione della conferenza di servizi, quando si tratti di progetti complessi; altrimenti 15 giorni negli altri casi. Ricordiamo che, nel caso in cui le Pubbliche Amministrazioni non possano intervenire alla data prescelta, dovrà essere concordata una nuova data entro i 10 giorni successivi, o 15 se a chiederlo è la Soprintendenza;
- 90 giorni per la conclusione della conferenza di servizi, salvo che non si debba acquisire una Valutazione di impatto ambientale (VIA) nel qual caso la conclusione dei lavori si sposta in avanti di ulteriori 90 giorni;
- 5 giorni per la redazione dell'atto finale da parte dello Sportello Unico con la apposita firma e la consegna.

⁷¹ In materia si veda C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 330, secondo cui "Questa coincidenza fa pensare che il legislatore, obbligando il responsabile suap a convocare la conferenza di servizi nel caso di endoprocedimenti di durata superiore a 90 giorni, abbia voluto ricondurre al termine massimo di 90 giorni la durata del procedimento unico".

Al di là di queste precisazioni, si ricorda che di fronte all'incertezza dei termini, il Responsabile del S.U.A.P. dovrà accelerare al massimo le fasi intermedie, con atteggiamento propulsivo.

Andando a ritroso, si consideri il caso in cui il Responsabile dello Sportello Unico, sebbene abbia richiesto il parere ad altre Pubbliche Amministrazioni, non abbia convocato la conferenza di servizi. In questo caso si ritiene che la richiesta di integrazioni (punto 4 dello schema) debba essere trasmessa dal S.U.A.P. stesso all'interessato entro 30 giorni dalla presentazione della domanda; così ragionando, logicamente potremmo dedurre che le Pubbliche Amministrazioni dovranno far pervenire allo Sportello Unico le loro richieste di integrazioni in tempo utile affinché il S.U.A.P. possa rispettare detto termine.

Precisamente, tale limite temporale non è indicato espressamente dal D.P.R. n. 160/2010, ma si ritiene di poterlo ricavare dalla legge sul procedimento amministrativo e per analogia dal termine di 30 giorni che il S.U.A.P. deve rispettare per la richiesta di integrazioni, quando non siano previsti endo – procedimenti.

Qualora sia stata richiesta la documentazione integrativa di cui sopra e questa non sia pervenuta nei termini, il S.U.A.P. concluderà negativamente il procedimento archiviando la pratica (punto 5 dello schema).

Nel caso contrario (punto 8 dello schema), lo Sportello Unico la trasmetterà alle Pubbliche Amministrazioni per l'espressione del parere definitivo o il rilascio degli atti di consenso previsti. I termini di conclusione del procedimento inizieranno di nuovo a decorrere dalla data di presentazione delle integrazioni.

Se gli atti pervengono allo Sportello Unico nei termini del procedimento, ma vi è anche un solo parere negativo, il S.U.A.P. dovrà concludere negativamente il procedimento. In questo caso se l'interessato

intende realizzare l'intervento dovrà ripresentare la domanda ed il progetto modificati tenendo conto delle motivazioni con cui era stato dato parere negativo e ripartire con l'*iter* procedimentale. Stessa sorte toccherà al procedimento, nel caso in cui la conferenza abbia concluso nei tempi di legge i propri lavori e in prevalenza le Pubbliche Amministrazioni partecipanti si siano espresse negativamente (punto 6 dello schema).

Diversamente, lo Sportello Unico per le attività produttive, dovrà concludere positivamente il procedimento quando (punto 7 dello schema):

- non avendo convocato la conferenza di servizi, siano pervenuti nei tempi previsti dalla legge tutti i pareri favorevoli e gli atti di consenso di competenza delle Pubbliche Amministrazioni e degli uffici comunali;
- la conferenza di servizi abbia concluso nei termini di legge i propri lavori e vi sia stata la prevalenza delle Pubbliche Amministrazioni partecipanti favorevoli;
- non avendo convocato la conferenza di servizi, non siano pervenuti nei tempi di legge tutti o alcuni dei pareri richiesti alle Pubbliche Amministrazioni e agli uffici comunali competenti e quelli pervenuti siano favorevoli;
- la conferenza non abbia concluso i propri lavori nei tempi di legge.

È da rilevare, in chiusura, come questi ultimi due casi prevedano una inerzia da parte o di alcune Amministrazioni o della conferenza di servizi che, in base al combinato disposto dell'art. 7, comma 3 del D.P.R. n. 160/2010 e dell'art. 38, comma 3, lett. h), D.L. n. 112/2008, viene superata concedendo al S.U.A.P. di *“concludere 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". Se ne può dedurre che tale responsabilità ricadrà sugli enti inadempienti che sono tenuti al risarcimento del danno *ingiusto "cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento"*, come stabilito dall'art. 2-*bis* della Legge n. 241/1990 come modificato dalla Legge n. 69/2009⁷².

⁷² Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il mancato rispetto del termine di adozione del provvedimento finale presupponga la colpa della pubblica amministrazione per la violazione delle regole di buon andamento. In tali casi, la presunzione di colpevolezza può essere vinta dalle prove portate dalla Pubblica Amministrazione coinvolta, sull'esistenza di errori scusabili o di fatti non imputabili alla stessa. Si veda, a tal fine, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 12 gennaio 2009, n. 65, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it.

b) Analisi del procedimento ordinario per l'avvio dell'esercizio dell'attività.

Riprendendo la ripartizione utilizzata per il procedimento automatizzato, vediamo come l'art. 7 disciplina anche una seconda tipologia di procedimento, ovvero quello per l'avvio dell'esercizio dell'attività.

Si attiverà questo procedimento ordinario in quei casi in cui non sia possibile attivare il procedimento automatizzato e la normativa settoriale preveda il rilascio di una autorizzazione⁷³ espressa, mantenuta per motivi di interesse generale (quali ad es. le autorizzazioni per il commercio su aree pubbliche⁷⁴, l'autorizzazione per la gestione di locali di pubblico spettacolo⁷⁵, ecc.). Prima di iniziare nell'analisi dettagliata della procedura, è

⁷³ Si veda R. O. DI STILO, *Le attività commerciali*, Maggioli ed., 2008, p. 55, ove si legge “Tutte le pratiche di rilascio, di revoca, di sospensione delle autorizzazioni e di chiusura degli esercizi commerciali e/o di sospensione dell'attività commerciale sono da assoggettare alla preventiva comunicazione di avvio al procedimento”, nonché “L'attività commerciale e all'ingrosso è disciplinata dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, di riforma della disciplina precedente, che è entrato in vigore il 24 aprile 1999”.

In materia si veda, anche B. ARGIOLAS, *Il principio della concorrenza nella disciplina giuridica del commercio al dettaglio*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2004, p. 331 e ss..

⁷⁴ Sul punto R. O. DI STILO, *Le attività commerciali*, op. cit., p. 242, scrive “Nel 1998, con gli articoli 27, 28, 29 e 30 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, il commercio al dettaglio sulle aree pubbliche è stato disciplinato per principi ed in applicazione del c.d. principio federalistico, con i commi 12, 13 e 14 dell'art. 28, alle Regioni è stata devoluta la competenza ad «emanare le norme relative alle modalità di esercizio del commercio» su aree pubbliche, nonché i criteri e le procedure per il rilascio, la revoca e la sospensione delle autorizzazioni relative e comunque l'incombenza di disciplinare l'attività in generale mentre la competenza di rilasciare le autorizzazioni è stata restituita ai Comuni; il numero delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività è stato ridotto da tre a due: «una per ciascun posteggio mercantile» che rilascia il Comune sede del posteggio e l'altra per il «commercio in forma itinerante» che rilascia il Comune di residenza del richiedente”.

⁷⁵ Premesso che lo Sportello unico si occupa dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, l'esecuzione di opere interne ai fabbricati e la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, fino al rilascio dell'autorizzazione unica per l'esecuzione dell'intervento e l'allestimento della struttura; si ricorda che esso necessita, comunque, di una autorizzazione per l'esercizio dell'attività, regolamentata da norme di settore delle quali è competente il Servizio C.L.U.O. Pubblici Esercizi. Ipotizzando una fattispecie concreta, potremmo immaginare che il S.U.A.P. riceva una domanda per l'avvio

giusto il caso di ricordare che *“tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici richiesti sono comunicati con modalità telematica”* (art. 7, comma 4)⁷⁶.

di una attività che preveda il rilascio della autorizzazione di cui stiamo trattando; in tal caso dovranno essere acquisiti i seguenti pareri:

AUSL: Parere igienico sanitario su progetto

COMANDO PROVINCIALE VV.F.: Parere di conformità antincendio

ARPA : Parere su audit ambientale

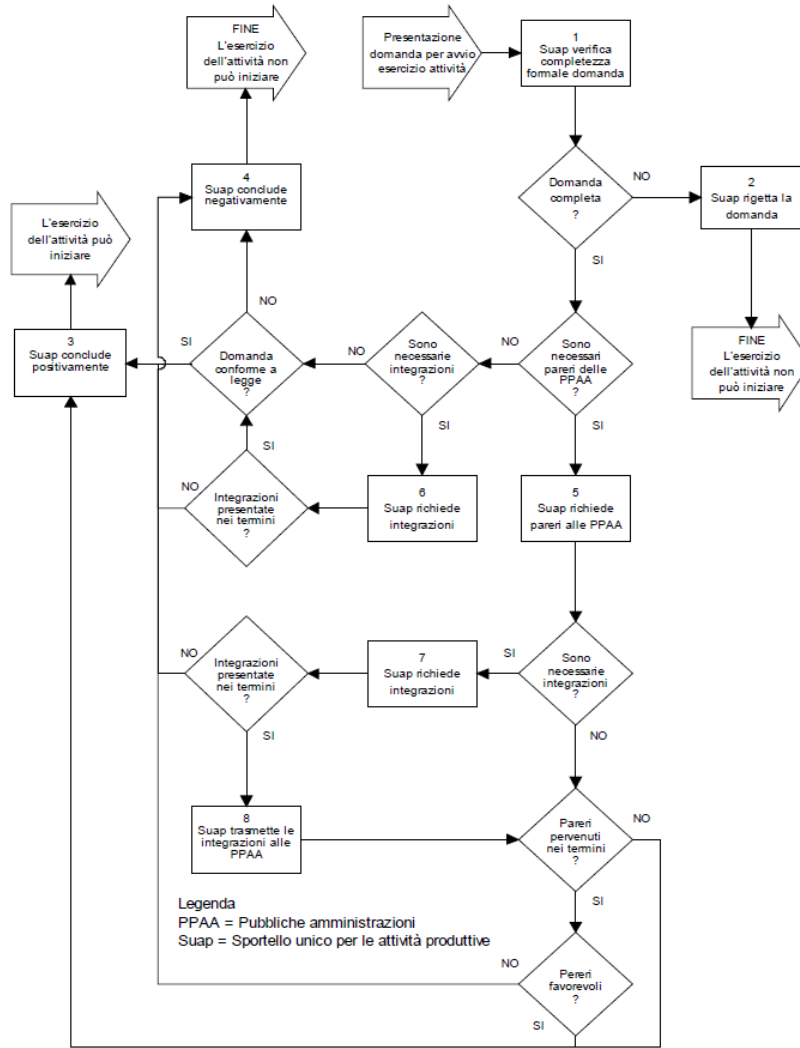
COMMISSIONE PUBBLICO ESERCIZIO : Parere sulla fattibilità dell'intervento rispetto alla normativa di settore dell'attività e convocazione della Commissione comunale vigilanza locali pubblico spettacolo e/o coinvolgimento della Commissione tecnica provinciale (Vigilanza sui Locali di Pubblico Spettacolo).

Sul punto è interessante lo scritto di M. PENTA, *Competenze amministrative in materia di locali di pubblico spettacolo. La commissione provinciale di vigilanza: aspetti normativi e procedurali*, in *Riforme e regolamenti degli enti locali*, a cura di V. ITALIA, E. DE MARCO e P. BILANCIA, Giuffrè ed., 2000, p. 95, ove si afferma: *“Alla luce di quanto precede, è opportuno ribadire che il parere della commissione provinciale di vigilanza, rientrando nella fase istruttoria di un procedimento amministrativo finalizzato al rilascio di una autorizzazione afferente la pubblica incolumità, deve essere necessariamente richiesto a prescindere dalle finalità imprenditoriali o meno del trattenimento o della manifestazione sportiva. Il citato art. 80 del r.d. 8 giugno 1931, n. 773 rappresenta la norma che di fatto istituisce la commissione provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, dettata ai fini della tutela della incolumità pubblica, sul riconoscimento operato dal legislatore circa le cause di pericolo derivanti agli spettatori delle attività di pubblico spettacolo.”*

In argomento si veda anche A. MANZIONE, *Spettacoli e trattenimenti nei pubblici esercizi*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2/2008, p. 75 e ss..

⁷⁶ Sul punto D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Ed. il Mulino, 2001, p. 288, secondo cui *“Una volta avviato il procedimento, occorre svolgere l'«istruttoria», di cui ancora protagonista principale (ma non unico) il responsabile il quale «adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria» (art. 6, lett. b, l. n. 241/1990). L'istruttoria consiste in primo luogo nell'accertamento o nella valutazione delle condizioni soggettive (per esempio, la disponibilità da parte del richiedente di un certo terreno) ed oggettive (ad esempio, l'idoneità fisica di un terreno alla costruzione di una certa opera edilizia) cui è condizionato il potere dell'amministrazione di prendere la decisione richiesta. Pertanto il responsabile provvede a valutare «ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione e i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento» e «può (ma sembra trattarsi di un potere dovere) chiedere (è da ritenere ai richiedenti il provvedimento) il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete». È ancora il responsabile che provvede d'ufficio alla acquisizione dei documenti o di loro copie, qualora l'interessato dichiari che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso della pubblica amministrazione procedente (cioè, di quella che cura, attraverso il responsabile, lo svolgimento del procedimento, in quanto, di regola, competente a prendere il provvedimento finale) o altra pubblica amministrazione ed accerta d'ufficio i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra amministrazione è tenuta a certificare (art. 18, cc. 2 - queste disposizioni in parte integrano quanto già previsto dalle leggi precedenti e sono in parte ripetute da leggi successive: v. la l. n. 15/1968, che prevede, tra l'altro anche le cc. dd. Autocertificazioni, la l. n. 127/1997 e il dpr n. 403/1998).”*

Come per il modello precedente, seguirà una dettagliata analisi del procedimento con il supporto di uno schema grafico.



Sul punto la giurisprudenza è pacifica. Di recente vedasi la sentenza T.A.R. Sicilia, sede Catania, sez. II, 15 gennaio 2004, n. 24, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui è “fatto obbligo all'amministrazione provvedere sulle istanze dei privati che non appaiano manifestamente infondate”.

Appena riceve la domanda, lo Sportello Unico verifica la completezza formale⁷⁷ (punto 1 dello schema): nel caso in cui non lo sia, la rigetterà, non considerando avviato il procedimento (punto 2 dello schema).

Nel caso in cui la S.C.I.A. sia completa, il S.U.A.P. procederà ad istruttoria: qui analizzeremo due percorsi ben distinti, uno dove non sia necessario chiedere pareri ed atti di consenso a Pubbliche Amministrazioni, l'altro nel caso in cui sia necessario richiedere tali pareri.

Partiamo dal primo.

Nel caso in cui lo Sportello Unico, senza avviare endo – procedimenti con altre Pubbliche Amministrazioni competenti, debba richiedere documentazione integrativa alla domanda, dovrà inviare tale richiesta entro 30 giorni dalla ricezione della principale (punto 6 dello schema). Inoltre, stabilirà un congruo termine per la loro presentazione e, nel caso in cui non fosse rispettato, il S.U.A.P. adotterà un provvedimento di decadenza del procedimento e di archiviazione agli atti d'ufficio della domanda (punto 4 dello schema).

⁷⁷ Sul punto D. TROMBINO, *Liberalizzazione e semplificazione muovono dalla SCIA (II parte)*, in *La settimana degli enti locali*, n. 6/2012, p. 10, scrive “Con il parere interpretativo del 12 novembre 2010, n. 0001772 P, l'Ufficio legislativo del Ministero della semplificazione normativa escluse espressamente l'obbligo di allegare alla Scia tutta la documentazione elencata nell'art. 19, facendo salve, per l'appunto, le singole discipline di settore, alle quali spetta fissare la documentazione di volta in volta necessaria per la presentazione della Scia. Il d.l. sulle semplificazioni s'accinge a rimettermano alla questione e indica, fra i principi e i criteri direttivi, nell'osservanza dei quali dovranno essere adottati, entro il 31.12.2012, regolamenti governativi di delegificazione, al fine di semplificare ulteriormente i procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa, l'individuazione, ai sensi delle leggi vigenti, oltre che delle autorizzazioni da mantenere, anche delle attività sottoposte alla segnalazione certificata inizio di attività (Scia) con asseverazioni o a segnalazione certificata inizio di attività (Scia) senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione, nonché di quelle del tutto libere. In attesa, come visto, è possibile comunque orientarsi, con... buon senso semplificatorio. Basta tener presente che non è una questione di nomen iuris (comunicazione o Scia), ma di completezza delle dichiarazioni e della documentazione necessaria, anche ai fini dell'esplicazione delle attività di controllo.”

Nel caso in cui la domanda sia completa o le integrazioni richieste siano pervenute in modo completo nei termini stabiliti, lo Sportello Unico procederà all'istruttoria per verificare la conformità della domanda alla legge. Se il controllo risulterà positivo, il procedimento si concluderà a favore dell'imprenditore, vedendo il rilascio dell'autorizzazione o altro atto di assenso entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della documentazione completa (punto 3 dello schema).

Se la verifica alla conformità alla legge dia esito negativo, il S.U.A.P. concluderà negativamente il procedimento, inviando all'interessato la comunicazione dei motivi ostativi (ai sensi dell'art. 10 *bis* della L. n. 241/1990); se a questa non farà seguito una risposta dell'imprenditore, sarà emesso un atto definitivo di diniego.

Come dicevamo sopra, oltre al processo appena descritto, l'avvio dell'azienda con procedimento ordinario può richiedere il parere di altre Pubbliche Amministrazioni competenti e senza che sia convocata la conferenza di servizi⁷⁸.

In questo caso la richiesta di integrazioni, se ritenuta necessaria, deve essere trasmessa dal S.U.A.P. all'interessato entro 30 giorni dalla presentazione della domanda (punto 7 dello schema). Anche questo termine non è indicato nel D.P.R. n. 160/2010 ma deve esser dedotto in via analogica dalla L. n. 241/1990.

⁷⁸ Sul punto D. TROMBINO, *Il nuovo regolamento SUAP*, in *La settimana degli enti locali*, n. 29/2011, p. 12, scrive "In altre parole, il SUAP non procede (in prima istanza) d'ufficio. Se, da una parte, ciò esalta la funzione di coordinamento e regia affidata al SUAP, dall'altra mette in crisi gli uffici e gli enti terzi, assuefatti a pratiche standardizzate, oltre che alla centralità del loro ruolo nel rapporto diretto con gli utenti, inducendoli a bypassare, di fatto, il SUAP. Ne consegue principalmente:

- incertezza del privato circa l'affidabilità del soggetto pubblico di riferimento;
- disomogeneità nell'interlocuzione tra pubblico e privato (compresa la diversa gestione delle modalità e dei termini del procedimento), con inevitabile disparità di trattamento, anche riguardo ai procedimenti di secondo grado."

Nel caso in cui la documentazione integrativa non pervenga nei termini stabiliti, lo Sportello Unico archiverà la pratica (punto 4); al contrario, se quanto richiesto perverrà all'ufficio entro la tempistica data, il S.U.A.P. lo trasmetterà alle Pubbliche Amministrazioni per l'espressione del parere definitivo o il rilascio degli atti di consenso richiesti (punto 8 dello schema).

Se anche uno solo dei pareri o degli atti di consenso dei vari Enti è negativo, lo Sportello Unico non potrà fare altro che rigettare la domanda di avviamento dell'esercizio, concedendo all'interessato la sola possibilità di riproporre la domanda tenendo conto delle motivazioni addotte.

Lo Sportello Unico per le attività produttive, dovrà concludere positivamente il procedimento quando:

- siano pervenuti nei tempi previsti dalla legge tutti i pareri favorevoli e gli atti di consenso di competenza delle Pubbliche Amministrazioni;
- non siano pervenuti nei tempi di legge i pareri richiesti, o alcuni di essi, e che quelli pervenuti siano favorevoli.

Il termine per la conclusione del procedimento ordinario in presenza di endo – procedimenti è di 90 giorni. Esso è ricavabile implicitamente dal comma 3 dell'art. 7, salvi i termini più brevi eventualmente stabiliti dalle normative di settore o dalle leggi regionali⁷⁹.

⁷⁹ Per una trattazione giurisprudenziale completa, in materia di strumenti di tutela messi a disposizione del terzo che si ritenga leso dallo svolgimento dell'attività segnalata, si veda D. TROMBINO, *Tutela del terzo affidata ai TAR*, in *La settimana degli enti locali*, n. 9/2012, p. 10 e ss.

3.5 La variante urbanistica accelerata, dalla prima apparizione nel D.P.R. n. 447/1998 alla definizione innovativa dell'art. 8 del D.P.R. n. 160/2010.

La necessità di promuovere ed agevolare la creazione e l'ammodernamento delle strutture produttive italiane non può prescindere da una corretta ed armoniosa gestione del territorio. Sotto questo profilo assume particolare rilievo la variante urbanistica accelerata di cui al D.P.R. n. 160/2010, alla quale è dedicato questo paragrafo⁸⁰.

L'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998 consentiva di convocare una conferenza di servizi⁸¹ qualora la realizzazione di un insediamento produttivo configurasse una situazione di contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico comunale⁸². Questa norma deve essere letta in correlazione con il precedente art. 2 dello stesso D.P.R., il quale regolava invece l'ipotesi – di portata generale – in cui l'Amministrazione comunale intenda individuare talune aree del proprio territorio da destinare ad impianti produttivi, anche in variante urbanistica⁸³. Le due norme, sebbene connesse, rispondono a due

⁸⁰ In materia è interessante lo scritto di M. PARENTI, *Attività urbanistica ed edilizia nello sportello unico per le attività produttive*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, 2010, p. 69 e ss.

⁸¹ Si ricorda in questo senso la sentenza T.A.R. Veneto, sez. II, 9 marzo 2002, n. 1032, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it, ove si stabilì che la mancata convocazione della conferenza di servizi per l'eventuale variante urbanistica non costituisce ragione di legittimità dell'atto di diniego, attesa la discrezionalità della iniziativa ex art. 5, D.P.R. n. 447/1998.

⁸² In tal senso cfr. C. COSENTINO e F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè ed., 1999, p. 101 e ss., ove si legge "Anche in questo caso sono intervenute delle modifiche del testo regolamentare rispetto alla prima stesura. In quella versione, infatti, si prevedevano due possibilità alternative tra loro e concesse al Sindaco: o rigettare la domanda con provvedimento motivato, o indire la conferenza di servizi, senza che venisse fornito alcun criterio da tenere in conto per scegliere una soluzione piuttosto che l'altra. Ora, invece, il criterio viene individuato e consiste proprio nel verificare se il progetto presentato rispetti tutte le norme in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza sul lavoro".

⁸³ In merito cfr., A. MACCAPANI, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Ica Ed., 1999, p. 43 e ss., secondo cui "Vale la pena ricordare, in questa occasione, che l'individuazione, da parte dell'organo consiliare, delle aree da destinarsi a favore degli

finalità distinte: l'art. 2 prevede un procedimento amministrativo con cui la Pubblica Amministrazione comunale può predisporre le infrastrutture necessarie ad ospitare gli insediamenti industriali; l'art. 5, invece, si configura come una procedura straordinaria e puntuale di variazione dello strumento urbanistico vigente.

L'art. 5 si apriva con un'iniziale affermazione della necessaria conformità del progetto alle previsioni del piano. Ove il progetto fosse stato conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, la Pubblica Amministrazione poteva, tuttavia, motivatamente, convocare una conferenza di servizi⁸⁴ al fine di pervenire ad una variante del piano.

La possibilità di modificare le precedenti scelte di zonizzazione territoriale non era rimessa alla mera discrezionalità pubblica, ma era necessario il verificarsi di due presupposti.

Il primo si verificava qualora lo strumento urbanistico non individuasse aree destinate all'insediamento di impianti produttivi, sebbene questa ipotesi fosse abbastanza remota. Il secondo si aveva ove le aree suddette, pure previste nel piano, fossero del tutto insufficienti.

Parte della dottrina⁸⁵ rilevava come la disciplina in esame non si riferisse specificatamente ad un'altra ipotesi, quella in cui nel territorio

insediamenti produttivi in diritto di superficie non pregiudica comunque, nel modo più assoluto, la possibilità di richiedere, in seguito, da parte dei concessionari, la trasformazione di tale regime in diritto di proprietà, come previsto dall'art. 31, commi 45-49, della legge 23 dicembre 1998, n.448: le aree escluse da tale possibilità di richiesta, difatti, avrebbero dovuto essere individuate dal consiglio comunale e, pertanto, scaduto quest'ultimo termine, tutte le aree non indicate con apposita deliberazione sono conseguentemente assoggettabili anche al passaggio dal diritto di superficie a quello di proprietà".

⁸⁴ La convocazione motivata della conferenza di servizi era attività riservata al Sindaco a fronte del generale principio di motivazione degli atti amministrativi, sancito nell'art. 3, della Legge n. 241/1990.

⁸⁵ Tra gli altri si veda P. L. PORTALURI, *L'amministrazione «dissensuale»: piano e progetto nella realizzazione di insediamenti produttivi*, in *Urb. app.*, 2000, p. 125,

comunale vi fosse disponibilità di aree urbanisticamente destinate ad insediamenti produttivi, ma risultassero inidonee ad ospitare l'impianto da un punto di vista strettamente piano - volumetrico. La norma pareva, infatti, riferirsi solo alle ipotesi in cui le aree già destinate ad insediamenti produttivi non fossero urbanisticamente in grado di ospitare l'intervento, perché insufficienti come estensione⁸⁶. Tuttavia, se s'interpretava il concetto normativo di "area insufficiente" muovendo dell'idea di insufficienza urbanistico – edilizia, sarebbe divenuto possibile utilizzare questa procedura *extra ordinem* anche per la fattispecie in esame⁸⁷.

Circa l'esito della conferenza di servizi, se esso aveva contenuto modificativo delle prescrizioni derivanti dallo strumento urbanistico vigente, siffatta determinazione costituiva "*proposta di variante*". Su di essa si pronunciava il Consiglio comunale entro 60 giorni, tenuto conto delle manifestazioni di interesse poste in essere nella fase istruttoria nonché delle ulteriori "*osservazioni e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge urbanistica fondamentale*"(cfr. art. 25, D. L.gs. n. 112/1998).

Particolare era il caso in cui, ad esprimere motivato dissenso in conferenza di servizi, fosse la Regione; questo comportava rigetto della

ove l'autore riporta il seguente esempio: "*Si pensi ad un insediamento caratterizzato da un notevole carico urbanistico: il quale dunque non potrebbe essere assentito, in quanto in contrasto con i più ridotti indici di fabbricabilità attribuiti dal piano alle aree di sedime relative*".

⁸⁶ Sull'argomento si legga la sentenza T.A.R. Calabria, sede Reggio Calabria, sez. I, 3 ottobre 2001, n. 979, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove si stabilì che l'attivazione del procedimento di variazione dello strumento urbanistico, disciplinato dall'art. 5, è legittima quando, in presenza delle condizioni previste dalla normativa richiamata, pur esistendo nello strumento urbanistico zone territoriali omogenee, atte da accogliere l'insediamento produttivo, queste non dispongano di superfici sufficienti a consentire razionalmente l'intervento proposto, ovvero siano insufficienti in relazione al progetto presentato.

⁸⁷ In questo senso pareva orientata la Regione Liguria, la quale, all'art. 18, comma 3, della L. R. 24 marzo 1999, n. 9, prevede che la procedura derogatoria di variante urbanistica possa essere attivata "*nel caso in cui le aree destinate da tali strumenti all'insediamento di impianti industriali siano insufficienti od inadeguate sotto il profilo qualitativo o quantitativo*".

variante urbanistica e impossibilità di presentare il progetto in Consiglio comunale⁸⁸.

La nuova disciplina è rimasta pressoché la stessa del 1998, poiché l'art. 8, comma 1 del citato D.P.R. n. 160/2010 prevede che, qualora lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o esse siano insufficienti⁸⁹, l'interessato può richiedere al Responsabile S.U.A.P. la convocazione della conferenza di servizi⁹⁰.

Qualora la conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, previo assenso espresso della Regione, vi sarà, in sequenza: la

⁸⁸ Correttamente, F. CARINGELLA, *Corso di Diritto amministrativo*, op. cit., p. 1892, rileva che “*Nel merito, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 25, comma 2, lettera g) del d. lgs. n. 112/1998, nella parte in cui prevedeva che qualora la conferenza di servizi registrasse un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costitutiva proposta di variante, sulla quale si pronunciava il Consiglio comunale in via definitiva, anche quando vi fosse il dissenso della Regione (Corte cost. 26 giugno 2001, n. 206)*”. In commento alla stessa causa, promossa dalla Regione Veneto, è interessante il commento di F. MARTINELLI e M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi «derogatoria» al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. e App.*, 2002, p. 169, ove si legge “*La lettura combinata della normativa sullo sportello unico e della legge n. 241/1990, come di recente modificata dalla legge n. 340/00, porterebbe a concludere che lo strumento urbanistico, essendo stato abrogato il comma 3 bis, risulterebbe modificabile con una semplice decisione a maggioranza, e quindi anche in presenza di un dissenso da parte della regione partecipante. Si tratterebbe, quindi, di una conferenza c.d. derogatoria, ossia avente portata sostanziale e modificativa rispetto alla portata attuale dei vigenti strumenti urbanistici, a differenza della conferenza ordinaria, di natura meramente procedimentale e in quanto tale impossibilitata ad apportare modifiche in tal senso*”.

⁸⁹ Cfr. in materia D. TROMBINO, *Rigetto delle istanze in tre mosse (IV parte)*, in *La settimana degli enti locali*, n. 12/2011, p. 13, secondo cui “*La disposizione contenuta nell’art. 38 del d.l. 112/2008, alla lettera g) del comma 3, a fronte della presentazione di progetti contrastanti con le previsioni dello strumento urbanistico, prevede i seguenti adempimenti, proponendoli come fra loro alternativi: – formulazione di osservazioni ostative; – rigetto; – attivazione della conferenza di servizi. Se è vero, com’è vero, che la norma generale di riferimento è l’art. 10-bis della legge 241/1990, c’è da precisare che, quantomeno i primi due, fra quelli elencati, non sono fra loro alternativi ma sequenziali: prima della formale adozione di un provvedimento di rigetto sono comunicati tempestivamente agli istanti i motivi ostativi all’accoglimento della domanda, onde consentire ai medesimi di presentare per iscritto osservazioni e di integrare la documentazione, entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione*”.

⁹⁰ Sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 230, precisa che “*Unicamente l’interessato, a differenza di quanto previsto al comma 1 dell’art. 7, ove tale facoltà è riconosciuta anche all’agenzia*”. Per completezza, si ricorda inoltre, che nell’art. 5 del D.P.R. n. 447/1998, la possibilità di convocare motivatamente la conferenza di servizi era concessa al responsabile del procedimento.

trasmissione del verbale al Sindaco, la sottoposizione alla deliberazione del consiglio comunale, l'avvio dell'esecuzione del progetto entro un anno dalla data di rilascio del relativo titolo abilitativo, nonché l'ultimazione dei lavori entro tre anni dall'inizio delle opere.

Orbene, se la disciplina generale resta pressoché inalterata, salvo l'aggiornamento con le successive modifiche normative, è interessante rilevare come sia stata definitivamente conclusa la questione circa il “parere della Regione in conferenza di servizi”. Il nuovo D.P.R. n. 160/2010 stabilisce chiaramente come si possa procedere, con l'*iter* previsto per la variante urbanistica, solo se la Regione manifesta un assenso espresso in sede di conferenza di servizi.

Il comma 2 dello stesso art. 8 apre definitivamente all'acquisizione di pareri preventivi⁹¹, specificatamente in ordine alla conformità dei progetti preliminari con gli strumenti di pianificazione paesaggistica, territoriale ed urbanistica, non vincolanti ai fini dell'eventuale successivo procedimento, che acquisiscono, tuttavia, rilievo procedimentale che prosegue per le fasi successive, con termini dimezzati, rispetto a quelli previsti espressamente nel presente regolamento o nelle normative di settore.

Siffatta disposizione può essere assunta come riferimento per un'opportuna estensione analogica di pareri preventivi anche alle altre

⁹¹ Sul punto si veda D. TROMBINO, *Pareri preventivi e chiarimenti tecnici*, in *La settimana degli enti locali*, n. 13/2011, p. 20, ove si legge: “Si tratta di pareri non vincolanti ai fini dell'eventuale successivo procedimento, che acquisiscono, tuttavia, rilievo procedimentale a posteriori, ove positivi, divenendo a pieno titolo fase del procedimento che, senza necessità d'avvio formale, prosegue per le fasi successive, con termini dimezzati, rispetto a quelli previsti espressamente nel presente regolamento o nelle normative di settore, alle quali si fa rinvio[...] una definizione di parere preventivo, quale pronuncia sulla conformità rispetto alle normative di riferimento, espressa allo stato degli atti, di progetti inerenti alla realizzazione di una determinata iniziativa, generalmente rappresentata in elaborati descrittivi e grafici, che non pregiudica né condiziona la definizione dell'eventuale successivo procedimento.”

materie ed agli altri Uffici o Enti terzi, variamente coinvolti nel procedimento.

Una clausola di esclusione espressa è contenuta nel comma 3 dell'art. 8, del D.P.R. n. 160/2010⁹²: il presente articolo non si applica alle procedure afferenti alle strutture di vendita di cui agli articoli 8 e 9 del D. Lgs. n. 114/1998⁹³.

Per una maggior comprensione di quanto detto si allega il seguente grafico⁹⁴.

⁹² In relazione a quesiti sollevati sul punto, sono interessanti i pareri elaborati di E. MEGGIORA, N. NITTI, V. PEDACI e A. PURCARO, *17161, Insediamento e avvio dell'attività commerciale per medie e grandi strutture di vendita*, in *Nuova Rassegna*, 2012, p. 116.

⁹³ Nello specifico, l'argomento viene trattato da D. U. GALETTA, *La riforma del Commercio*, in *Riforme e regolamenti degli enti locali*, a cura di V. ITALIA, E. DE MARCO e P. BILANCIA, Giuffrè ed., 2000, p. 231, ove si legge "L'art. 8 si occupa, invece, delle medie strutture di vendita e delle norme per il rilascio delle relative autorizzazioni, stabilendo che rientra nella competenza comunale, sia l'adozione dei criteri per il rilascio delle autorizzazioni all'apertura, al trasferimento di sede ed all'ampliamento, entro certi limiti, della superficie di vendita, sia l'adozione delle norme sul procedimento di rilascio delle relative autorizzazioni. Una novità importante è contenuta, invece, nell'art. 9, che concerne il rilascio di autorizzazioni per le grandi strutture di vendita. Qui è previsto, infatti, l'esame della domanda di rilascio dell'autorizzazione da parte di una conferenza di servizi. Trattasi di una conferenza obbligatoria, il che risulta molto importante nell'ottica dell'accelerazione dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni". Sul punto è poi interessante lo scritto di F. AMMASSARI, *La riforma della regolamentazione del commercio: liberalizzazione e decentramento nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2004, p. 123, ove, in relazione all'art. 9, si legge: "Anche l'apertura degli esercizi commerciali della grande distribuzione è soggetta ad un'autorizzazione rilasciata dal sindaco del comune territorialmente competente, ma previa convocazione di una conferenza di servizi, a cui partecipano, con diritto di voto, tre rappresentanti, rispettivamente della regione, della provincia e del comune e, a titolo consultivo, i rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori e delle organizzazioni imprenditoriali del commercio più rappresentative in relazione al bacino d'utenza dell'insediamento. Pure in questo caso, il ruolo consultivo assegnato alle organizzazioni dei consumatori rappresenta una novità significativa. Il rilascio del titolo autorizzatorio è, comunque, subordinato al parere favorevole del rappresentante della regione. Per tale aspetto il decreto segna una continuità con il precedente regime che assegnava alle regioni attraverso la previsione di nulla osta, un potere di veto in merito all'apertura di grandi strutture di vendita".

⁹⁴ A differenza di quelli che l'hanno preceduto, questo schema non verrà illustrato punto per punto, poiché la sua comprensione è alquanto immediata.

LE NUOVE PROCEDURE OPERATIVE PER L'AVVIO O LA MODIFICA DI UN'ATTIVITÀ D'IMPRESA.



3.6 Riflessioni e conclusioni sui procedimenti previsti dal D.P.R. n. 160/2010.

Lo Sportello Unico per le attività produttive semplifica i rapporti tra l'imprenditore e la Pubblica Amministrazione nel suo complesso per perseguire l'importante obiettivo dell'attivazione dell'impresa in un giorno".

E' l'unico punto di accesso e di raccolta delle istanze dell'impresa, in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e di prestazione di servizi, e l'unico centro di risposta (unica e tempestiva) in luogo di tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel procedimento, con riduzione di tempi, oneri ed eliminazione di ripetizioni istruttorie e documentali. Le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività produttiva o di servizio possono essere così espletate con facilità e, a distanza, esclusivamente per via telematica.

Come abbiamo visto in questo capitolo l'evidente ed innegabile necessità di semplificare deve incidere sui procedimenti amministrativi che attualmente occorrono per poter aprire o ampliare uno stabilimento industriale. Nello specifico, con il D.P.R. n. 160/2010, l'attività del privato può espletarsi in due procedimenti ben distinti in relazione al loro *iter*, ma soprattutto in relazione al tipo di intervento che l'imprenditore intende realizzare.

Il primo dei due è il procedimento automatizzato, che prevede la segnalazione certificata di inizio attività telematica, per le attività soggette a tale disciplina, da presentarsi al S.U.A.P. competente, che rilascia ricevuta costituente da subito titolo autorizzatorio all'avvio dell'attività. La S.C.I.A., nei casi in cui sia contestuale alla Comunicazione unica⁹⁵ (nella maggior

⁹⁵ In materia si legga lo scritto di A. VINCENTI, *Al via ComUnica. La Comunicazione unica per l'avvio dell'impresa in un giorno*, in *Disciplina del Commercio e dei servizi*, n. 1/2008, p. 53.

parte dei casi), è presentata attraverso *Starweb-Comunica* al registro imprese, che la trasmette immediatamente al S.U.A.P..

Il secondo procedimento affrontato è quello ordinario, in vigore dal 30 settembre 2011, e pensato per gestire telematicamente, e con il raccordo tra i diversi Enti coinvolti, i procedimenti nei quali residua, in capo alle Amministrazioni Pubbliche, discrezionalità in ordine al rilascio di autorizzazioni per attività non sottoposte al regime della S.C.I.A..

Per l'ultimo ci siamo soffermati, sul sub – procedimento relativo ai profili territoriali ed urbanistici, rivolto all'accertamento della conformità del progetto presentato dall'impresa alla previsione dei piani paesistici, territoriali e urbanistici, nonché all'insussistenza di vincoli sismici, idrogeologici, forestali ed ambientali incompatibili con l'impianto.

Dopo aver concluso l'esame della disciplina nazionale sullo Sportello Unico, ci si può ora concentrare sulla disciplina della Regione Veneto.

CAPITOLO IV

IL RUOLO DELLE REGIONI ITALIANE ED, IN PARTICOLARE, DELLA REGIONE DEL VENETO.

4.1 Il ruolo delle Regioni italiane nell'attuazione dello Sportello Unico dal 1998 ad oggi. La difficile individuazione della sua competenza in un ambito costituzionalmente centralista.

Nell'affrontare la materia dello Sportello Unico per le attività produttive, non si può prescindere dall'analisi delle politiche regionali in argomento. Questa ricerca è stata piuttosto complessa, trattandosi di un'importante riforma ancora *in itinere*, in cui il ruolo, che va delineandosi per le Regioni, segue direttrici che mutano, seguendo i cambiamenti legislativi e che sono, a volte, difficili da determinare con chiarezza.

Partendo dal quadro normativo individuato nel capitolo II, ci si è interrogati su quale sia il ruolo delle Regioni nell'attuale contesto riformato.

Molti autori¹ annoverano la materia delle "attività produttive" tra quelle di competenza c.d. residuale regionale, ma nel caso specifico dello Sportello

¹ Tra gli altri si ricordano R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI e G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè ed., 2001, p. 129, il quale osserva: "La potestà legislativa regionale in queste materie – si riferisce a quelle del comma 4 dell'art. 117 Cost. – è una potestà piena o primaria: alla luce dell'interpretazione sistematica dei commi 1 e 3 dell'art. 117 Cost. si deve infatti ritenere che le competenze legislative nelle suddette materie economiche sono esercitate dalla regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"; L. CASSETTI, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in www.federalismi.it, 2001, ove si legge "Trattasi di una competenza legislativa che appare addirittura più piena di quella potestà primaria o esclusiva attribuita dagli statuti delle regioni ad autonomia speciale, i quali, peraltro, continuano ad annoverare tra i limiti generali, anche il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale". In senso più critico cfr. G. FALCON, in *Le autonomie territoriali*, C. CASONATO (a cura di) *Lezioni sui principi fondamentali della costituzione*, Giappichelli ed., 2010, p. 152 e ss..

Unico, alla luce, anche, della giurisprudenza costituzionale esaminata in precedenza, sembra delinarsi una separazione tra la disciplina del S.U.A.P., di competenza esclusiva statale, e gli altri ambiti relativi genericamente alle attività produttive, di competenza regionale. Ma procediamo con ordine.

Dalla lettura del dettato normativo del 1998, appare chiaro che il Legislatore statale ha operato la scelta di disciplinare solo per sommi capi il raccordo tra la nuova funzione autorizzatoria del Comune, da esercitarsi tramite lo Sportello Unico, e le competenze regionali, sia derivanti dallo stesso D. Lgs. n. 112/1998, sia preesistenti².

Da un lato, l'art. 23 del D. Lgs. n. 112/2008 affida alle Regioni il compito del *“coordinamento e miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese”*, precisando che l'assistenza deve consistere nella *“raccolta e diffusione anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi ed alla attività delle unità organizzative di cui all'art. 24 (sportello unici), e delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei dipendenti e del lavoro autonomo”*.

Dall'altro lato, l'art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 447/1998 si limita a ribadire l'obbligo per le Regioni di stabilire forme di *“coordinamento e raccordo”* per la diffusione delle informazioni da parte dello Sportello Unico.

² Per un commento dettagliato sul ruolo delle Regioni e sulla *ratio* del D. Lgs. n. 112/1998 si veda G. FALCON, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Le Regioni*, 1998, p. 454 e ss..

Entrambe le previsioni sembrano, perciò, delineare un modello di intervento regionale di tipo residuale³, caratterizzato dall'assenza dei poteri autoritativi tipici del livello regionale e fondato su un rapporto di strumentalità rispetto all'esercizio dei compiti da parte del S.U.A.P.. Questa previsione è in coerenza con la preminenza del livello comunale: l'intervento della Regione, secondo il volere del Legislatore, sembra in sostanza delinarsi nella predisposizione e messa in rete di informazioni *lato sensu* connesse al procedimento per la realizzazione di impianti produttivi⁴.

Rispetto al carattere di questi poteri, risulta quasi in controtendenza la espressa attribuzione alle Regioni della competenza alla determinazione dei criteri per l'individuazione dei c.d. "impianti a struttura semplice", per i quali è previsto un procedimento autorizzatorio abbreviato dall'art. 6, comma 6 del D.P.R. n. 447/1998⁵, e, soprattutto, appare anomalo il potere di

³ Sul punto F. BENELLI, *Materie statali e materie regionali: ambiti, tipi e relazioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 251 e ss., ove si legge: "L'analisi dell'allocatione della potestà normativa tra Stato e Regioni mette in luce come il dato testuale della Costituzione riformata sia insufficiente a dare risposta ai molti punti di domanda sulla nuova autonomia legislativa regionale. Si tratta però, di verificare - e di questo si occuperà questa relazione - se tale difficoltà sia la fisiologica conseguenza della necessità di adattare i modelli giuridici al caso di specie o se, al contrario, testimoni una tecnica normativa insufficiente a regolare i molteplici problemi a cui il modello di stato regionale è chiamato a dare soddisfazione in una società sempre più attenta al tema dell'autonomia locale e regionale".

⁴ Sul punto G. GIARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, op. cit., p. 551, ove si legge "La limitatezza dei poteri della Regione, che può al massimo spingersi ad un ruolo di coordinamento e vigilanza sul corretto esercizio dell'attività comunale è, del resto, coerente con la già ricordata configurazione del nuovo istituto quale attribuzione diretta ai comuni ai sensi dell'art. 118 Cost., comma 1, operata dall'art. 23 del d. lgs. n. 112/1998"; Al contrario L. CICI, *L'industria: competenza residuale regionale o materia ancora statale?*, in *Regioni e attività produttive*, Giuffrè ed., 2008, p. 125 e ss..

⁵ In tale disposizione è stata prevista una procedura particolarmente semplificata di cui possono avvalersi tutte le imprese che intendano realizzare o modificare impianti a struttura semplice, secondo la classificazione che dovranno effettuare le Regioni.

In tal caso l'impresa deve presentare alla struttura una semplice domanda autocertificata in cui attesta la conformità del progetto alle vigenti disposizioni di legge. Se la struttura entro 60 giorni dal ricevimento della domanda, non comunica il proprio motivato dissenso ovvero non convoca l'impresa per un'audizione, il progetto si intenderà autorizzato, ferma

disciplinare, con proprie leggi regionali, le c.d. aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate, destinate alla produzione di servizi⁶.

Se, dunque, questo è il quadro normativo statale delle competenze regionali, è significativo constatare come, in sede di attuazione, le Regioni si siano ritagliate un ruolo significativamente più esteso di quello desumibile dalle citate disposizioni⁷. Tale espansione, sia pure diversa nelle scelte e contenuti, si fonda su due presupposti.

In primo luogo, porre l'attenzione sulla funzione di promozione prevista dall'art. 23 del D. Lgs. n. 112/1998, secondo cui le Regioni hanno ritenuto che la effettiva realizzazione ed operatività degli Sportelli Unici rappresentasse un obiettivo primario nella politica regionale di sviluppo del

ovviamente la necessità di acquisire le autorizzazioni nelle materie dove non è consentita l'autocertificazione. Si tratta dell'unica ipotesi in cui il D.P.R. n. 447/1998 rinvia espressamente ad un atto di competenza regionale a contenuto prescrittivo ed appare interessante rilevare come gli atti di attuazione regionale di questa previsione presentino una certa varietà di forme e di contenuti. Fra gli altri si ricordano le deliberazioni del Consiglio Regionale delle Marche n. 287/2000 e della Toscana n. 248/2000, nonché le deliberazioni delle Giunte regionali di Piemonte n. 86/28047/1999 ed Emilia Romagna n. 1367/1999.

⁶ A riguardo P. MASCIOCCHI, *Lo sportello unico per le attività produttive, Isole24ore*, 2000, p. 149, scrive "Una tale normativa, oltre a contribuire in maniera determinante alla riqualificazione del territorio, potrà favorire il recupero di aree dismesse e la creazione di nuovi insediamenti produttivi da parte della piccola e media impresa, inducendo così le multinazionali a riconsiderare le loro iniziative strategiche sul mercato italiano e stimolandole verso una presenza non solo commerciale ma anche produttiva. Il principio normativo cui far riferimento per la definizione di una disciplina in materia di aree industriali ed aree industriali ecologicamente attrezzate è costituito da una recente disposizione contenuta nell'art. 26 del D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la quale fissa i principi generali della materia, demandando poi alle legislazioni regionale e delle province autonome di Trento e Bolzano l'individuazione delle singole aree e la loro regolamentazione attuativa". Si veda inoltre, E. BOSCOLO, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59* (commento all'art. 26), in *Le Regioni*, 1998, p. 584 e ss.

⁷ È interessante osservare come le Regioni italiane abbiano affrontato diversamente, quanto meno a livello legislativo, la materia dello Sportello Unico, alcune spingendosi a prevedere forme di finanziamento e incentivazione all'attivazione del S.U.A.P., altre limitandosi a richiamare quanto già disposto dalla normativa nazionale di riferimento. La Regione Veneto, nello specifico, con la L. R. 9 settembre 1999, n. 46, ha meramente recepito quanto già stabilito a livello centrale.

territorio. L'attività interpretativa degli Enti fu quella di considerare i conferimenti operati dal citato art. 23, quale base per una più ampia funzione di coordinamento e di indirizzo del sistema economico territoriale, soprattutto in relazione all'offerta dei servizi di assistenza alle imprese.

In secondo luogo, tutte le Regioni hanno interpretato estensivamente la potestà ad esse riconosciuta dall'art. 2, comma 1, della Legge n. 59/1997, nelle materie non rientranti nella potestà legislativa concorrente. Evidentemente in sede di emanazione delle leggi regionali attuative del D. Lgs. n. 112/1998, sono prevalse le considerazioni sull'obiettivo promozionale, prima indicato, e sulla valutazione di interconnessione della procedura autorizzatoria in oggetto con numerose competenze regionali, sia proprie che delegate. Del resto, non può non ammettersi che la natura "trasversale" del procedimento, e la sua particolare capacità espansiva, rendano un po' forzata la riconduzione dello Sportello Unico alla sola materia dell'industria⁸.

Sulla base di questi elementi appare, quindi, rilevante che la previsione di un ruolo attivo delle Regioni, nella realizzazione degli Sportello Unici, abbia ricevuto una prima ufficiale definizione nell'accordo tra Stato, Regioni ed Enti Locali del 1 luglio 1999⁹. Successivamente, fu emanata la

⁸ Tra i primi commentatori M. COLUCCI, *Commento all'art. 23 del d. lgs. n. 112/1998*, in G. FALCON (a cura di), in *Lo Stato Autonomista*, op. cit., p. 111, il quale sottolineava la disomogeneità del criterio di conferimento utilizzato dall'art. 23, basato, anziché su di una materia, su di un oggetto ("impianti produttivi"), peraltro non rientrante nella definizione di "industria" operata dall'art. 17 del D. Lgs. n. 112/1998. Correttamente S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè ed., 2012, p. 65, definendo "L'industria" scrive: "Nell'ordinamento italiano, la Costituzione individua come materia di legislazione concorrente «il sostegno all'innovazione per i settori produttivi» (art. 11, c. 3 cost.). Una definizione più compiuta della materia si trova nell'art. 17, d. lg. N. 112/1998, ove si chiarisce che le «funzioni amministrative relative alla materia industria comprendono qualsiasi attività imprenditoriale diretta alla lavorazione e alla trasformazione di materie prime, alla produzione e allo scambio di semilavorati, di merci e di beni anche immateriali» e le relative attività strumentali".

⁹ I rappresentanti delle autonomie presenti individuavano, fermo restando quanto eventualmente disposto dalle leggi regionali attuative del D. Lgs. n. 112/1998, il ruolo delle

circolare dell'8 luglio 1999, proveniente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e diretta a tutti i Ministeri, con la quale è stato diffuso il contenuto dell'accordo stipulato fra Governo e la Conferenza Unificata¹⁰, *ut supra*¹¹.

Regioni, nel seguente passaggio: “Alle regioni è attribuita dall'art. 23 del decreto legislativo n. 112/1998 un'importante funzione nell'assistenza alle imprese, oltre alla funzione loro propria di stimolo e coordinamento delle amministrazioni e degli enti da esse vigilati. E' di estrema importanza, per agevolare l'avvio degli sportelli unici e l'applicazione delle procedure semplificate, che le regioni si attivino anche nello svolgimento delle ulteriori funzioni loro attribuite: l'individuazione, ai sensi dell'art. 6, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/1998, degli "impianti a struttura semplice", per i quali il termine di conclusione del procedimento è abbreviato; la disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate, che esonerano le imprese ivi localizzate dall'acquisizione delle autorizzazioni concernenti l'utilizzazione dei servizi presenti. Le regioni possono inoltre promuovere ed incentivare l'esercizio delle funzioni associate in materia”. Sulla questione di chiusura, circa il ruolo della Regione di favorire l'associazionismo dei Comuni, cfr. C. COSENTINO e F. FRASCA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè ed., 2001, p. 36, secondo cui “La Regione può favorire l'associazionismo dei Comuni? Sì, ad esempio, adottando forme di finanziamento specifiche per i Comuni che intendono costituire in forma associata uno Sportello Unico, oppure incentivando direttamente le Comunità montane, il cui intervento solleverebbe i Comuni associati degli oneri di gestione. Nell'art. 33 T.U. Enti Locali, è appositamente previsto che le Regioni provvedano a disciplinare le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, predisponendo corrispondenti previsioni di bilancio. A tal fine, la Regione si deve preoccupare di favorire la massima integrazione tra i Comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, di prevedere maggiorazioni dei contributi per le ipotesi sfocianti in fusione e unione di Comuni, e di promuovere le stesse unioni di Comuni con ulteriori benefici”.

Al contrario W. MAURIELLO, *Riflessioni sullo sportello produttivo: perché nasce e cosa dovrà produrre*, in *Nuova Rassegna*, 2005, p. 816, ove si legge “All'inizio del settimo anno dell'entrata in vigore della disciplina SUAP è tempo di effettuare i primi bilanci” “Non è più pensabile che un Comune possa dipendere ancora dai finanziamenti, statali o regionali, posto che attraverso la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, il potere parte dal basso verso l'alto e non viceversa”.

¹⁰ Sul punto cfr. A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Giappichelli Ed., 2010, p. 331 e ss., ove si legge: “Benché non contemplate in Costituzione, essendo finora fallito il tentativo di costituzionalizzarle, le conferenze costituiscono i luoghi principali della cooperazione tra Stato e Regioni (nonché, come vedremo, enti locali). La più antica tra esse è la conferenza Stato-Regioni (conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano), originariamente istituita nel 1983 con un discutibile decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, legificata nel 1988, dalla l. n. 400 di quell'anno, e sottoposta ad un'organica revisione dal d.lgs. n. 381/1997. Quest'ultimo, sulla base di una delega contenuta nella prima legge Bassanini, ha ad essa affiancato la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e la Conferenza unificata (risultante dalla somma delle due)”.

¹¹ In materia si veda la nota di F. FONDERICO, *L'attuazione delle norme sullo sportello unico per le attività produttive: circolare Presidenza del Consiglio dei ministri 8 luglio 1999*, n. DAGL 1.3.1/43647, in *Giornale di Dir. Amm.*, 1999, p. 1015 e ss..

L'inserimento delle norme sullo Sportello Unico nelle leggi regionali attuative del D. L.gs. n. 112/1998 spiega quindi la presenza di alcuni denominatori comuni a tutte le Regioni, ma al tempo stesso costituisce la causa di divari che caratterizzano le singole previsioni normative regionali.

Senza voler ripercorrere il lungo e tormentato processo di attuazione regionale delle riforme Bassanini¹², è però necessario ricordare che molte Regioni hanno adempiuto all'obbligo di adottare le leggi di conferimento con notevole ritardo rispetto al termine fissato dall'art. 3.

In ogni caso, resta determinante il fatto che molte Regioni abbiano colto l'occasione della attuazione della normativa statale per realizzare un più generale ripensamento del proprio ruolo, sia in qualità di promotori, sia in quello di soggetti titolari di competenze connesse al procedimento gestito dallo Sportello Unico: con effetti, per un verso senz'altro positivi, ma non senza inevitabili attriti e sovrapposizione con la disciplina statale, specie per le Regioni che hanno esteso di fatto il loro intervento dalla mera funzione di coordinamento ad una funzione di integrazione normativa del procedimento autorizzatorio¹³, o addirittura, una funzione di controllo sostitutivo sull'operato dei Comuni¹⁴.

¹² Per cui si rinvia a G. MELONI, *Le leggi regionali di attuazione del d. lgs. n. 112/1998*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2000, p. 121 e ss..

¹³ Si veda, ad esempio, la Legge 5 gennaio 2000, n. 1 della Regione Lombardia, consultabile su www.regione.lombardia.it, che disciplina i criteri e le modalità operative per l'affidamento di specifiche fasi istruttorie ad altre Amministrazioni ed Enti pubblici, facoltà direttamente riconosciuta ai Comuni dall'art. 9 del D.P.R. n. 447/1998. I lamentati rischi di sovrapposizione appaiono ancora più evidenti se si considera che molto spesso le previsioni contenute nelle leggi regionali determinano, quale effetto di attuazione a cascata, l'adozione di ulteriori provvedimenti, variamente connotati nei contenuti e nel grado di vincolatività. Si vedano, ad esempio, l'atto di indirizzo e coordinamento della Giunta regionale Abruzzo, approvata con d.G. n. 2752/1999; la circolare della Giunta regionale Emilia Romagna, approvata con d.G. n. 1367/1999; la direttiva del Piemonte, approvata con d.G. n. 27546/1999.

¹⁴ Il caso più eclatante è quello della Regione Veneto, che prevede addirittura il potere della Giunta di nominare commissari *ad acta*, previa diffida, nel caso in cui i Comuni non provvedano alla realizzazione dello Sportello Unico, ai sensi dell'art. 39, L. R. n. 11/2001.

Partendo dalle iniziative di promozione, nella quasi totalità dei casi, gli Enti hanno articolato il loro intervento partendo dalla diffusione delle informazioni¹⁵, creando un supporto organico tecnico ed organizzativo per la realizzazione dello Sportello Unico comunale, nonché contribuendo finanziariamente alla copertura dei costi dell'impianto e gestione del S.U.A.P.¹⁶.

Volendo trarre delle conclusioni in ordine all'intervento regionale alla luce delle normative del 1998, possiamo vedere come lo stesso si sia svolto in sostanziale coerenza con i principi della riforma, ed in particolare con il principio di sussidiarietà verticale¹⁷ che costituisce il fondamento dell'attribuzione ai Comuni della nuova competenza.

Passando ora a tempi a noi più prossimi, possiamo rilevare come la riforma del S.U.A.P. ad opera dell'art. 38 del D. L. n. 112/2008 è stata interpretata da alcune Regioni come un mancato riconoscimento, da parte dello Stato, di tutta la legislazione regionale prodotta negli anni, ma soprattutto, dell'importante ruolo sopra descritto, mancando una concertazione del relativo Regolamento in una Conferenza Unificata.

Tale assunto è stato smentito dalla Corte costituzionale, la quale ha fatto rientrare nella competenza esclusiva statale¹⁸ la disciplina dello

¹⁵ Esempio di ciò è la realizzazione di siti internet appositi, archivi informatici di documenti, elenco degli Sportello Unici presenti sul territorio, ecc.

¹⁶ Per un commento completo alle attività intraprese dalle Regioni si veda D. PERUGA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, 10 ottobre 2007, consultabile in www.diritto.it.

¹⁷ Su cui si veda sopra il paragrafo 2.1.

¹⁸ Sul punto si veda A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli Ed., 2007, p. 9, ove si legge: "La nuova disciplina delle competenze legislative, rovesciando l'enumerazione delle competenze e riconoscendo alle Regioni una competenza generale di tipo esclusivo, ha drasticamente ridimensionato gli strumenti a disposizione dello Stato per assicurare l'unità sistematica della normazione. A ciò è da aggiungere che i suoi artefici, nonostante sollecitazioni avanzate in sede dottrinale, non hanno mai preso in considerazione l'ipotesi di introdurre la konkurrierende Gesetzgebung del costituzionalismo federale mitteleuropeo. La quale mette il legislatore centrale in condizione di far valere la sopravvenuta insorgenza di interessi unitari,

Sportello Unico, come materia ascrivibile alla lettera r) del secondo comma del riformato articolo 117 Cost.¹⁹.

Ma quale ruolo viene destinato alle Regioni alla luce della nuova disciplina? Sebbene la materia del S.U.A.P. rientri, come appena ricordato, nell'ambito delle competenze esclusive statali, ciò non esclude che gli Enti regionali, nell'esercizio della loro competenza in materia di attività produttive e nelle funzioni conferite dal D. Lgs. n. 112/1998, possano intervenire legislativamente per dare impulso e sostegno alla attuazione della riforma formulata dalla Stato centrale. A tutto ciò si sommi, anche l'obbligo di recepimento, a livello regionale, della Direttiva c.d. Servizi nelle materie di propria competenza, che delinea lo Sportello Unico come lo strumento principale della semplificazione amministrativa²⁰.

Pur non avendo una competenza diretta, le Regioni devono attivarsi per non inficiare le politiche economico-industriali: l'importanza della loro collaborazione è riconosciuta dal Legislatore quando, modificando il testo originario dell'art. 38 del D. L. n. 112/2008, prevede il coinvolgimento

spostando a suo vantaggio la linea di confine tra le proprie competenze e quelle del legislatore sub-statale. Essi, infatti, in linea di piena continuità culturale con il passato, hanno accolto tecniche di riparto sottratte alla disponibilità degli enti da esse interessati (e nello specifico, lo Stato). In questa chiave vanno letti due tipi di competenza contemplati dalla legge cost. n. 3/2001: la competenza esclusiva e quella concorrente su riparto verticale”.

¹⁹ Un'analisi completa della sentenza verrà fornita nel successivo paragrafo.

²⁰ Sul punto si veda S. PAPARO, *Per una semplificazione di risultato*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, p. 245, ove si legge “Il tema cruciale per aprire una nuova stagione della semplificazione amministrativa è quello di rifondare una vera e propria policy di semplificazione multilevel in un quadro nel quale il baricentro della semplificazione si è spostato nelle Regioni e negli Enti locali: è essenziale costruire e rafforzare gli strumenti della cooperazione inter-istituzionale valorizzando l'apporto e le esperienze realizzate a livello regionale e locale. Una nuova sfida di questa cooperazione potrebbe essere rappresentata dall'adozione, previa intesa, di un vero e proprio programma nazionale di misurazione e riduzione degli oneri. Altro terreno rilevante di cooperazione è costituito dalla semplificazione e standardizzazione delle procedure autorizzatorie per le attività produttive e dall'apertura di una stagione nuova nell'esperienza dello Sportello unico per le attività produttive”.

regionale nel caso di commissariamento di un Comune che non ha provveduto all'accREDITAMENTO presso le Camere di Commercio²¹.

Dopo questa prima, sintetica, ricostruzione su quale sia il ruolo delle Regioni nell'ambito della disciplina dello Sportello Unico, si può avviare l'analisi dei modelli che possono essere individuati in tale politica, i caratteri ricorrenti e le differenze.

Lo studio delle diverse normative regionali ci permette di evidenziare due grandi differenze: ci sono Regioni che sono intervenute sulla disciplina S.U.A.P. anche recependo la Direttiva Servizi, ed altre che si sono limitate al recepimento, senza introdurre specifiche disposizioni sullo Sportello Unico. Queste seconde non possono rientrare nella classificazione dei modelli che esamineremo, dal momento che il loro ordinamento regionale non vanta una disciplina S.U.A.P. aggiornata²².

²¹ Ci riferiamo al D. L. n. 70/2011, convertito in legge n. 106/2011, che ha inserito il comma 3-bis all'art. 38, esaminato nel capitolo II.

²² In particolare, la Regione Lazio ha approvato la circolare 22 luglio 2010, n. 175, "direttiva n. 2006/123/CE e decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Indicazioni sulla prima applicazione delle disposizioni di interesse regionale in materia di commercio", consultabile su www.osservatoriocommercio.lazio.it; la Regione Puglia la legge regionale 25 febbraio 2010, n. 5, "Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse", consultabile in www.regione.puglia.it; la Provincia di Trento ha approvato la circolare 13 maggio 2010, n. 7034, *Attuazione della direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e DURC per il commercio su aree pubbliche*, consultabile in www.commercio.provincia.tn.it. Per quanto riguarda, poi, la Regione Abruzzo, è necessario fare una precisazione, dal momento che con la legge regionale 18 febbraio 2010, n. 5, "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento giuridico regionale agli obblighi derivanti dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché per la semplificazione e miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa della Regione e degli Enti locali per le attività aventi rilevanza economica, e per la manutenzione normativa di leggi regionali di settore", consultabile su www.regione.abruzzo.it, è stata recepita la Direttiva Servizi, e all'art. 3 vi è la definizione di Sportello Unico, ma allo stesso tempo la Regione è intervenuta nell'organizzazione del S.U.A.P., anche con una prospettiva piuttosto innovativa in relazione alla disciplina precedente (cfr. la delibera della Giunta regionale 20 novembre 2008, n. 1117, "Linee-guida recante: "Organizzazione ottimale dello SUAP" e modulistica unica regionale relativa al procedimento unico presso il SUAP"). A queste si sommano le Regioni Basilicata e Molise che non hanno ancora recepito le disposizioni della Direttiva europea.

Le Regioni che hanno, invece, disciplinato lo Sportello Unico possono essere ricondotte a tre modelli che sembrano emergere dalle diverse realtà regionali²³: un primo schema, c.d. *top-down*, nel quale la Regione ha imposto una determinata linea normativa a tutto il territorio; un secondo schema più partecipativo, nel quale l'Ente regionale non è solo intervenuto normativamente, ma ha anche provveduto al coinvolgimento dei destinatari come i Comuni o le Camere di Commercio; un terzo, intermedio.

Il primo modello di riferimento, il c.d. *top-down*, è caratterizzato dal fatto che il Legislatore regionale ha provveduto a disciplinare lo Sportello Unico senza coinvolgere direttamente i Comuni e gli altri Enti interessati o le associazioni di categoria prima o durante l'*iter* di approvazione della legislazione regionale, oppure non ha previsto meccanismi di concertazione e collaborazione per l'attuazione della stessa²⁴. Ciò non esclude, però, che la

²³ L'individuazione di questi tre modelli è tratta da M. CAPPELLETTI, *Unità e differenziazione delle politiche regionali nell'attuazione dello sportello unico per le attività produttive*, consultabile in www.astrid-online.it.

²⁴ Si fa riferimento alle seguenti Regioni: Campania con il "regolamento di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Regolamento n. 11/2010)", adottato con il D.P.G.R. 9 aprile 2010, n. 94, consultabile su www.regione.campania.it; Friuli-Venezia Giulia, legge regionale 30 luglio 2009, n. 13, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione (Legge comunitaria 2008), consultabile su www.regione.fvg.it; Umbria, legge regionale 16 febbraio 2010, n. 15, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali, vista in www.regione.umbria.it; Sicilia, legge regionale 5 aprile 2011, n. 5, "Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il

Regione si impegni a promuovere il S.U.A.P. mediante accordi e forme di coordinamento tra le Pubbliche Amministrazioni interessate al servizio.

Questa disciplina si inserisce nel recepimento della Direttiva Servizi e definisce lo Sportello Unico, in aderenza con la disciplina europea e statale, come “*l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e di servizi*”²⁵, il quale svolge la propria attività (ricezione e invio di titoli autorizzatori) telematicamente.

Il secondo modello, quello che può definirsi partecipativo o *bottom-up*, è caratterizzato dal fatto che il legislatore regionale ha previsto come parte fondamentale dell'attuazione della politica concernente il S.U.A.P., la consultazione con i destinatari della riforma stessa²⁶. Tali forme di

riordino e la semplificazione della legislazione regionale”, consultabile in www.regione.sicilia.it.

²⁵ Art. 2, comma 1, della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 12 febbraio 2001, n. 3, cit.

²⁶ Si fa riferimento alle seguenti Regioni: Emilia-Romagna, legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4, “*Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l'adeguamento all'ordinamento comunitario – legge comunitaria regionale per il 2010*”, consultabile su www.regione.emilia-romagna.it; Marche, legge regionale 29 aprile 2011, n. 7, “*Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011*”, frutto di incontri con un Tavolo di lavoro formato da associazioni di categoria, consultabile su www.regione.marche.it; Valle d'Aosta, legge regionale 23 maggio 2011, n. 12, “*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi). Modificazioni alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e alla legge regionale 17 gennaio 2008, n. 1 (Nuova disciplina delle quote latte). Legge comunitaria regionale 2011*”, consultabile in www.sportellounico.vda.it; Liguria, legge regionale 5 aprile 2012, n. 10, “*disciplina per l'esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico*”, consultabile in www.regione.liguria.it.

Sembra inoltre rientrare in tale modello anche la legislazione adottata dalla Provincia di Bolzano, la quale stabilisce che la Provincia, d'intesa con il Consiglio dei Comuni e la Camera di Commercio, stabilisce le modalità attuative del S.U.A.P. (legge provinciale 19 luglio 2011, n. 8, Sportello unico per le attività produttive). Infine, anche la ricca esperienza piemontese potrebbe rientrare in tale modello, poiché negli ultimi anni la Regione ha avviato un sistema decentrato e partecipativo per la condivisione, su un'unica piattaforma

partecipazione non possono essere qualificate come meri organismi di consultazione, ma sembrano rivestire un ruolo peculiare nell'attuazione della riforma, dal momento che svolgono compiti di indirizzo e di monitoraggio della stessa e, talvolta, esprimono pareri sugli atti da assumere in materia. Alle volte queste organizzazioni assumono la denominazione di “*tavolo di coordinamento regionale del S.U.A.P.*”²⁷, oppure di “*comitato di indirizzo e coordinamento*”²⁸.

Il modello *bottom up*, rappresenta la sfida più profonda per lo Sportello Unico regionale poiché si qualifica come crocevia istituzionale e locale che interseca le diverse tipologie di *governance*²⁹: il *new public management*³⁰, la *social political governance*³¹ e *self-organizing networks*³².

informatica, in tutte le informazioni e le procedure per l'avvio dell'impresa. Con la legge regionale 14 gennaio 2009, n. 1, “*Testo unico in materia di artigianato*”, all'art. 9, comma 4, si dispone, tra l'altro, il coordinamento tra il sistema degli sportelli unici per le attività produttive (portale regione del S.U.A.P.) e quelli istituiti dalle agenzie per le imprese. A questo impianto normativo, la Regione Piemonte ha aggiunto la Circolare del Presidente della Giunta regionale 19 marzo 2012, n. 3/ASC/AMD/SRI, “*Prime disposizioni di attuazione in ambito regionale del DPR 160/2010. Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'art. 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*”.

²⁷ Vedasi l'art. 3 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 4/2010, art. 1 della legge della Regione Marche n. 7/2011, art. 5 della legge della Regione Liguria n. 10/2012.

²⁸ Si rinvia all'art. 8 della legge Regione Valle d'Aosta n. 12/2011, cit..

²⁹ Secondo R. A. RHODES, *The new Governance: Governing without Government*, Political Studies, XLIV, 1996, p. 652, la *governance* assume il significato di “*new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*”.

³⁰ Il *New public management*: è il filone di studi più diffuso e prescrittivo e mira all'efficienza delle P.A.. Essa non è più pensata come un unico settore con norme, strutture e metodi di direzioni uniformi, ma piuttosto come un settore dell'economia con più amministrazioni con proprie strategie in competizione. Tale teoria mira alla frantumazione delle grandi amministrazioni, come i ministeri, in unità più ridotte, dimensionate su un solo tipo di servizio/prodotto onde evitare una sovrapposizione di responsabilità e di compiti, nonchè rendere così più trasparenti i costi, e dare più autonomia ai dirigenti responsabili delle unità. Per una trattazione diffusa si rinvia a M. MENEGUZZO, *Managerialità, innovazione e governance: la Pubblica Amministrazione verso il 2000*, Aracne ed. II, Roma, 2001.

³¹ In merito L. POMA, *Il rilancio del Territorio tra economia e istituzioni*, M. LOMBINI e L. POMA (a cura di), *Livello bottom up e sviluppo del territorio*, Franco Angeli ed., Milano, 2010, p.18, scrive: “*La social political governance descrive i sistemi di*

Questa particolarità è l'unica differenza rispetto al primo modello individuato, dal momento che, anche in quest'ultima struttura normativa, il S.U.A.P. è concepito come unico punto di accesso e la telematica ha il ruolo principe.

Il terzo modello attuativo della riforma sullo Sportello Unico, più che un vero modello, è una singola esperienza regionale, quella della Regione Calabria, che ri-disegna il secondo modello organizzativo, collaborando non solo con le Camere di Commercio ed i Comuni ma anche con la Regione Sardegna³³.

Nello specifico, la normativa calabrese aderisce al *modus operandi* delle altre Regioni italiane: definisce il S.U.A.P. come unico punto di accesso, recepisce la Direttiva Servizi e realizza il portale dello Sportello Unico regionale per le attività produttive (S.U.R.A.P.) per il coordinamento dei dipartimenti regionali e di collegamento con gli Sportello comunali³⁴.

governo i cui esiti di policy non sono il prodotto delle azioni di un governo centrale ma il comune risultato dell'interdipendenza tra una molteplicità di attori. L'essenza dell'ipotesi si basa sull'esistenza di una interdipendenza funzionale, non gerarchicamente ordinata, tra attori politici e sociali. Tale politica deve essere accompagnata da condizioni oggettive di: i) tradizionali strutture di autorità, metodi e strumenti che hanno fallito e che sono stati erosi; ii) obiettivi che raccolgono consenso e partecipazione da parte di attori sia pubblici che privati; iii) una sufficiente convergenza degli obiettivi tali da innescare gli effetti sinergici a somma positiva del tipo win win. Le condizioni soggettive comprendono un certo ammontare di: i) fiducia reciproca e di reciproca comprensione; ii) responsabilità comune; iii) sviluppo politico socialmente supportato”.

³² In merito L. POMA, *Il rilancio del Territorio tra economia e istituzioni*, op. cit., p. 19, ove si legge “*Relativamente alla molteplicità di attori il secondo uso di governance è self-organizing networks. I networks possono essere una forma di organizzazione delle attività economiche che si distingue rispetto alla classica dicotomia tra mercato e gerarchia. Essi basano le loro forme di governance sottolineando l'importanza della fiducia, della reputazione, della reciprocità e della mutua interdipendenza, elementi che non possono essere complementi ricondotti né alla razionalità economica dell'homo economicus né alle classiche strutture di potere, autorità e gerarchia*”.

³³ Questo terzo modello è stato individuato da M. CAPPELLETTI, *Unità e differenziazione delle politiche regionali*, op. cit., p. 9 e ss..

³⁴ Articoli 12 e 13 della regolamento Regione Calabria 23 marzo 2010, n. 1, “*Regolamento recante disposizioni per l'attuazione della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno attuazione degli articoli 62 e 63, comma 1, della legge regionale 12 giugno 2009,*

Coerentemente con il modello *bottom-up*, il modello “calabrese” istituisce dei tavoli di lavoro di coordinamento regionale per gli Sportelli Unici, ai quali partecipano Regione Calabria, Province, Comuni, rappresentanti delle Camere di Commercio e delle associazioni di categoria³⁵. Per quanto attiene al rapporto con la Regione Sardegna, si ricorda che tra i due Enti è stato firmato un accordo di collaborazione che prevede l’attuazione di: “*forme attive di collaborazione e scambio di soluzioni ed esperienze nello sviluppo dei rispettivi progetti a favore dei SUAP, e a cooperare per il riuso delle soluzioni realizzate nell’ambito dei rispettivi progetti al fine di favorire il rafforzamento della rete degli Sportelli Unici per le Attività Produttive*”³⁶.

Per concludere, possiamo rilevare come, sebbene molto interessanti, i diversi approcci regionali alla materia dello Sportello Unico, non sembrano assumere importanza in relazione alla *policy*³⁷ ed ai diversi diritti dei cittadini. Il S.U.A.P. rappresenta, infatti, una vera opportunità per lo sviluppo del sistema del Paese e, in particolare, per le diverse realtà regionali³⁸. La completa attuazione della riforma dovrebbe comportare

n. 19 "Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2009) - Art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8" e per la semplificazione amministrativa e di riordino dello sportello unico".

³⁵ Delibera della Giunta Regione Calabria 4 agosto 2008, n. 531, “*Approvazione linee guida per l’organizzazione ed il funzionamento dello sportello unico per le attività produttive (SUAP)*”. Si ricordi che la Regione ha firmato anche un Protocollo d’intesa per l’attivazione del partenariato istituzionale, economico e sociale per l’attuazione della Linea 7.1.1.2 del POR Calabria 2007- 2013 con le Province calabresi, gli organismi di rappresentanza regionale degli enti locali, le organizzazioni di rappresentanza regionale delle imprese e le Camere di Commercio competenti nel territorio.

³⁶ Cfr. premesse della delibera della Giunta Regione Calabria 28 febbraio 2011, n. 65, “*Approvazione schema di Accordo di collaborazione tra Regione Calabria e Regione Autonoma della Sardegna in materia di Sportelli Unici Attività Produttive (SUAP)*”.

³⁷ Per la definizione di Policy si rinvia a G. REGONINI, *Definizione di Politica pubblica, Enciclopedia del Novecento III Supplemento* (2004), consultabile in www.treccani.it. Sullo stesso tema si legga anche M. GIULIANI, *Sul concetto di “imprenditore di policy”*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1998, p. 357 e ss.

³⁸ Per una visione più generale sul rapporto S.U.A.P. e sviluppo economico/competitività, si rinvia a M. D’ORSOGNA, *Lo sportello Unico tra semplificazione e competitività*, in *Nuove Autonomie*, 2008, p. 669 e ss..

effetti positivi in termini di maggiori investimenti economici, dal momento che le imprese avrebbero una facilitazione per l'avvio della propria attività grazie alla struttura dello Sportello Unico, ciò con numerosi riflessi sul livello regionale, ancor più che nazionale.

Tra i tre modelli prospettati, probabilmente quello partecipativo potrebbe garantire un maggior risultato, coinvolgendo tutti gli enti responsabili nell'applicazione della riforma, ma le scelte adottate dai legislatori regionali tengono conto della propria specificità territoriale e delle misure più adatte per l'attuazione del S.U.A.P..

È emerso, però, un dato costante: il ruolo "necessario" delle Regioni. In primo luogo per non inficiare le politiche connesse, il legislatore regionale ha preferito un intervento diretto nelle procedure relative allo Sportello Unico; in secondo luogo ha pensato ad un rafforzamento a livello regionale degli impegni statali per garantire ancora più vincolatività agli stessi³⁹.

³⁹ In merito M. LOMBINI, *Lo sportello unico per le attività produttive dopo la direttiva "servizi": analisi e prospettive dell'esperienza regionale*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, p. 328, ove si legge "Nel panorama attuativo regionale emerge che la strada fin qui percorsa rappresenta senza dubbio una esperienza di grande rilievo e si conferma che la definizione in via legislativa della semplificazione amministrativa rappresenta certamente una condizione necessaria ma non sufficiente. È soprattutto nell'esperienza pratica che lo suap si è affermato come modello di un più moderno raccordo tra gli enti coinvolti e tra questi e le imprese".

4.2 La competenza statale e il principio di leale collaborazione nella sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2010, n. 15: questione promossa, tra gli altri, dalla Regione del Veneto.

Nel quadro regionale fin qui esaminato, funge da tassello fondamentale per comprendere pienamente la “materia costituzionale” in cui rientra lo Sportello Unico e, di conseguenza, su quale Ente statale ricade la relativa potestà legislativa, la sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2010, n. 15⁴⁰.

Con ricorso notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 20 ottobre 2008, la Regione Emilia-Romagna, promosse questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui al comma 3 dell’art. 38 del D. L. n. 112/2008. Il disposto, che prevede di procedere alla semplificazione e al riordino delle disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive con un Regolamento, è, secondo la ricorrente, lesivo del principio di leale collaborazione poiché, siffatta previsione, inciderebbe sulle materie di competenza regionale attinenti alla disciplina delle attività produttive. Ed inoltre, volendosi anche ricondurre la materia alla competenza esclusiva statale, essendo la stessa di innegabile interferenza con le richiamate competenze regionali, sarebbe necessaria l’acquisizione dell’intesa con la Conferenza Unificata, e non solo l’acquisizione di un mero parere come stabilisce la norma.

A questa contestazione si somma⁴¹ il ricorso notificato alla Presidenza dei Ministri lo stesso 20 ottobre 2008, promosso dalla Regione Veneto e

⁴⁰ Per una trattazione generale sull’incidenza della sentenza Corte cost. n. 15/2010 sul D.P.R. n. 160/2010 si veda D. TROMBINO, *Il nuovo regolamento SUAP: preambolo e definizioni*, in *La settimana degli enti locali*, n. 27/2011, p. 11 e ss..

⁴¹ Tale ricorso “si somma” solo in linea teorico-concettuale nel momento della proposizione, poiché i due atti verranno riuniti solo in fase processuale avanzata, dopo che

concernente l'art. 43, comma 1 del citato D. L. n. 112/2008. La ricorrente osserva che la disposizione sopra menzionata prevede la possibilità di stabilire i criteri per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati, destinanti a favorire l'attrazione e la realizzazione di progetti di sviluppo, attraverso un Decreto statale. Essendo tali aiuti di incidenza regionale, l'intervento statale sarebbe in contrasto con il comma 4 dell'art. 117 Cost. se è destinato ad incidere su materie di competenza esclusiva regionale, altrimenti violerebbe il comma 3 dello stesso articolo se si riferisse a materie di competenza concorrente non limitandosi a porre i principi fondamentali.

La Corte, nella decisione, dichiara infondate entrambe le pretese: da un lato, esclude la possibilità che la disposizione sullo Sportello Unico possa rientrare nelle materie afferenti all'industria, commercio, agricoltura, artigianato ecc., di competenza regionale, facendola invece rientrare nella competenza strettamente statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera r), Cost.

Dall'altro lato, anche le questioni attinenti l'art. 43, comma 1, vengono definite come di competenza esclusivamente statale.

Come ricordato sopra, la Corte aveva già avuto modo di chiarire che la disciplina del S.U.AP., *“una sorta di procedimento dei procedimenti”*, è fondata *“sulla concentrazione in una sola struttura (...) 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, nonché sulla concentrazione nello sportello unico (...) dell'accesso a tutte le informazioni da parte dei medesimi soggetti interessati: ciò al fine di evitare che la pluralità dalle competenze e degli interessi pubblici oggetto di cura in questo ambito di*

il giudice ha riscontrato la *“connessione esistente fra i due ricorsi ora in esame”* (considerato in diritto 2.1.).

traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà con le amministrazioni''⁴².

La decisione in esame si inserisce in un filone giurisprudenziale che, in una tendenza generale di pari direzione ha, come conseguenza, il riaccentramento dell'esercizio della competenza legislativa nelle materie che disciplinano le attività produttive e limita, indirettamente, ma in modo significativo, la potestà legislativa e di indirizzo politico delle Regioni. Fino al 2010, le statuizioni della Corte si erano incentrate soprattutto su aspetti di una singola materia⁴³ o al massimo su una singola materia complessivamente considerata⁴⁴. Più specificatamente, per quel che riguarda la materia di questo scritto, possiamo osservare che la Corte ha più volte giustificato l'ingerenza statale in materia di attività produttive attraverso il parametro della tutela della concorrenza⁴⁵.

⁴² Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 376/2002, punto 8 della parte in diritto, consultabile in www.giurcost.org, analizzata nel capitolo II.

⁴³ Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale 23 gennaio 2006, n. 29 e 22 febbraio 2006, n. 80 (in materia di servizi pubblici locali); 6 febbraio 2006, n. 63 e 8 marzo 2006, n. 106 (in materia di agricoltura e commercio, più specificamente di vigilanza sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari) e 17 maggio 2006, n. 213 (in materia di pesca); 5 febbraio 2007, n. 38 (in materia di servizi pubblici locali); 21 febbraio 2007, n. 64 (in materia di commercio e specificamente di grandi strutture di vendita); 5 marzo 2007, n. 81 (in materia di pesca); 8 ottobre 2007, n. 339 (in materia di aziende agrituristiche); 19 novembre 2007, n. 401, 10 dicembre 2007, n. 430 e 12 dicembre 2007, n. 443 (in materia di tutela della concorrenza e attività produttive); 12 dicembre 2007, n. 452 (in materia di trasporto pubblico locale); consultabili in www.giurcost.org.

⁴⁴ Con riferimento al turismo e al rilievo da esso assunto nell'ambito dell'economia nazionale e alla conseguente necessità di ricondurre ad unità, la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese tanto da giustificare la chiamata in sussidiarietà (e la istituzione di un apposito Ministero), si vedano in particolare le sentenze 11 marzo 2009, n. 76 (con commento di G. DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2009, p. 729 ss.), 2 aprile 2008, n. 94, 5 marzo 2008, n. 88, con commento di D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 547 ss. e 17 maggio 2006, n. 214 (con commento di M. MALO, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Le Regioni*, 2007, p. 101 ss.); consultabili su www.giurcost.org.

⁴⁵ Il riferimento è alla sentenza Corte costituzionale 18 dicembre 2003, n. 14, consultabile in www.giurcost.org. In merito ha espresso dubbi sulla ricostruzione operata

Con la decisione n. 15/2010, la Corte ha posto a rischio le politiche autonome di sviluppo economico delle Regioni, ordinarie e speciali, infatti secondo molti Autori⁴⁶ sembra difficile comprendere quale ragionamento abbia seguito la Corte per ricondurre la disposizione impugnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, comma 2, lettera r), della Costituzione per il "*coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale*".

Il solo fatto che tale lettera contenga il termine "coordinamento", non giustifica la legittimazione statale in una disposizione sullo Sportello Unico che prevede anche un coordinamento statistico e informatico, ma non si esaurisce solo in tale previsione⁴⁷. Nello specifico, la giurisprudenza della Corte ha costantemente ritenuto che il "coordinamento informatico e statistico" debba intendersi nel senso di un coordinamento di tipo "*meramente tecnico per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità*

dalla Corte L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, 2004, in *www.Federalismi.it* ove, argomentando appropriatamente, ritiene che alcuni passaggi della sentenza presentino talune ombre. In particolare nota l'autore che la Corte, attraverso il richiamo alla rilevanza macroeconomica della concorrenza, "*sembra in effetti riesumare il parametro dell'interesse nazionale*" essendo precluso infatti alla Corte il sindacato nel merito della scelta legislativa di politica economica "*è difficile escludere che la rilevanza macroeconomica dell'intervento pubblico possa trasformarsi in un parametro assolutamente sfuggente e dunque suscettibile di essere utilizzato a svantaggio della valorizzazione delle competenze concorrenti e residuali*".

⁴⁶ Tra gli altri, si veda G. COINU, *Il Suap nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in *Le Regioni*, 2010, p. 960 e ss.. Codesto scritto è stato fondamentale per sviluppare il ragionamento logico seguito nel presente capitolo.

⁴⁷ Sul punto P. NEGRINI, *Al via la riforma dei Suap*, in *Commercio e Attività Produttive*, n. 9/2010, p. 12, ove si legge "Come è stato notato (il testo originale rinvia allo scritto di COINU da noi citato), con questa pronuncia sul Suap la Corte costituzionale, attraverso l'ampliamento interpretativo del coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale è apparsa idonea a legittimare l'intervento dello stato in materie pacificamente ritenute di competenza legislativa residuale regionale ed in grado di porre a rischio le politiche di sviluppo economico delle regioni".

*tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione*⁴⁸. Ed ha inoltre avuto modo di chiarire che la titolarità esclusiva del legislatore statale in materia non è neppure preclusiva perché “*si tratta di un potere legislativo di coordinamento di tipo tecnico che viene ritenuto opportuno dal legislatore statale e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa*”⁴⁹.

È necessario ricordare quanto è riduttivo ricondurre uno strumento, come il procedimento unico per l’inizio o la modifica di una attività d’impresa, al mero coordinamento informativo e statistico: esso coinvolge tutte le Amministrazioni Pubbliche e investe funzioni amministrative che vanno dalla pianificazione urbanistica alla ridefinizione dei termini del procedimento, dalla modalità di organizzazione di uffici alla gestione delle pratiche istruttorie, nonché dal potere autorizzatorio della P.A. ai titoli autorizzatori del nuovo organismo, Agenzie per le imprese.

Parimenti errato è, a parere di molti⁵⁰, il tentativo della Corte di giustificare il proprio ragionamento in un’ottica europea richiamando

⁴⁸ Cfr. sentenze Corte cost. 10 gennaio 2004, n. 17 (punto 9.1 del Considerato in diritto) e 12 gennaio 2005, n. 31 (punto 2.3 del Considerato in diritto) a commento della quale si veda V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l’e-government? Dalla Consulta un’occasione per trattare dell’innovazione tecnologica nelle amministrazioni*, in *Federalismi.it*, 2005, il quale osserva, a ragione, che “*non sarà sempre agevole segnare il confine di dove finisce il coordinamento informatico e dove comincia l’organizzazione amministrativa, se si pensa che per la predisposizione e l’utilizzo di un qualsiasi sistema telematico è ex se necessario che il personale amministrativo modifichi le procedure informatiche ad esso connesse (e che lo stesso personale venga formato per il corretto utilizzo delle nuove procedure)*”.

⁴⁹ Cfr. sentenza Corte cost. 25 giugno 2005, n. 271, consultabile su www.giurcost.org, a commento della quale si legga S. FOA’, *Tutela della privacy e sistemi informativi regionali: il potere normativo regionale è riconosciuto solo se richiama e rispetta il codice sul trattamento dei dati personali*, in *www.Federalismi.it*, 2006.

⁵⁰ Tra i vari pareri negativi sul punto della sentenza in esame, appare interessante ricordare uno dei pochi contrari, D. TROMBINO, *Sportello unico attività produttive (suap): competenza statale e principio di leale collaborazione nella sentenza della Corte Costituzionale 15/2010*, in *La Gazzetta degli Enti Locali*, 28/1/2010, consultabile in www.lagazzettadeglientilocali.it.

espressamente la Direttiva Servizi⁵¹, la quale, pure ammettendo che la competenza possa spettare a diverse autorità a livello regionale o locale – secondo la lettura della Corte – consentirebbe l’esercizio di funzioni di coordinamento, evocando proprio quelle attività che rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui alla lettera r), comma 2, dell’art. 117 Cost.

Testualmente, invece, la Direttiva afferma che la creazione degli Sportelli Unici non deve interferire con il riparto delle funzioni tra le diverse Amministrazioni all’interno degli Stati ed auspica che una delle P.A. (regionali o locali) coinvolte nel procedimento possa assumersi il ruolo di coordinare gli endo – procedimenti di competenza delle Amministrazioni coinvolte. La Corte riconduce all’attività di coordinamento l’azione legislativa impugnata dalla Regione Emilia-Romagna volta a disciplinare il funzionamento dello Sportello Unico attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme, e *“ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all’art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l’altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali”*⁵².

⁵¹ Al punto 4.2 del Considerato in diritto della sentenza Corte cost. n. 15/2010 viene espressamente richiamato il punto 48 del Considerando della Direttiva ove si legge: *“Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità [...]. La creazione degli sportelli unici, infatti, non dovrebbe interferire nella divisione dei compiti tra le autorità competenti in seno ad ogni sistema nazionale. Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale, una di esse può assumersi il ruolo di sportello unico e coordinare le attività con le altre autorità. [omissis]”*.

⁵² Cfr. Punto 4.2 della sentenza in esame.

La questione più problematica relativa all'art. 38 del D. L. n. 112/2008, ha portata molto più ampia di quella descritta nella sentenza in esame. Al momento della sua entrata in vigore, il Regolamento di delegificazione si inserisce in un contesto legislativo molto diversificato: come abbiamo visto nel capitolo precedente, molte Regioni avevano già autonomamente disciplinato il procedimento dello Sportello Unico e le funzioni amministrative ad esso connesse, introducendo importanti elementi di semplificazione per l'avvio e l'esercizio delle attività produttive. Anche volendo accedere al riparto delle competenze ora delineato dalla sentenza della Corte cost. n. 15/2010, permangono comunque nel procedimento amministrativo unico alcuni aspetti di sicura competenza regionale.

La questione non è nuova. Ricordiamo che la Corte aveva già affrontato il tema con riferimento all'assetto delle fonti anteriore alla riforma costituzionale del 2001, ed era arrivata a sostenere che la delegificazione, in materie di competenza regionale, poteva operare esclusivamente con effetti limitati alla precedente normativa statale di dettaglio⁵³ e che *“i regolamenti governativi in questione non risultano legittimati a disciplinare, per la naturale distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni [che era] desumibile dall'art. 117 della Costituzione, le materie di spettanza regionale e, conseguentemente, neppure i 13 procedimenti amministrativi attinenti a tali materie”*⁵⁴. Tale soluzione interpretativa consentiva di non violare le competenze costituzionali delle Regioni e fugava ogni dubbio sulla possibilità di considerare le norme delegificate, come norme di principio per le Regioni nelle materie di competenza concorrente⁵⁵.

⁵³ Cfr. sentenza Corte cost. n. 376/2002 esaminata nel capitolo II.

⁵⁴ Cfr. sentenza Corte cost. 13 dicembre 1991, n. 465 (punto 2 del Considerato in diritto), consultabile su www.giurcost.org.

⁵⁵ Così G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del titolo V Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 282, ove si legge *“Appare necessario*

La soluzione a cui era giunta la Corte in vigenza del precedente assetto costituzionale dovrebbe esser valida, a maggior ragione, anche oggi, nonostante si riconduca la disposizione impugnata dalle Regioni alla competenza esclusiva statale⁵⁶.

Rimane comunque il dubbio, ben radicato in dottrina⁵⁷, sulla legittimità di un regolamento di delegificazione capace di incidere in materie come l'organizzazione amministrativa e le attività produttive, che rientrano nella competenza residuale regionale e non sono riconducibili alla nozione di coordinamento fin qui esaminata.

sottolineare che la decisione di circoscrivere gli effetti dei regolamenti di delegificazione alle sole disposizioni statali di dettaglio operanti nelle materie di competenza regionale non sembra presupporre una scelta di valore ma piuttosto pare determinata da una valutazione di fatto”.

⁵⁶ Di opinione contraria è D. IMMORDINO, *Semplificazione e riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive con regolamento di delegificazione*, consultabile in www.laprevidenza.it, ove si legge “La attribuzione allo Stato dell’ambito materiale in cui è stata adottata la norma censurata rende chiara la infondatezza delle censure aventi ad oggetto la violazione del riparto costituzionale delle competenze in materia e del principio di leale collaborazione, posto che, stante l’imputazione dell’intervento normativo alla competenza esclusiva dello Stato, le esigenze di raccordo che quest’ultimo ha ravvisato con le istanze regionali sono adeguatamente tutelate già attraverso la necessaria acquisizione del parere della Conferenza unificata”.

⁵⁷ In dottrina, tra gli altri, si sono occupati approfonditamente del tema G. TARLI BARBIERI E P. MILAZZO, *Art. 117, 6° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2292 ss.; F. SACCO, *Il nuovo assetto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V: i pareri del Consiglio di Stato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.* 2002, p. 417 ss.; C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 935 ss.; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo* 2001, p. 1123 ss.; N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in T. GROPPI M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p. 101 ss.; U. DE SIERVO, *Problemi in materia di potere regolamentare delle Regioni*, in *Il potere regolamentare delle regioni e degli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Seminario di studio del Consiglio regionale della Toscana, in www.consiglio.regione.toscana.it, p. 5 ss..

4.3L'attuazione dello Sportello Unico nella Regione Veneto*.

Il Veneto ha dato attuazione ai contenuti del D. Lgs n. 112/1998 con la legge regionale n. 11 del 2001 “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed enti locali, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*”⁵⁸. Con tale legge la Regione, dando seguito alla c.d. Legge Bassanini, ha determinato le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e ha disciplinato il conferimento delle rimanenti funzioni amministrative alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane ed alle Autonomie funzionali⁵⁹.

In tale contesto, la Regione, al Capo VII, in particolare all'art. 39 della legge sopra citata, ha fissato i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni comunali in materia di insediamenti produttivi e di assistenza alle imprese confermando il *modus operandi* già sancito dalla normativa nazionale, il D.P.R. n. 447/1998, vale a dire l'attivazione da parte dei Comuni di una struttura che:

“*a) costituisca l'unica struttura responsabile dei procedimenti autorizzativi relativi alla localizzazione, realizzazione, ampliamento,*

* Paragrafo redatto con il prezioso aiuto dell'Ufficio regionale – Assessorato alle Attività Produttive.

⁵⁸ Pubblicata nel BUR n. 45/2004.

⁵⁹ In proposito A. RUGGERI e G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità – seminario di Messina, 6 aprile 2001*, Giuffrè ed., 2001, p. 135, secondo cui “*La riforma Bassanini ha tanti meriti: per esempio, il tentativo, non sempre riuscito, di snellire la macchina amministrativa ha qualcosa di eroico. Ma c'è anche qualche demerito. Il principale è forse di aver massicciamente contribuito ad una legislazione sempre più simbolica e sempre meno regolativa.[..] Si pensi all'escamotage di anticipare simbolicamente la riforma della tecnica costituzionale di enumerazione delle materie (non solo più enumerate le materie di competenza regionale, ma quelle di competenza statale, invertendo il senso della clausola residuale), capovolgendo l'elenco degli oggetti della deroga (non più l'elenco in positivo degli oggetti delegati, ma quello negativo degli oggetti sottratti) [..]*”.

rilocalizzazione, trasformazione, cessazione e riattivazione di impianti produttivi;

b) coordini l'attività, anche tramite l'installazione e la gestione di un'adeguata strumentazione informatica e telematica, degli uffici pubblici incaricati di svolgere gli atti istruttori relativi ai procedimenti autorizzatori all'insediamento sul territorio di competenza;

c) offra ai soggetti interessati tutte le informazioni necessarie per le decisioni localizzative delle imprese nonché per lo svolgimento dei collegati procedimenti amministrativi concernenti l'autorizzazione all'insediamento;

d) fornisca assistenza e servizi alle imprese già insediate o che intendono insediarsi, con particolare riferimento agli strumenti di agevolazione finanziaria a favore delle diverse attività produttive”.

L'art. 39 citato, tuttavia, dava particolare evidenza ad ulteriori compiti dello Sportello Unico per le attività produttive sul territorio veneto. In primo luogo gli veniva affidata la funzione di informazione alle imprese e ai soggetti interessati di quanto possa essere loro utile per le decisioni di localizzazione delle imprese ed i collegati procedimenti amministrativi necessari per l'insediamento delle attività. In secondo luogo, la gestione dell'assistenza e i servizi alle imprese con riferimento agli strumenti di agevolazione finanziaria a favore delle diverse attività produttive, nonché il coordinamento della sua attività, anche tramite l'installazione e la gestione di strumentazione informatica e telematica, con gli uffici pubblici incaricati a svolgere atti istruttori per il S.U.A.P., collegati all'insediamento di un'attività nel territorio comunale.

La normativa regionale evidenziava che i Comuni avrebbero potuto realizzare e gestire lo Sportello Unico anche tramite le forme associative previste dal D. Lgs. n. 267/2000, mentre alla Giunta regionale veniva

attribuito il compito di fissare, con propri successivi provvedimenti, il “livello ottimale per l’esercizio in forma associata delle funzioni”⁶⁰.

Ulteriormente veniva prevista la possibilità per i Comuni di istituire e gestire il S.U.A.P., anche tramite le Camere di Commercio, oppure tramite le Comunità montane di appartenenza. Ai centri servizi e ai soggetti del mondo associativo operanti in Veneto veniva offerta di “proporsi” ai Comuni, al fine di svolgere le funzioni di informazione alle imprese, nonché le funzioni di assistenza alle stesse con riferimento agli strumenti di agevolazione finanziaria. Venivano, inoltre, fissati i termini entro i quali i Comuni dovevano provvedere all’istituzione del S.U.A.P., prevedendo, in caso contrario, la nomina di un commissario *ad acta*, previa diffida della Regione.

È doveroso osservare che, considerato il citato quadro normativo, la Regione si è impegnata moltissimo sia sul fronte dell’associazionismo tra Comuni, per superare la frammentazione⁶¹, che su quello della formazione

⁶⁰ Sul punto cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè ed., 2008, p. 237, secondo cui “Lo scenario futuro, nella sostanza, non sembra differire molto dall’attuale situazione, come assestata dopo la riforma Bassanini (ed in particolare, dopo il DPR n. 112 del 1998), sebbene esso si sia definito sotto la vigenza di un parametro costituzionale nel quale le funzioni proprie erano tendenzialmente regionali e solo marginalmente infra-regionali. Anche nel nuovo titolo V, infatti si prevedeva la concorrenza di leggi statali e regionali nella definizione di un sistema delle autonomie che elegga i Comuni a «fulcro amministrativo» della Repubblica, secondo una tendenza già affermata nel D.P.R. n. 112 del 1998. Si affina, così, il modello di Regione quale ente con funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione, delineato dalla l. n. 142 del 1990, ribadito nella l. n. 59 del 1997 ed ancora confermato nel D. Lgs. n. 267 del 2000, contenente il testo unico sulle autonomie locali: ad es., all’art. 4, IV c., quest’ultimo affida alla legge regionale i principi della cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile; ed ancora, l’art. 5 dello stesso assegna alla Regione gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali”.

⁶¹ In materia su *Lo sportello unico e le politiche regionali per le imprese*, FORMEZ, Roma, dicembre 2003, p. 41, si legge: “Numerose sono le Regioni che hanno agito a supporto della costituzione e del miglioramento degli sportelli unici in un’ottica di sussidiarietà, ossia finanziando progetti elaborati dagli enti locali. Le Regioni che in tale

del c.d. “capitale umano”⁶². Per il primo sono stati stanziati complessivamente € 7.350.000, mentre per il secondo sono stati avviati corsi di formazione rivolti al personale degli enti locali con cadenza annuale⁶³, con l’obiettivo di permettere a dirigenti e funzionari di acquisire le conoscenze necessarie per dare concretezza al suddetto processo di crescita e riorganizzazione del settore pubblico. Viceversa, la Regione non ha provveduto ad esercitare il potere sostitutivo che le veniva attribuito dall’art. 39 della L. R. n. 11 del 2001, ragione per cui la riforma dello Sportello Unico, quale delineata dal D.P.R. n. 447 del 1998, ha trovato nel Veneto un’attuazione limitata. Se, ufficialmente, la maggior parte dei Comuni veneti risultavano aver istituito il S.U.A.P., nella realtà pochi realmente funzionavano a causa di resistenze sia interne alle Pubbliche

ambito hanno messo in campo le maggiori risorse sono la Lombardia, l’Emilia-Romagna, il Piemonte, la Toscana, le Marche e il Veneto. In proposito, è agevole constatare che le modalità di attribuzione dei finanziamenti fino ad oggi prescelte dalle diverse Regioni hanno presentato due tratti piuttosto ricorrenti:

- *la concessione di contributi da parte delle Regioni è stata finalizzata nella maggior parte dei casi a favorire, sia lo start-up degli sportelli, sia il miglioramento dei servizi offerti dagli sportelli già operativi;*
- *l’attribuzione dei finanziamenti ha privilegiato quasi ovunque la forma dell’associazionismo tra Comuni (Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Marche, Lombardia e, sia pure in forma minore, Veneto). Per tale via è stato, infatti, possibile razionalizzare e ottimizzare le risorse impiegate, consentendo anche ai Comuni di più piccole dimensioni di accedere ai finanziamenti”.*

⁶² Una definizione viene data da P. CIPOLLONE e P. SESTITO, *Il capitale umano*, Il mulino ed., 2010, p. 9, ove si legge “*Il capitale umano così definito non è quindi l’insieme delle abilità (innate) individuali: pur essendo fortemente influenzato da capacità e abilità di origine genetica, o comunque da tratti acquisiti incidentalmente nell’ambiente familiare e sociale d’appartenenza specie nei primi anni di vita, esso è producibile e accumulabile. Contano quindi le scelte fatte dagli individui e contano, più in generale, tutta una serie di istituzioni, che possono, in maniera più o meno efficace a seconda dei casi e degli aspetti esistenti, far crescere il capitale umano. Così definito, il capitale umano non si identifica neppure col differenziale di reddito e produttività esistente fra individui: misurare il capitale umano in quanto tale consente anzi di verificare quanto esso conti nello spiegare quei differenziali di reddito, evitando, con un ragionamento che risulterebbe circolare, di attribuire al capitale umano tutti i differenziali di reddito osservabili*”. Per un’ampia ed interessante trattazione si rinvia a G. COSTA, *Impresa e capitale umano*, Cleup, 2010.

⁶³ Sul punto si veda l’interessante articolo intitolato “*Investire nel capitale umano*”, in *Al servizio delle regioni – politica regionale dell’unione europea 2007-2013*, Lussemburgo : Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2008, p. 20.

Amministrazioni, per la necessità di dover istituire un ufficio unico assorbente le funzioni in materia di attività produttive e di edilizia produttiva, sia esterne, anche da parte dei soggetti di intermediazione delle imprese. I tecnici e progettisti, in particolare, non si sono avvalsi delle procedure di semplificazione introdotte dal legislatore nazionale, complice, anche, la complessità della normativa di settore.

Precedentemente al 2001, la Regione aveva approvato la L. R. 9 settembre 1999, n. 46⁶⁴, che all'art. 2, comma 2, prevedeva di aggiungere l'art. 2-bis alla L. R. 2 dicembre 1991, n. 30⁶⁵, secondo cui: *“Per favorire l'attuazione da parte dei comuni delle funzioni ad essi attribuite con l'articolo 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la Giunta regionale può promuovere attività di studio e di sperimentazione dirette a facilitare le strutture comunali preposte alla realizzazione e gestione dello sportello unico per l'accesso ai dati e alle informazioni riguardanti il procedimento e gli adempimenti relativi alle procedure di autorizzazione all'insediamento di attività produttive”*.

In seguito, con D.G.R. n. 4510 del 14 dicembre 1999⁶⁶, la Regione approvava una proposta di convenzione con ANCI Veneto, Unioncamere Veneto e le Federazioni regionali degli industriali e degli artigiani finalizzata alla sperimentazione di tecnologie informatiche nella gestione degli Sportelli Unici per le imprese. Grazie alla sottoscrizione di questa convenzione è stato attivato un primo progetto di sperimentazione informatica dei S.U.A.P.: l'Ente regionale ha distribuito gratuitamente, previa formazione, un primo prodotto *software* di gestione, mentre per quanto riguarda l'*hardware* è intervenuta con l'erogazione di contributi finanziari, soprattutto a favore delle forme associate tra Comuni.

⁶⁴ Pubblicata nel BUR n. 80/1999.

⁶⁵ Pubblicata nel BUR n. 104/1991.

⁶⁶ Pubblicata nel BUR n. 21/2000.

Ritornando a tempi più recenti, va sottolineato che con l'art. 38 della citata L. R. n. 11/2001 la Regione aveva mantenuto in capo a sé l'obiettivo di realizzare un programma che, potenziando il sistema telematico regionale esistente, avrebbe consentito la connessione in rete dei Comuni (singoli o associati), delle Camere di Commercio, ecc. In attuazione di queste norme sono stati avviati vari progetti riguardanti lo sviluppo dei servizi telematici connessi al S.U.A.P. per le attività produttive e l'edilizia privata.

Tra questi ha assunto particolare rilievo quello denominato "SUAPED". Si tratta di un progetto presentato al Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, in linea con i contenuti fissati dal D.P.C.M. 14 febbraio 2002.

Il progetto prevedeva la realizzazione di uno Sportello Unico telematico per le attività produttive e l'edilizia, che consentisse sia ai cittadini che alle imprese di inviare, in via telematica, le loro istanze e tutta la documentazione a corredo, grazie anche all'utilizzo della firma digitale.

Questo strumento gestionale doveva consentire l'accesso alla modulistica, la consultazione *on-line* delle pratiche, l'accesso alle informazioni relative alle normative e ai procedimenti. Il progetto si rivolgeva alle Amministrazioni che già si avvalevano delle soluzioni informatiche proposte dalla Regione ed era integrato con il sistema GPE (l'applicativo di gestione delle pratiche edilizie distribuito gratuitamente dalla Regione) con l'obiettivo anche di coinvolgere, in un secondo momento, le Amministrazioni che utilizzano soluzioni informatiche diverse. Lo SUAPED, che ha beneficiato di contributi statali dal 2003⁶⁷ al 2005 e

⁶⁷ Nello stesso 2003 la Regione Veneto, in data 16 luglio, ha siglato con il Ministero delle Attività produttive l'intesa istitutiva dello Sportello, i cui obiettivi sono rivolti allo sviluppo economico, alla internazionalizzazione, alla promozione di investimenti esteri e alla valorizzazione dell'offerta turistica e culturale. Lo Sportello si articolerà su base regionale in due strutture operative di coordinamento: una a Padova presso la Finest S.p.A. e l'altra a Mestre presso l'Unioncamere del Veneto. Sempre nella direzione del sostegno ai processi di internazionalizzazione, è stato previsto che le tipiche funzioni informative ed applicative locali, contemplate attualmente dallo Sportello Unico

che dal 2005 è interamente finanziato dalla Regione, è stato distribuito gratuitamente ai Comuni, quale soluzione per la gestione dello Sportello Unico. Nella realtà lo SUAPED non ha avuto una larga adesione da parte degli Enti Locali e, fatta eccezione per la Provincia di Vicenza che vede un discreto numero di utilizzatori, in tutte le altre Province il numero dei Comuni aderenti è decisamente esiguo.

L'ambito in cui la Regione Veneto è maggiormente intervenuta dal punto di vista legislativo, per i procedimenti di competenza dello Sportello Unico, è stato quello riferito al "governo del territorio"⁶⁸ ed alle procedure di variante urbanistica descritte all'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998, come modificato dal D.P.R. n. 440/2000. Tra le disposizioni più rilevanti in materia urbanistico – edilizia, si ricorda l'art. 13, comma 1, lettera n) della L. R. 23 aprile 2004, n. 11, rubricata "*Norme per il Governo del Territorio*", ove viene previsto che il Piano di Assetto del Territorio (PAT), da redigere sulla base di previsioni decennali, debba anche dettare: "*i criteri per gli interventi di miglioramento, di ampliamento o per la dismissione delle attività produttive in zona impropria, nonché i criteri per l'applicazione della procedura dello sportello unico per le attività produttive, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 "Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8,*

per le attività produttive, siano integrate con servizi regionali accessibili via Internet tramite il Portale Territoriale Veneto Net-Sirv per la delocalizzazione ed internazionalizzazione di impresa.

⁶⁸ Per una trattazione della materia esaustiva ed interessante si vedano gli *Atti del Convegno – Governo del Territorio e attualità dei poteri regionali, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto a confronto*, Padova 21 gennaio 2010.

della legge 15 marzo 1997, n. 59" e successive modificazioni, in relazione alle specificità territoriali del comune".

Al successivo art. 48 "Disposizioni transitorie", in attesa che i Comuni si dotassero di P.A.T., il legislatore regionale ha regolamentato l'istituto della variante urbanistica, prevedendo un gravoso limite: il potere è esercitabile, infatti, soltanto, ai previsti fini della "realizzazione di opere pubbliche e di impianti di interesse pubblico". Su questa materia - che ha riscontrato molto interesse presso le imprese e le Amministrazioni locali - il legislatore regionale è intervenuto con ulteriori successive normative, quali la L. R. 2 dicembre 2005, n. 23⁶⁹, la L. R. 10 agosto 2006, n. 18⁷⁰, l'art. 44 della L. R. 19 febbraio 2007, n. 2⁷¹ e la L. R. 26 giugno 2008, n. 4⁷². In particolare, con la L. R. n. 4/2008 sono state introdotte ulteriori novità in materia di applicazione del procedimento di variante urbanistica⁷³ (a

⁶⁹ Pubblicata nel BUR n. 115/2005.

⁷⁰ Pubblicata nel BUR n. 70/2006.

⁷¹ Pubblicata nel BUR n. 20/2007.

⁷² Pubblicata nel BUR n. 54/2008.

⁷³ Il testo del comma 7-bis 2 dell'art. 48 è stato commentato dalla Circolare della Regione Veneto n. 2, del 15 gennaio 2009, ove si legge, tra l'altro, che "la nuova disposizione si differenzia per l'aver introdotto, in sostituzione della trasposizione di z.t.o. D, la tipologia relativa al trasferimento delle attività produttive (commerciali ed artigiane, attività turistiche ed alberghiere, servizi resi dalle banche, non più compatibili con il contesto insediativo in cui ricadono), introducendo altresì la possibilità di utilizzare l'istituto del credito edilizio. La norma inoltre assegna ai comuni, in ipotesi tassativamente previste, la competenza ad approvare progetti mediante la procedura di sportello unico. In questo caso, si rammenta che la norma in questione non richiama la previa acquisizione del parere della provincia, che risulta pertanto non necessario. In relazione all'ipotesi dell'ampliamento di un'attività produttiva, fermo restando quanto previsto con la Circolare n. 16 del 2001, si forniscono le seguenti precisazioni. Ampliamento di attività produttiva in zona impropria: questa ipotesi ricorre di regola quando l'attività produttiva è già stata riconosciuta con l'art. 126 della L.R. n. 61/85 (come modificato con la L.R. n. 11/87), o con apposita scheda prevista in applicazione dell'art. 30 della L.R. n. 61/85. In questi casi il riconoscimento dell'attività produttiva non ha comportato la corrispondente zonizzazione dell'area, e quindi l'ampliamento dell'attività seguirà le medesime previsioni urbanistiche senza comportare alcuna zonizzazione, in quanto sia l'intervento originario che l'ampliamento continueranno ad essere in zona impropria. Ampliamento in zona impropria di attività produttiva in zona propria: questa ipotesi ricorre nel caso in cui l'attività produttiva esistente è correttamente inserita da un punto di vista urbanistico, mentre l'ampliamento proposto ricade in tutto o in parte in zona impropria. In questa ipotesi

seconda che l'intervento venga richiesto in zona propria o impropria), ma anche delle semplificazioni procedurali molto significative come:

- aver previsto alcuni casi di varianti "meno incisive" per le quali il procedimento viene ricondotto alla competenza comunale;
- aver previsto una deroga alle limitazioni appena espresse, consentendo varianti allo strumento urbanistico generale conseguenti alla procedura dello sportello Unico per le attività produttive di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998, ed inoltre consentendo al privato, che non abbia ricevuto risposta dal Comune, di presentare istanza alla Regione⁷⁴.

Tutto il procedimento di variante urbanistica è stato precedentemente disciplinato, dal punto di vista procedurale, dalla circolare n. 16 del 31 luglio 2001⁷⁵, mentre con la D.G.R. n. 832 del 15 marzo 2010⁷⁶, la Regione

appare corretto prevedere per l'area su cui ricadrà l'ampliamento la medesima zonizzazione dell'area su cui insiste l'attività principale. Si evidenzia che non è in alcun modo assentibile un progetto relativo ad un'attività abusiva; la procedura dello 'sportello unico' prevede infatti delle semplificazioni procedurali per quanto attiene alle attività produttive, ma non prevede alcuna possibilità di sanatoria o di interventi relativi ad edifici che non siano mai stati legalmente riconosciuti sotto il profilo urbanistico. Nei casi di nuovo impianto derivante da ampliamento, o comunque nel caso di necessità di nuova zonizzazione, la richiesta da trasmettere alla Regione in occasione della conferenza dei servizi dovrà essere corredata dalla dichiarazione del Comune in merito all'osservanza dell'art. 41 del PTRC, relativamente all'assenza nel PRG di aree idonee, oppure alla insufficienza delle aree previste rispetto al progetto proposto".

⁷⁴ Per un approfondimento in materia si veda B. BAREL (a cura di), *La legge urbanistica della Regione Veneto – commentario alla legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, Corriere del Veneto, 2004.

⁷⁵ La Circolare della Regione Veneto n. 16, del 31 luglio 2001, è stata approvata con D.G.R. 27 luglio 2001, n. 2000, della quale vanno, in particolare, segnalati:

- la definizione di ampliamento, che "si intende l'aumento della precedente dimensione dell'attività in atto sino al limite massimo del raddoppio dell'esistente superficie coperta e/o volume";
- la precisazione che "la verifica circa la sussistenza del requisito dell'insufficienza delle aree non è necessaria nei soli casi di interventi consistenti nell'ampliamento, nella cessazione/riattivazione o nella ristrutturazione dell'attività produttiva";
- la precisazione che "si determina una nuova zonizzazione ... nella sola ipotesi di intervento consistente nella realizzazione di un nuovo impianto che determina una 'zonizzazione' del territorio diversa dalla preesistente limitatamente all'area interessata. Mentre negli altri casi (ristrutturazione; ampliamento; cessazione/riattivazione;

ha assunto un atto di indirizzo sui criteri di applicazione delle varianti urbanistiche dello Sportello Unico, anche con PAT approvato, con il fine di salvaguardare gli interessi del mondo imprenditoriale circa la possibilità di utilizzare gli strumenti di variante urbanistica.

In questo quadro, si inserisce il progetto di legge n. 266⁷⁷ relativo a “*Procedure Urbanistiche semplificate in materia di Sportello Unico Attività Produttive*” di iniziativa della Giunta regionale, attualmente all’esame della II commissione consiliare⁷⁸, che disciplina sotto il profilo urbanistico i procedimenti di Sportello unico per le attività produttive di cui al D.P.R. n. 160/2010, con riferimento ai Comuni che hanno adottato i Piani di Assetto del territorio (PAT e PATI). In particolare, il progetto di legge individua gli interventi di “edilizia produttiva” a cui si applica il procedimento unico di cui all’art. 7 del citato D.P.R., n. 160.

Per quanto riguarda, poi, l’attuazione dello Sportello Unico telematico di cui al D.P.R. n. 160/2010, il ruolo di coordinamento e di indirizzo della Regione Veneto è stato ed è veramente decisivo ed ha permesso di raggiungere dei risultati inattesi, tanto che attualmente in Veneto si registra mensilmente un numero di pratiche telematiche pari alla Lombardia. Nel panorama nazionale queste due Regioni fungono, quindi, da traino in quella

riconversione; opere interne) non si determina alcuna nuova zonizzazione, ma si ha variazione del piano regolatore generale nella misura minima necessaria a consentire l’attuazione dell’intervento medesimo”. Per quanto attiene al secondo di questi punti, vediamo che la tesi è stata ripresa, di consueto, dalla giurisprudenza, con la sola eccezione del TAR Veneto, sez. II, 31.10.2007, n. 3494, consultabile su www.giustizia-amministrativa.it, che infatti ha annullato, tra gli atti presupposti, anche “*la circolare regionale 31.7.2001, n. 16 nei limiti dell’interesse fatto valere..?*”.

⁷⁶ Pubblicata nel BUR n. 33/2010.

⁷⁷ La II Commissione, nella seduta del 11 luglio 2012 ha rinviato l’esame ad una prossima seduta del Disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale relativo a: Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive (PDL 266).

⁷⁸ Sul ruolo ed importanza delle Commissioni consiliari si veda P. VEDOVATO e R. ZANON, *Attività di supporto ai processi decisionali-Esperienze in atto presso il Consiglio regionale del Veneto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 1059 e ss..

che si può definire una vera e propria rivoluzione culturale, oltre che un processo di semplificazione a favore delle imprese, oramai irreversibile.

Più in dettaglio, nel corso del 2011 c'è stato un forte impegno della Regione sul fronte dello sviluppo del suddetto progetto di semplificazione che ha portato all'approvazione, con D.G.R. n. 1309 del 3 agosto 2011⁷⁹, di un Protocollo d'intesa, sottoscritto in data 23.09.2011, tra Regione, Camere di commercio, Unioncamere e ANCI Veneto.

In particolare, il progetto consta dei seguenti punti fondamentali:

- 1) messa a disposizione da parte delle Camere di Commercio, tramite la propria società di informatica (Infocamere), del proprio applicativo evoluto per la gestione delle pratiche S.U.A.P.;
- 2) implementazione della banca dati dei procedimenti S.U.A.P. da parte della Regione tramite la costituzione di appositi gruppi di lavoro;
- 3) mappatura di tutti i procedimenti ed endo - procedimenti afferenti le attività produttive e l'edilizia produttiva e definizione della relativa modulistica;
- 4) coinvolgimento di tutti gli Enti titolari di endo - procedimenti (Province, ASL, ARPAV, Vigili del fuoco, Soprintendenza, ecc.);
- 5) puntuale attività informativa e formativa a favore di tutte le categorie imprenditoriali e professionali coinvolte dal S.U.A.P., nonché dei Comuni, proprio per diffondere sul territorio la conoscenza dell'applicativo e della sua interoperabilità;
- 6) sperimentazione della conferenza di servizi *on-line*;
- 7) pagamento *on-line* dei diritti e delle imposte connesse ai procedimenti.

L'attuazione del progetto, a distanza di quasi un anno dalla sottoscrizione del Protocollo d'Intesa, è a buon punto e sono stati

⁷⁹ Pubblicata nel BUR n. 67/2011.

digitalizzati oltre l'80% dei procedimenti di competenza S.U.A.P.. Nello specifico, i procedimenti soggetti a S.C.I.A. sono oggi completamente *on-line* e gradatamente i Comuni veneti e le imprese stanno abbandonando la logica del PDF trasmesso come allegato ad un messaggio PEC; il pagamento dei diritti e delle imposte è possibile *on-line*, mentre si sta lavorando sul fronte dei procedimenti edilizi e, di conseguenza, del procedimento ordinario, dove è più difficile definire una modulistica standard e interloquire con la molteplicità degli Enti coinvolti nei vari endo-procedimenti, ma anche in tale ambito il lavoro sta andando avanti.

L'obiettivo, espresso dall'Ufficio regionale preposto, è quello di essere la prima Regione in Italia a richiedere la validazione, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, della "modulistica" utilizzabile dalle imprese nel territorio regionale, così come previsto dal Decreto Interministeriale 10 novembre 2011.

E' utile ricordare che tutti i 581 comuni del Veneto hanno accreditato i propri S.U.A.P. o autonomamente o conferendo delega alla Camera di Commercio territorialmente competente e che oltre 460 comuni (ma il numero è destinato ad aumentare) hanno aderito al progetto di semplificazione di cui al Protocollo d'Intesa prima citato.

Riassumendo: il S.U.A.P., fin dalla nascita, ha coniugato due elementi chiave: la semplificazione dei procedimenti e l'unificazione delle competenze nell'Amministrazione più vicina al cittadino, il Comune. Esso ha perseguito l'obiettivo di aumentare la produttività e l'efficienza del settore pubblico, anche attraverso il suo ammodernamento tecnologico e la creazione di una interconnessione telematica tra Pubbliche

Amministrazioni, allo scopo di facilitare la nascita e la crescita delle attività economiche⁸⁰.

Gli investimenti attuati dalla Regione sono stati notevoli, anche in termini economici. In particolare, la Regione Veneto ha svolto il ruolo di coordinamento e di spinta verso l'istituzione degli S.U.A.P. comunali, ed ha altresì ricoperto un ruolo strategico verso l'informatizzazione e l'uso della telematica da parte dei Comuni. Si tratta, a parere di tutti, di strumenti che garantiscono l'interoperatività e perseguono il chiaro obiettivo di una connessione in rete dei Comuni e di una omogeneità informatico – telematica sul territorio regionale.

Di fatto, è solo in seguito all'entrata in vigore del D.P.R. n. 160/2010, a sua volta attuativo della Direttiva Servizi, che il S.U.A.P. si sta veramente radicando, superando le resistenze iniziali sia degli stessi Comuni che degli Enti terzi coinvolti nei vari endo - procedimenti; ciò a tutto vantaggio delle imprese venete.

Il nuovo progetto di semplificazione, frutto del citato Protocollo d'Intesa e del lavoro sinergico tra Regione, Camere di Commercio e Comuni, nasce dalla constatazione che l'innovazione tecnologica è in grado

⁸⁰ Interessante è il commento di R. FORMIGONI, alla *Seconda Conferenza Nazionale dei Servizi Pubblici Locali, L'innovazione al servizio dei cittadini*, Milano 3-4-5 ottobre 2000, consultabile in www.fire-italia.it, ove si legge: "I processi attualmente in corso di trasformazione societaria e di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità rappresentano una grande opportunità sia per i cittadini che per gli Enti della Pubblica Amministrazione. I nuovi assetti promettono benefici per gli utenti, miglioramento della qualità e la riconduzione dell'Ente pubblico ai compiti di coordinamento e vigilanza che gli sono congeniali, in luogo dei compiti gestionali che impropriamente sono per lungo tempo a loro toccati. Queste innovazioni si inseriscono nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione che, sia a livello nazionale che a livello regionale, ha conosciuto negli ultimi anni significativi progressi. La semplificazione amministrativa, l'unificazione delle procedure, l'integrazione fra i servizi delle diverse amministrazioni, cominciano a passare dalle parole ai fatti. I cittadini cominciano ad essere trattati come clienti-utenti che hanno il diritto di esigere servizi pubblici di qualità in cambio del prelievo fiscale a cui sono sottoposti, le imprese cominciano a trovare un po' meno ostacoli burocratici sulla loro strada e a intravedere la speranza di recuperare competitività sulle altre imprese internazionali, avvantaggiate dall'aver a che fare con una burocrazia molto meno tortuosa della nostra".

di produrre significativi risultati di semplificazione e persegue gli obiettivi di eliminare la necessità della presenza fisica per l'attivazione del procedimento ed assicurare la possibilità di connettersi *on line* con la pubblica amministrazione direttamente da casa o dall'ufficio; assicurare la presenza di *front-end* per la presentazione delle domande e della documentazione *on-line* e la successiva gestione *on-line* delle pratiche attraverso l'inoltro automatico ai vari enti⁸¹; assicurare la presenza di informazioni esaustive e il più possibile omogenee sul territorio regionale, nonché fornire dettagliate spiegazioni sulle regole tecniche da seguire per ciascun procedimento. È poi possibile ridisegnare progressivamente una modulistica autocompilabile adottando un linguaggio semplice ed immediato ed inserendo, là dove possibile, i dati già in possesso della Pubblica Amministrazione (precompilazione e specializzazione della modulistica), con particolare riferimento al Registro delle Imprese; chiedere alle imprese esclusivamente le informazioni di cui l'Ente Pubblico non dispone direttamente o attraverso altri soggetti pubblici, predisponendo un ampio uso dell'autocertificazione; assicurare una più efficace interazione tra i servizi delle associazioni di categoria, dei professionisti e degli Sportelli Unici.

⁸¹ Sul punto nel *Manuale per l'attuazione della Direttiva Servizi*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007, p. 23, consultabile in http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm, si legge "La creazione di procedure elettroniche perfettamente funzionanti e interoperabili entro la fine del periodo di recepimento costituisce un elemento chiave per raggiungere l'obiettivo della semplificazione amministrativa previsto dalla direttiva servizi. Le procedure elettroniche rappresentano uno strumento essenziale per rendere le procedure amministrative notevolmente meno onerose sia per i prestatori di servizi che per le autorità pubbliche. La possibilità di espletare le procedure amministrative a distanza sarà particolarmente importante per i prestatori di servizi di un altro Stato membro. Inoltre, le procedure elettroniche contribuiranno anche alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche rendendole più efficienti. Dopo un primo investimento iniziale, l'utilizzo di procedure elettroniche dovrebbe determinare per le amministrazioni un risparmio di tempo e denaro".

Una volta concluso, il progetto porterà senz'altro a un risparmio in termini di tempo per l'impresa, diminuzione delle copie cartacee, riduzione del traffico, inoltro automatico ai vari Enti e quindi riduzione dei costi per la Pubblica Amministrazione, certezza delle regole tecniche, uniformità dei procedimenti in ambito regionale. L'introduzione della telematica nel procedimento amministrativo ha obbligato, anche la stessa Regione, ad un ripensamento di tutti gli adempimenti burocratici a carico delle imprese nel senso di una eliminazione o comunque riduzione delle procedure inutili o sproporzionate in relazione sia al tipo di attività, come pure alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti, nel rispetto del "principio di proporzionalità".

L'obiettivo quindi è di realizzare una vera e propria semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese.

CAPITOLO V

IL RUOLO DEI COMUNI ITALIANI E DELLE CAMERE DI COMMERCIO.

5.1 Sportello Unico e principio di sussidiarietà verticale: la centralità funzionale ed organizzativa del Comune nel D. Lgs. n. 112/1998.

Lo Sportello Unico ha rappresentato il primo conferimento effettivo del c.d. federalismo amministrativo¹, la “punta di diamante” del nuovo sistema di riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali. Il più importante elemento che ha caratterizzato il S.U.A.P., dalla sua istituzione ad oggi, è stata la realizzazione del principio di sussidiarietà verticale²: esso

¹ Con la definizione “federalismo amministrativo” ci si riferisce ad una più complessiva ed organica riforma del sistema amministrativo: dal 1997 abbiamo assistito ad un nuovo, intenso, processo di decentramento, con il trasferimento dello Stato al sistema delle autonomie territoriali di un rilevante complesso di compiti e funzioni amministrative che ha formato oggetto di una specifica delega al Governo contenuta nella L. n. 59/1997. Le linee generali, gli elementi portanti del disegno di riforma “Bassanini” agevoleranno e confluiranno, a detta di molti, nella novella costituzionale 2001, almeno per i profili che toccano più direttamente il tema degli assetti funzionali e dell’ordinamento degli enti Locali. Per una trattazione completa dello sviluppo della disciplina si rinvia a A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli ed., 2004.

² In materia P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà “verticale”*, Giuffrè ed., 2002, p. 9, secondo il quale nel principio di sussidiarietà in senso verticale sono rilevanti due valenze “negativa e positiva, del principio si prestino a due opposte letture del medesimo, una favorevole al decentramento e l’altra accentratrice ed osserviamo fin d’ora che il problema è stabilire non tanto quale sia il livello cui demandare l’esercizio di una funzione, quanto piuttosto chi debba decidere quale risulta il livello competente, col rischio che la decisione venga assunta da quello superiore, senza garanzie per gli inferiori alla stregua del criterio gerarchico, la qual cosa risulterebbe difficilmente compatibile con una corretta lettura del principio di sussidiarietà; per evitare il suddetto rischio è necessario predisporre normativamente adeguati meccanismi procedurali che consentano ai diversi livelli di governo di partecipare alla decisione su quale sia il più idoneo a svolgere una certa funzione: poiché il principio di sussidiarietà da solo non fornisce una garanzia immediata, è nel procedimento che deve ravvisarsi il metodo per applicare con adeguate garanzie, il principio stesso”.

rappresenta, infatti, uno dei pochi conferimenti diretti al Comune contenuti nel Decreto.

Questo ruolo centrale è incentivato dal combinato disposto delle disposizioni del D. Lgs. n. 112/1998 e del regolamento attuativo, D.P.R. n. 447/1998, che individuano nel Comune il pilastro fondamentale per quanto attiene alla organizzazione funzionale nella realizzazione del nuovo procedimento autorizzatorio e nella creazione della struttura unificata responsabile del suo coinvolgimento.

Nella materia dello sviluppo economico e delle attività produttive, il Legislatore ha compiuto una scelta ardua scommettendo sulle capacità dell'Ente locale minore. Ma, a detta di molti, la preferenza accordata in questa materia al livello comunale è più che comprensibile se giustificata non solo in base ad un criterio di vicinanza del Comune rispetto ai fruitori finali dell'attività amministrativa, ma anche se collegata al ruolo del Comune come soggetto promotore della politica economica locale.

Quindi, appare chiara la *ratio* del suo radicamento presso il livello comunale: la definizione della portata della nuova funzione autorizzatoria comunale ha costituito, fin dall'emanazione della normativa, il vero nodo interpretativo della riforma.

L'attenzione della nostra analisi si pone sulle disposizioni del D.P.R. n. 447/1998, al quale spettava il compito di tradurre, nella disciplina procedurale, la natura dei poteri del responsabile dello Sportello, e, soprattutto, di specificare l'esatta portata della "unicità" del procedimento, nonché la reale struttura dell'istituto sancita dal D. Lgs. n. 112/1998³.

³ Sul punto A. FERRUTI, *Lo sportello unico delle attività produttive. Ricognizione dei principali aspetti giuridici a distanza di dieci anni dal D.P.R. 447/1998*, n. 9/2008, consultabile su www.lexitalia.it, scrive "Come detto, il vaglio concreto è affidato al responsabile del procedimento. Pur essendo difficile stabilire in astratto quali siano i compiti da svolgere preventivamente e in conferenza, utili spunti li possiamo trarre dalla circolare della Regione Veneto n. 16/2001, dalla circolare della Regione Puglia n.

L'art. 23 del D. Lgs. n. 112/1998 si inserisce in questo contesto e si qualifica per essere una norma che non trasferisce competenze ma che attribuisce una competenza nuova ad un livello di governo locale: il Comune. La disposizione in esame chiarisce che le funzioni di localizzazione degli impianti produttivi riguardano la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione, la rilocalizzazione degli stessi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie⁴. Allo scopo di prevenire interventi senza criterio, come accadrebbe se ogni Comune adottasse i relativi provvedimenti in mancanza di una concertazione con le realtà vicine, il Legislatore si è preoccupato di investire le Regioni dei compiti di coordinamento e miglioramento, visti nel capitolo precedente.

A tale disposizione fa seguito l'art. 24, norma che si lega al regolamento di semplificazione n. 447/1998, in materia di implementazione della struttura, ed impone ai Comuni di organizzarsi⁵ in modo da assicurare che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento per la localizzazione dell'impresa. Questa struttura, presso la quale è istituito uno

2226/2003(che si è ispirata in più punti alla prima) e più di recente, dal TAR Veneto, sez. II, n. 1193/2008”.

⁴ Sul punto, critico è il commento di M. COLUCCI, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59* (commento all'art. 23), in *Le Regioni*, 1998, p. 572, ove si legge: “In secondo luogo risulta difficile apprezzare la latitudine effettiva del perentorio conferimento ai Comuni disposto dal comma 1 dell'articolo in commento: ciò, innanzitutto, a causa della genericità della formulazione alla quale non conferisce certo chiarezza il riferimento puntuale al rilascio delle concessioni ed autorizzazioni edilizie; ma ragioni di incertezza derivano altresì dal fatto che alcune funzioni coinvolte dal conferimento sono imputate in via generale ad altri livelli di governo: risulta difficile immaginare che si sia voluto disporre uno scorporo della loro imputazione a favore dei Comuni quando esse attengano specificamente agli impianti produttivi”.

⁵ In materia cfr. C. COSENTINO e F. FRASCA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 42, secondo cui “A quale organo comunale spetta l'istituzione dello sportello unico? Premesso che l'istituzione è prevista obbligatoriamente per ogni comune si ritiene che un primo provvedimento debba essere assunto da parte del Consiglio Comunale”.

Sportello Unico, garantisce informazioni e svolge gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie⁶. La disposizione che si commenta, stabilisce che il Comune esercita le funzioni attribuite, singolarmente o in forma associata ad altri Enti Locali, assicurando l'unità organizzativa del procedimento. Se, dunque, la legge conferisce tutte le funzioni ad un unico soggetto, contemporaneamente promuove forme associate di gestione delle stesse in relazione alle esigenze di ciascun Ente Locale, senza che questo si traduca in una frammentazione della responsabilità. Questa previsione appare giustificata dalla presenza massiccia, nel territorio italiano, di Comuni di piccole-medie dimensioni⁷ per i quali sorgono delle difficoltà

⁶ Sul punto G. AVANZINI, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59* (commento all'art. 24), in *Le Regioni*, 1998, p. 576, commenta: "L'unificazione riguarda il procedimento e la responsabilità, nel senso che ad un unico soggetto, il Comune, sono attribuiti le funzioni ed i compiti connessi, strumentali e complementari, in attuazione di quanto previsto dall'art. 4, comma 4, lett. c) della legge 59/97, che prevede l'individuazione di momenti decisionali unitari per il riassetto della disciplina in materia di industria. La responsabilità permane in capo al Comune anche nelle ipotesi di gestione associata o convenzionata o nel caso di avvalimento di funzioni di altre amministrazioni. L'unica eccezione riguarda i patti territoriali e i contratti d'area, in cui la responsabilità è assorbita dall'ente responsabile del piano. Non è chiaro se permanga una responsabilità del Comune partecipante".

⁷ In tema A. D'ALLOIA, *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'eguaglianza "sostanziale" dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, E. BALBONI (a cura di), in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene ed., 2008, p. 461, ove si legge: "Quando si parla di piccoli comuni come problema del sistema dei poteri locali, si pensa a realtà territoriali che rappresentano uno straordinario e diffuso giacimento di tradizioni culturali, storiche e artistiche; e tuttavia, spesso non hanno risorse e strutture capaci di fornire ai propri cittadini livelli essenziali e adeguati di servizi: scuole, uffici postali, presidi sanitari, trasporti, servizi multimediali e di comunicazione. [...] Questo modo di ragionare, per cui il tema dei piccoli comuni è contemporaneamente un tema di organizzazione amministrativa e di cittadinanza sociale, ha preso forza, di recente, proprio intorno al dibattito sul nuovo decentramento amministrativo. Il rafforzamento delle istituzioni municipali in conformità al principio di sussidiarietà esige che tali enti siano in grado di assolvere con efficienza ai nuovi e più importanti compiti. E invece questa sfida è praticamente persa in partenza per soggettività territoriali-amministrative che sono oggettivamente incapaci di gestire servizi primari ed essenziali per la qualità della vita delle persone, di concorrere in modo credibile ai processi di decisione politica degli altri livelli istituzionali, e nei quali, proprio a causa della dimensione ridottissima, si rivela quasi impossibile persino attivare circuiti di vitalità

applicative in ordine alla risorse professionali, finanziarie, tecnologiche, informatiche e con scarso potere contrattuale nei confronti di enti coi quali devono entrare in rapporto⁸.

Come si diceva, per poter comprendere la portata generale dell'art. 24 del D. Lgs. n. 112/1998, è necessario approfondire la disciplina in combinato con il D.P.R. n. 447/1998. Questa disposizione lascia al Comune, nella realizzazione dello Sportello Unico, ampia discrezionalità nella scelta della figura organizzativa più idonea⁹, pure imponendo il rispetto di alcuni principi e criteri finalizzati ad evitare sperimentazioni disomogenee. Il Regolamento si limita a prevedere gli elementi costitutivi del complesso Sportello Unico, affidando al Comune il compito della sua costituzione. Questa può avvenire in tre diversi modi.

Nel caso in cui il Comune costituisca autonomamente lo Sportello Unico deve, modificando il proprio regolamento di organizzazione, costituire la struttura. A tal fine, il Comune può collocare la nuova figura organizzativa presso un ufficio o un settore preesistente, ovvero dando vita

democratica, di partecipazione e accessibilità alle scelte amministrative, di responsibility del governo locale”.

⁸ Sull'argomento G. MARTINI, *Lo sportello unico delle imprese*, in *Nuove Autonomie*, 1999, p. 175, scrive: “Il legislatore ancora una volta parrebbe essersi dimenticato che la realtà italiana è costituita da medio piccoli comuni.[..]Il decreto 112/98 prevede esclusivamente la possibilità di convenzioni tra diversi comuni o con altre forme associate con la Provincia, Comunità Montana piuttosto che con la camera di commercio.[..]Le convenzioni richiederanno una delibera di consiglio alla luce di alcune problematiche connesse a tale soluzione, per quanto riguarda la impossibilità di delegare l'ente gestore le competenze a rilevanza esterna per le materie in tema di edilizia, commercio, ambiente che dovranno trovare evidenza in un apposito regolamento”.

⁹ Sul punto M. SUSANNA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Cel ed., 2000, p. 10, ove si legge “Ciascuna di queste forme presenta vantaggi e svantaggi. La gestione singola presenta il vantaggio del governo diretto del cambiamento e della visibilità del Comune nei confronti delle imprese, mentre presenta lo svantaggio delle diseconomie di scala e organizzativa, specie se l'ente è di piccole dimensioni. La gestione associata o esternalizzata, simmetricamente, presenta vantaggi di scala e lo svantaggio di delegare a terzi un compito, che appare sempre di più come il core business dell'attività. Tuttavia, non sono da escludere forme miste, quali ad esempio Sportelli Unici in tutti i Comuni per gli impianti semplici e uno Sportello Unico di area comprensoriale per gli insediamenti complessi e la funzione promozionale”.

ex novo ad una struttura autonoma istituita *ad hoc*. Contemporaneamente lo stesso ente deve nominare un responsabile della struttura.

Diversamente, il Comune può scegliere di associarsi con altri enti Locali per gestire insieme il S.U.A.P.. Si tratta di una soluzione concessa dal legislatore, per la quale non viene indicato lo strumento da utilizzare per la realizzazione della forma associata, a differenza di quanto avviene con riferimento all'ipotesi di associazione con la Camera di Commercio per la quale è prescritto il ricorso alla convenzione. È bene chiarire che la scelta degli Amministratori locali non può che ricadere su una delle due figure associative di tipo funzionale previste dal T.U.E.L. citato, e cioè la convenzione o il consorzio¹⁰. Sembra potersi affermare, con il senno di poi, che in concreto la scelta maggioritaria ricade nella prima delle due forme associative, considerato che il consorzio presenta delle rigidità organizzative che mal si conciliano con la flessibilità e l'efficienza cui lo Sportello Unico deve tendere¹¹.

Il terzo modello organizzativo di Sportello Unico ha carattere residuale e si ha nei casi in cui il Comune provvede alla sua realizzazione convenzionandosi con la Camera di Commercio, ma di questo parleremo in seguito¹².

Proseguendo nell'analisi della disciplina dettata dal D. Lgs. n. 112/1998 vediamo che il procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'insediamento produttivo deve essere unico e l'istruttoria non potrà prescindere dai fondamentali aspetti urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza (art. 25). Nello stesso articolo sono anche sanciti i principi cui si

¹⁰ Minoritaria è l'opinione di C. ILARDI, *Prime osservazioni sullo "sportello unico" e sulla promozione delle attività produttive*, in *Giur. Merito*, 2000, p. 472, la quale fa rientrare, fra le forme associative utilizzabili per la realizzazione sovracomunale dello sportello unico, anche quelle societarie.

¹¹ Di tale opinione è L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, 2000, p. 537 e ss..

¹² Si affronterà la questione al Paragrafo 5.3.

dovrà attenere la successiva produzione regolamentare, specie in materia di attività produttive¹³.

Pur non potendo, in questa sede, affrontare l'esame analitico del procedimento di autorizzazione, prima e dopo l'approvazione del D.P.R. n. 440/2000¹⁴, è importante sottolineare come l'originario modello delineato dal D.P.R. n. 447/1998 fosse chiaramente improntato non ad una logica di sostituzione, bensì di coordinamento tra Comune e Amministrazioni di settore a vario titolo coinvolte nel procedimento.

È infatti sulla base di tale qualificazione dei poteri dell'Amministrazione comunale che la dottrina ha finito per operare una netta distinzione tra i poteri di impulso del Responsabile dello Sportello Unico in caso di esercizio nei confronti dei settori dell'Amministrazione comunale e dei poteri del medesimo nei confronti delle altre Amministrazioni¹⁵.

Soprattutto, sulla base dello stesso presupposto si è potuto sostenere che, tramite l'applicazione dei vari istituti di semplificazione procedimentale, il D.P.R. n. 447/1998 ha operato un contemperamento tra esigenza di celerità e necessità di salvaguardia degli interessi ambientali, sanitari, urbanistici, territoriali dei diversi soggetti chiamati ad intervenire nel procedimento autorizzatorio.

¹³ Si veda per un commento agli stessi, E. BOSCOLO, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59* (commento all'art. 25), in *Le Regioni*, 1998, p. 582.

¹⁴ Per una trattazione completa si veda L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, G. GIARDINI e G. PIPERATA (a cura di), in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli ed., 2002, p. 122 e ss.; Q. LORELLI, *Sportello unico e attività edilizia*, G. GIARDINI e G. PIPERATA (a cura di), in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli ed., 2002, p. 202 e ss..

¹⁵ Cfr. TORCHIA L., *Lo sportello unico per le attività produttive: Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447*, op. cit., p. 111.

Dalla prima attuazione regolamentare della disciplina dello Sportello emergeva, rafforzata, l'idea della peculiarità del conferimento operato dal D. Lgs. n. 112/1998, non realizzato tramite il decentramento in capo all'Ente Locale di funzioni prima accentrate, ma tramite l'attribuzione di una nuova funzione di coordinamento e vigilanza, a garanzia dell'unità funzionale di competenze Amministrative prima sparse e disarticolate.

La ricostruzione appena operata del ruolo e delle competenze del Comune, così delineate dal D.P.R. n. 447/1998 e dal D. Lgs. n. 112/1998, deve ora essere attentamente rivista alla luce delle riforme intervenute nel settore.

5.2 La funzione primaria del Comune, quale Ente maggiormente vicino alle necessità imprenditoriali del Paese, viene confermata nel D.P.R. n. 160/2010.

Le funzioni dei Comuni in materia di S.U.A.P. sono ora disciplinate, dopo una lunga elaborazione del testo normativo, dall'art. 4 del D.P.R. n. 160/2010¹⁶.

Al comma 4 si stabilisce che l'ufficio competente e il Responsabile dello Sportello Unico sono individuati secondo gli ordinamenti propri dei Comuni o secondo gli accordi in caso di S.U.A.P. associato. Il Legislatore, ricordando la indiscutibile autonomia comunale nella organizzazione di questo istituto, considera gli adempimenti relativi all'attestazione di conformità del S.U.A.P. rispetto ai requisiti di cui all'art. 38, comma 3, lettera a) e *a-bis*), del D. L. n. 112/2008, nonché l'ambito di competenza assegnato allo Sportello Unico dal presente regolamento, e per evitare di creare una *impasse* nell'erogazione di un servizio, contempla il caso in cui il Comune non individui il Responsabile dello Sportello Unico ed elegge, quale centro d'imputazione di responsabilità, il Segretario comunale¹⁷. Si

¹⁶ A tale articolo ci eravamo già avvicinati nel paragrafo 2.2, ove avevamo commentato i primi 3 commi.

¹⁷ Il Segretario comunale è nominato dal Sindaco, scegliendolo all'interno di un albo. Le funzioni del Segretario sono costituite, anzitutto, da un nucleo costante ed indefettibile, incentrato sui compiti di collaborazione e sulle funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti dell'organo dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa allo Statuto, alle leggi e ai regolamenti.

In sede di conversione del D. L. n. 78 del 31 maggio 2010 con legge n. 122/2010 (in Gazzetta Ufficiale n. 176 del 30 luglio 2010 – suppl. Ordinario n. 174) è stata soppressa l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali e prevista la successione alla stessa, a titolo universale, del Ministero dell'Interno. Sono, pertanto, decaduti gli organi di gestione (Consiglio di Amministrazione nazionale, Consigli di amministrazione delle sezioni regionali, Presidente, Vice Presidente) e cessati dagli incarichi il Direttore generale ed il Vice Direttore generale.

Il Ministro dell'Interno, nell'ottica di continuità del servizio, con propri decreti ha istituito, nell'ambito del Gabinetto, un'Unità di Missione presieduta dal Prefetto Umberto Cimmino, al quale è stato anche affidato l'incarico di svolgere le attività dei soppressi organi fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione previsto dalla citata legge.

ricorda, infatti che, anche in assenza di Sportello Unico, il procedimento unico è obbligatorio¹⁸.

Allo stesso comma è inoltre stabilito che il responsabile del S.U.A.P. è il referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti del procedimento unico, anche se provenienti da altre Amministrazioni o da altri Uffici comunali. Pertanto l'utente avrà diritto di accedere agli atti esclusivamente tramite lo Sportello Unico, senza doversi recare presso gli enti o uffici per gli atti endo-procedimentali; ferma la responsabilità del procedimento di accesso in capo agli enti "esterni" in ordine agli atti e ai documenti dai medesimi formati e detenuti.

La continuità delle funzioni attribuite all'Agenzia sono garantite, a livello territoriale, dai Prefetti delle province capoluogo di regione, che succedono ai soppressi Consigli di Amministrazione delle sezioni regionali, avvalendosi dei relativi uffici e personale delle sezioni regionali della stessa Agenzia.

In argomento R. O. DI STICO, *Sportello unico per le attività produttive – inutilità dello sportello per le attività commerciali – incostituzionalità della norma per la mancata copertura delle spese di istituzione e gestione dello Sportello*, in *Nuova Rassegna*, 2010, p. 2320, scrive "A parte la considerazione che i piccoli e piccolissimi comuni sovente vanno avanti con un solo impiegato e con un messo-guardia-becchino, e che il segretario comunale generalmente è consorziato con altri piccoli comuni, per cui, gioco forza, presta servizio in ciascun comune consorziato una o due volte alla settimana per due o tre ore per giorno e quindi si trova nella impossibilità di svolgere le sia pure poche incombenze connesse allo Sportello Unico. In ogni caso tanto se esista la possibilità di assegnare ad un impiegato allo svolgimento delle attività dello Sportello, quanto se l'attività viene svolta in consorzio o dalla Camera di commercio pur con ferimento dell'incombenza da parte del Comune, l'istituzione e la gestione dello Sportello comportano delle spese che sono di difficile sopportazione per i piccoli Comuni, i quali, com'è risaputo, sono ad economia dissestata o comunque privi di risorse economiche. Relativamente alla spesa di istituzione dello Sportello unico per le attività produttive e per quelle necessarie per la gestione nessuna indicazione prevedono, né il d. lgs. n. 59/2010, né il regolamento di esecuzione. Tale carenza comporta l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo per violazione dell'art. 81 della Costituzione".

¹⁸ Sul punto si leggano le sentenze T.A.R. Campania, sede Salerno, sez. II, 28 gennaio 2002, n. 64; T.A.R. Campania, sede Salerno, sez. II, 6 giugno 2002, n. 433 e T.A.R. Campania, sede Salerno, sez. I, 18 giugno 2002, n. 540, consultabili su www.giustizia-amministrativa.it, ove si stabilisce che il Comune che non ha provveduto ad istituire lo Sportello Unico, deve comunque avviare e concludere il procedimento conseguente ad una istanza presentata ai sensi del D.P.R. n. 447/1998 e non invocare sue carenze organizzative. È illegittima l'omissione o una risposta dilatoria.

La archiviazione della documentazioni, tecnico-amministrativa degli atti inerenti il procedimento comporta una mole maggiore di produzione cartacea, con conseguente necessità di uno spazio maggiore per la conservazione: queste problematiche dovrebbero essere risolte con l'uso della telematica e dei documenti informatici. Ma, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, questo nuovo approccio all'elettronica potrà difficilmente essere attuato in tempi brevi su tutto il territorio nazionale.

Sorge quindi l'interrogativo se sia necessario, per una Amministrazione, adottare uno specifico regolamento comunale per disciplinare l'organizzazione, l'attività, le competenze e le responsabilità dello Sportello Unico. Tutte le normative in materia tacciono al riguardo, pertanto è logico sostenere che ogni Pubblica Amministrazione possa comportarsi liberamente, adottando un regolamento *ad hoc* (di competenza del Consiglio Comunale) se lo ritiene opportuno o altrimenti inserendo la disciplina del S.U.A.P. nel regolamento di organizzazione (di competenza della Giunta Comunale).

Il D.P.R. n. 160/2010 all'art. 4, comma 5, volutamente, come il D.P.R. n. 447/1998, lascia ai Comuni libertà di organizzarsi per l'esercizio della attività di Sportello Unico¹⁹. L'esito delle scelte dipendono, come abbiamo visto nel capitolo precedente, dalla dimensione demografica, dalle

¹⁹ Il servizio per gli Affari Istituzionali e il Sistema delle Autonomie Locali, Regione Friuli Venezia Giulia, con il parere 19 marzo 2010, n. 4603, consultabile in www.autonomielocali.regione.fvg.it, ha precisato che "A seguito dell'entrata in vigore della l. r. 24/2009 (legge finanziaria 2010) che ha modificato l'art. 53 della l. r. 13/2009 in materia di sportello unico, si è riconosciuta a ciascun comune autonomia in ordine alla determinazione della forma organizzativa, singola o associata, attraverso cui istituire lo sportello unico per le attività produttive. Spetta pertanto alle amministrazioni comunali decidere se svolgere le funzioni in materia di sportello unico singolarmente, in modo coordinato con altri comuni sulla base di apposite convenzioni oppure nell'ambito di uno dei livelli associativi previsti dalla vigente normativa, attraverso le strutture e le metodologie organizzative ritenute più adeguate e funzionali all'efficiente ed efficace adempimento dei compiti amministrativi attribuiti".

condizioni socio-economiche, dalla presenza di servizi sovracomunali o dall'esistenza di istituzioni leader.

Il Regolamento ha ripreso le ipotesi disciplinate dall'art. 24 D. Lgs. n. 112/1998, ed ha indicato esplicitamente le seguenti forme di gestione: singola, per ciascun Comune; associata, fra Comuni ed in convenzione con le Camere di Commercio.

Ciascuna di queste forme²⁰ presenta dei vantaggi e degli svantaggi. La gestione singola presenta il vantaggio del governo diretto del cambiamento e della visibilità del Comune dei confronti delle imprese presenti sul territorio, ma anche lo svantaggio di esser di difficile realizzazione per Enti di piccole dimensioni.

La gestione associata alla Camera di Commercio o ad un altro Ente territoriale presenta vantaggi in termini di economia di scala, ma lo svantaggio di delegare a terzi un compito che appare sempre più come il "core business"²¹ dell'attività del Comune²².

Facendo salva l'autonomia organizzativa del Comune, l'opzione suggerita al comma 6, è quella di uno Sportello Unico che assorbe le competenze comunali relative alla procedura in materia edilizia,

²⁰ Si ricorda che la struttura interna dello Sportello Unico a seconda che sia in gestione singola o gestione associata è stata ampiamente esaminata nel paragrafo 2.6.

²¹ Espressione usata da C. FACCHINI, *Lo Sportello unico per le attività produttive*, op. cit., p. 132.

²² Sul punto C. MALAVASI, *La nuova disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive: le gestioni associate*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, n. 1/2011, p. 175, ove si legge "Il SUAP associato provvede pertanto alla gestione telematica dei procedimenti, compresi le fasi di ricezione delle domande, la divulgazione delle informazioni, l'attivazione di determinati adempimenti, il rilascio delle ricevute all'interessato ed il pagamento dei diritti e delle imposte, il SUAP associato va a configurarsi esclusivamente come sportello telematico. In conclusione piuttosto che ricadere nel trasferimento, ope legis, alle CCIAA di tali funzioni è sicuramente più confacente alle esigenze di prossimità ai cittadini dei servizi attivare SUAP associati che, di fatto, svolgano le funzioni che le CCIAA farebbero in modo impersonale e standardizzato, ciò è fattibile anche perché non coinvolge il personale in procedimenti di spostamento e di riorganizzazione molto impattanti".

limitatamente all'ambito dell'edilizia produttiva²³, quale centro d'imputazione della responsabilità del procedimento amministrativo, cui è ricondotto il coordinamento dei procedimenti in parola, nel rispetto della modalità e dei termini del procedimento unico. Questa lettura muove dalla considerazione che l'espressione utilizzata richiama specificamente alle “*competenze dello Sportello Unico per l'edilizia produttiva*” – in contesto di diffusa inattivazione già solo dello Sportello Unico per l'edilizia²⁴

²³ In merito A. GOTTFRIED (a cura di), *Quaderni del manuale di progettazione edilizia, Edilizia per le attività produttive e commerciali*, Hoepli ed., 2003, p. 5, ove si legge “*Si definisce edilizia per la produzione il complesso di soluzioni edilizie destinate a quel ramo di attività economica che provvede alla trasformazione fisica e chimica dei prodotti naturali. [...] L'avanzamento, che interessa i responsabili dei settori produttivi più vicini alle tecnologie evolute, e la sempre maggiore equivalenza dell'immagine dell'edificio a quella del prodotto rafforzano la tendenza alla sperimentazione di nuove soluzioni edilizie attraverso uno stretto rapporto con gli operatori dell'architettura, attenti ed interessati al nuovo ruolo che l'industria va assumendo nella società contemporanea. Ciò che rende più complesso il processo di progettazione degli edifici destinati ad attività produttive, in particolare se rapportato alle procedure che hanno determinato soluzioni edilizie indifferenti alle esigenze produttive e a quelle di integrazione ambientale, tipico dello sviluppo industriale intensivo del dopoguerra. Uno dei parametri di classificazione delle imprese produttive, ai fini della definizione delle richieste localizzative ed edilizie, è la dimensione, espressa in genere attraverso il numero di addetti impiegati o la superficie dell'unità locale di produzione*”.

²⁴ Lo Sportello Unico per l'edilizia è stato istituito dall'art. 5 del D.P.R. 380 del 2001 e costituisce una struttura di raccordo operativo tra le Amministrazioni, gli organi chiamati ad esprimersi nel corso dei procedimenti e i soggetti interessati. Nella fattispecie, il comma 2 prevede che lo Sportello Unico riceva le D.I.A., le domande per il rilascio dei titoli abilitativi adotta i provvedimenti in materia di accesso ai documenti amministrativi e cura tutti i rapporti tra privato, l'amministrazione e, se previsto, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio in oggetto della richiesta di permesso o di D.I.A. Lo Sportello Unico per l'edilizia fornisce informazioni ai privati nelle materie di propria competenza, ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001, che riproduce quanto prevede l'art. 24, comma 2 del D. Lgs. n. 112/1998. La disposizione richiamata del Testo Unico per l'edilizia prevede che le Amministrazioni possano dotarsi di un archivio informatico, cui è possibile accedere gratuitamente, anche per via telematica, nel quale siano contenuti i riferimenti normativi rilevanti, le informazioni sugli adempimenti richiesti per lo svolgimento delle procedure del Testo Unico, l'elenco delle domande presentate e il loro iter procedurale. Per una trattazione completa si veda D. CORLETTI, *Lo sportello unico per l'edilizia fra Governo, regioni e comuni*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 2001, p. 539 e ss. Sull'argomento, il 20 luglio 2012, è stato inserito un emendamento *ad hoc* nel D. L. 22 giugno 2012, n. 83, approvato dalle Commissioni Finanze e Attività produttive della Camera. Allo Sportello Unico dell'edilizia verranno affidate maggiori competenze decisorie, al fine di accelerare le procedure amministrative e ridurre gli oneri per i privati. L'obiettivo è quello di ampliare la gamma di procedure, adempimenti e autorizzazioni

(S.U.E.) – anziché, più propriamente, alle competenze in materia di edilizia produttiva. Il Legislatore avrebbe potuto strutturare la questione prevedendo che i sub-procedimenti afferenti l'endo-procedimento di competenza dell'ufficio edilizia fossero gestiti dallo Sportello Unico per le attività produttive alla stregua di qualsiasi altro endo-procedimento. La disposizione del presente comma, però, esprime chiaramente che, a fronte di una volontà contraria dei Comuni di attribuire al S.U.A.P. competenze edilizie, vi sia comunque l'obbligo di istituire il S.U.E.²⁵.

Le domande, le dichiarazioni e gli allegati, gli atti dell'Amministrazione sono predisposti in formato elettronico (art. 4, comma 7) e trasmessi in via telematica a tutti gli attori del procedimento, secondo le modalità stabilite nell'Allegato tecnico al Regolamento, analizzato in precedenza. Anche il collegamento tra S.U.A.P. e Registro delle imprese avviene attraverso modalità di comunicazione telematica, nel rispetto della *privacy*²⁶. Tale collegamento è finalizzato a:

gestita dal S.U.E., oltre quelle normalmente gestite (permesso di costruire, denuncia di inizio attività, autorizzazioni ambientali, certificati di conformità edilizia, di agibilità e di prevenzione incendi, autorizzazioni sanitarie). L'emendamento introduce, inoltre, il principio generale dell'acquisizione d'ufficio dei documenti già in possesso della pubblica amministrazione, sollevando il professionista dall'obbligo di produrre e allegare alle istanze documenti già nella disponibilità della pubblica amministrazione. Viene modificata la procedura di rilascio del permesso di costruire: l'amministrazione ha 60 giorni di tempo per esprimersi, scaduto questo termine, se non sono state rilasciate tutte le autorizzazioni, il responsabile dello Sportello Unico indice una conferenza di servizi; le P.A. che si sono già espresse positivamente possono non parteciparvi ma semplicemente trasmettere i documenti richiesti per il titolo da rilasciare.

²⁵ Interessante sul punto è il commento di D. TROMBINO, *Difficile integrazione dell'edilizia nello sportello unico*, in *La settimana degli enti locali*, n. 32/2011, p. 17 e ss.

²⁶ Sul punto D. TROMBINO, *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, op. cit., p. 205, scrive "Solo una comunicazione reciproca ed automatica consente di rendere efficace il collegamento fra Registro imprese e SUAP, allo stato farraginoso e per nulla sistematico, tant'è che gli adempimenti concernenti gli aspetti soggettivi di una determinata attività produttiva, propriamente di competenza del primo, sono generalmente duplicati in comune".

- rendere inammissibile ogni richiesta di documenti relativa al Registro delle imprese da parte del S.U.A.P., direttamente all'impresa interessata²⁷;
- fornire allo Sportello Unico competente dati relativi all'iscrizione al Registro delle imprese, agli eventi modificativi della vita dell'impresa, alle dichiarazioni di inizio attività e alle altre comunicazioni provenienti da altri procedimenti in corso²⁸;
- assicurare lo scambio di informazioni²⁹;
- garantire l'aggiornamento del repertorio delle notizie economiche e amministrative con gli estremi relativi al rilascio della S.C.I.A., delle comunicazioni e degli altri atti di assenso. Il Responsabile S.U.A.P. è il soggetto agente di riscossione di diritti ed oneri di competenza degli uffici comunali e delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento, su i relativi importi sono, in ogni caso, riversati entro e non oltre il mese successivo (art. 4, commi 12 e 13).

²⁷ Questa formula non è altro che una specificazione del principio generale stabilito all'art. 43 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa (testo A)", rubricato "Accertamenti d'ufficio".

²⁸ Sul punto D. TROMBINO, *Ancora farraginosi i collegamenti tra sportello unico e CCIAA*, in *La settimana degli enti locali*, n. 33/2011, p. 8, ove si legge "In altre parole, il solo accesso non innova alcunché. La trasmissione di default dal registro delle imprese al SUAP dei dati per quest'ultimo interessanti diventa così perseguibile solo in via convenzionale fra SUAP e CCIAA o, magari, a livello nazionale, fra Anci e Unioncamere. È precisato, inoltre, che il collegamento fra SUAP e CCIAA rende comunque inammissibile ogni richiesta, da parte del responsabile del SUAP, di atti, documentazione o dati, al fine di acquisirli direttamente dall'impresa interessata, quando siano in possesso del Registro imprese. Si tratta, evidentemente, di una specificazione del principio generale di cui al previgente art. 19, comma 1 della legge 241/1990 che espressamente vietava alle amministrazioni competenti di richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità qualora siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni, scomparso nella riscrittura di tale norma operata dall'art. 49, comma 4-bis, del d. l. 78/2010, come convertito da legge 122/2010, e della disposizione di cui all'art. 43 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa (Testo A), rubricato *Accertamenti d'ufficio*, comma 1, 4 e 5".

²⁹ Sul punto si veda la definizione di "sistema INA-SAIA" data nel paragrafo 2.2.

L'art. 4 si chiude richiamando l'autovalutazione e l'attestazione dell'idoneità del proprio S.U.A.P. che ogni Comune deve compiere entro 120 giorni dalla pubblicazione del Regolamento³⁰, nonché la possibilità di delega c.d. coattiva tacita o *ope legis* alla Camera di Commercio.

Ritornando ad una visione complessiva, ricordiamo che la pubblicazione dei testi dei Regolamenti sullo Sportello Unico e sull'Agenzia delle Imprese comporta una serie di adempimenti, a carico degli Enti Locali, riguardanti il loro assetto organizzativo secondo una tempistica ben dettagliata: entro fine gennaio 2011 i Comuni devono attestare la conformità del loro Sportello Unico ai requisiti previsti dalle norme, entro fine marzo 2011 deve entrare in vigore, in tutto il territorio nazionale, la nuova organizzazione e il nuovo procedimento automatizzato ed, infine, per settembre 2011 è prevista l'entrata in vigore dell'intero regolamento.

L'ANCI ha partecipato fattivamente al tavolo tecnico istituito con UnionCamere nell'ambito delle attività di progettazione e sviluppo dei servizi che sono erogati attraverso il portale "impresainungiorno".

Con la lettera inviata a tutti i Sindaci il 6 ottobre 2010, l'Associazione dei Comuni d'italiani si poneva l'obiettivo di fornire un primo contributo, portando a conoscenza tutte le Amministrazioni locali degli elementi d'informazione e degli indirizzi applicativi suggeriti per rendere attivo lo Sportello Unico per le attività produttive. Nelle ultime pagine si legge: *"In funzione dell'onnicomprendività dell'ambito oggettivo di competenza del SUAP, di cui sopra, anche l'ANCI garantirà l'interdisciplinarietà della propria azione e la prioritaria considerazione del punto di vista SUAP, non solo nella propria attività ordinaria, ma in tutti i tavoli di concertazione e di elaborazione normativa, anche se attinenti a materie tecniche variamente*

³⁰ Requisiti dettagliatamente analizzati nel paragrafo 3.3.

riconducibili al procedimento unico, attraverso gli innumerevoli endoprocedimenti gestiti dal SUAP”³¹.

³¹ La lettera in commento è la Prot. n. 79/VSG/VN/AP/SC/ml, del 6 ottobre 2010, consultabile su www.anci.it.

5.3 Le Camere di Commercio nel sistema S.U.A.P.: dal ruolo residuale destinatogli dal D. Lgs. n. 112/1998, alla necessità di un loro coordinamento con i Comuni per dettare le sorti della riforma 2010.

Le Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura sono definite dalla Legge n. 580 del 1993 quali Enti autonomi di diritto pubblico che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese³².

Il ruolo da esse svolto è andato, in realtà, ridisegnandosi, nel panorama italiano, confermando, accanto ai tradizionali compiti di tipo burocratico, anche ruoli innovativi e, in misura crescente, al supporto e servizio al sistema delle imprese³³. Nella stagione delle riforme amministrative, avviata con le Leggi Bassanini, la normativa sulle Camere di Commercio ha subito la maggior rivoluzione: a questo tema è legato lo sviluppo del principio di sussidiarietà considerato, nella sua dimensione orizzontale, e cioè quale

³² In merito P. BILANCIA, *Rappresentanza degli interessi e autonomie funzionali nella riforma Bassanini*, in *Impresa e Stato*, n. 51, 1999, p. 41, ove si legge “Se la legge n. 580 del 1993 nel ridefinire i compiti delle Camere di Commercio ha esaltato le loro funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, è da sottolineare come la legislazione Bassanini abbia vieppiù rivalutato il loro ruolo, rendendole, al pari degli altri enti locali, soggetti di (auto) governo dei processi economici. Il quadro di riferimento è, peraltro, in permanente movimento. L’obiettivo della nostra riflessione dovrà, pertanto, focalizzarsi su differenti livelli. Da un lato la definizione dei fini, per così dire, politico-istituzionali del sistema camerale contribuisce alla razionalizzazione dei diversi elementi che concorrono alla composizione del complesso ruolo che tali istituzioni intenderanno assumere nel nuovo sistema di rappresentanza degli interessi.[..] Da un altro punto di vista, sembra di grande interesse concentrare l’attenzione sulla posizione delle CCIAA nel mutato sistema istituzionale italiano, anche attraverso un’analisi degli attuali strumenti della riforma amministrativa, per contribuire alla definizione dei compiti, delle funzioni e del complessivo ruolo di tali enti nell’ambito dei nuovi assetti dell’amministrazione. Nella configurazione, in corso d’opera, delle leggi regionali di attuazione del disegno quadro posto dalla legge 59 del 1997, nonché dai successivi decreti delegati, si deve procedere alla ricognizione delle linee di tendenza della riforma Bassanini, con questo intento: predisporre mezzi e strategie per presidiare adeguatamente, nei confronti dei tradizionali enti territoriali, le funzioni delle Camere e la loro collocazione in una posizione adeguata all’importante livello degli interessi rappresentati.[..]”

³³ Una buona ricostruzione storica è fornita da D. MORANA, *Le Camere di commercio come enti ad autonomia funzionale*, A. D’ATENA e P. GROSSI (a cura di), in *Diritto, Diritti e Autonomie – tra Unione Europea e Riforme Costituzionali*, Giuffrè ed., Milano, 2003, p.369 e ss..

presidio dei rapporti tra “pubblico” e “privato”, tra articolazioni territoriali del potere e le molteplici espressioni del pluralismo istituzionale e sociale³⁴. Come dicevamo nei paragrafi precedenti, il collegamento tra le autonomie funzionali non è sfuggito al Legislatore del 1998, il quale, nel fissare i principi sul conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti Locali, ha espresso un *favor* per l'autorità che territorialmente è più vicina ai cittadini interessati.

Le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 112/1998, che riguardano le Camere di Commercio, si ispirano alla stessa linea perseguita con la Legge di riforma delle stesse, la Legge n. 580/1993, che, rafforzandone l'autonomia ed attribuendo loro nuovi compiti, ne ha delineato il profilo di amministrazione per le imprese.

Ciò che rende lo Sportello Unico punto qualificante del D. Lgs. n. 112/1998 è la particolare combinazione, che in esso si ritrova, di tutti i

³⁴ Sul punto A. D'ATENA, *Le Camere di Commercio tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, in *Impresa e stato*, n. 51, 1999, p. 30, ove si legge “Non è dato sapere se, nel prosieguo dei lavori parlamentari, il tema della sussidiarietà verrà ripescato. Quello che è certo è che, se ciò non avverrà, non solo non si darà una risposta a una delle più sentite domande di riforma espresse dalla società civile (disertando, così, un appuntamento che non è enfasi qualificare “storico”), ma si condanneranno istituzioni come le Camere di Commercio ad una fondamentale precarietà, lasciandole, per intero, nella disponibilità del legislatore ordinario, ed esponendole, quindi, ad oscillazioni, che - come dimostra la legislazione dell'ultimo ventennio - possono essere estremamente accentuate. D'altra parte, se - come è auspicabile - si ripartirà dalla sussidiarietà e si porrà all'ordine del giorno il tema della sussidiarietà “orizzontale” (che è quello in cui si colloca la questione delle Camere di Commercio), sarà necessario uno sforzo di approfondimento, che, sia nell'elaborazione della Bassanini, sia nei lavori della Bicamerale, è mancato. Con riferimento alle Camere, infatti, la sussidiarietà orizzontale evoca un nodo formidabile: che è quello del rapporto tra le istituzioni corrispondenti (che sono “pubblico”) e le Associazioni di categoria (che sono “privato”). Che si tratti di un nodo reale, è confermato da alcuni significativi indicatori: come l'insofferenza nei confronti dell'appartenenza obbligatoria, che si registra in non pochi Paesi in cui è prevista; e come le forme di concorrenza che talora si verificano, tra le Camere e le Associazioni, con riferimento - ad esempio - all'erogazione dei servizi alle imprese. In questo contesto, il maggior pericolo che le istituzioni camerali corrono è quello di trovarsi strette in una morsa soffocante. Esse, in particolare, per effetto delle convergenti pretese degli enti territoriali e delle formazioni associative, possono risultare schiacciate nell'intreccio tra la sussidiarietà verticale e la sussidiarietà orizzontale. E possono, quindi, essere paradossalmente vittime del principio da loro stesse invocato”.

principi ispiratori della riforma Bassanini. Molte sono le disposizioni ispirate al principio di “sussidiarietà orizzontale”³⁵ e, proprio alla valorizzazione di queste ultime, mira la disposizione contenuta nell’art. 24, comma 3, del D. Lgs. n. 112/1998, la quale disciplina la facoltà per i Comuni di stipulare convenzioni con le Camere di Commercio per la realizzazione dello Sportello Unico³⁶. È interessante sottolineare come essa rappresenti l’esito della proposta contenuta nella prima bozza del D. Lgs. n. 112/1998, nella quale il procedimento autorizzatorio era completamente radicato presso le Camere di Commercio.

In sede di elaborazione finale, è prevalsa la valorizzazione del Comune quale Ente promotore dello sviluppo economico del proprio territorio: nonostante tale scelta, si è voluta comunque conservare una separata menzione per le Camere di Commercio, nell’ambito delle Amministrazioni ed Enti Pubblici di cui il Comune può avvalersi, in considerazione della loro vocazione alla promozione ed al sostegno delle imprese e della loro presenza tra gli enti destinatari di conferimenti diretti ad opera del D. Lgs. n. 112/1998³⁷.

L’aspetto riduttivo a cui si accennava attiene, tuttavia, alle modalità di intervento delle Camere di Commercio: a differenza degli altri soggetti

³⁵ Si veda A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè ed., Milano, 2001.

³⁶ Si veda S. RINGOLFI, *Forme macro-organizzative di gestione dello sportello unico*, in *Azienditalia*, 2000, inserto al n. 8, ed anche M. BIANCHI, *La realizzazione dello sportello unico attraverso le organizzazioni intercomunali*, in *Azienditalia*, 2000, p. 343 e ss.

³⁷ L’atteggiamento di particolare fiducia ed apertura alle Camere di Commercio del legislatore della riforma, in totale antitesi rispetto all’impostazione del D.P.R. n. 616/1977, è sottolineata da E. BALBONI, *Commento all’art. 37 del d. lgs n. 112/1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato Autonomista*, op. cit., p. 150, che rinviene il punto di svolta nell’art. 1, dove fanno “trionfalmente ingresso” le autonomie funzionali, poi riprese anche nell’art. 56 del progetto di revisione costituzionale della Commissione bicamerale, ed ancora prima nell’art. 3, comma 1, lett. b) della Legge n. 59/1997, che cita tra i soggetti destinatari di conferimenti di compiti e funzioni le Regioni e gli “enti locali territoriali funzionali”.

pubblici, le stesse possono essere coinvolte nella “realizzazione dello Sportello”, pur mantenendo un ruolo di terzietà per quanto attiene alle potestà decisionali riguardanti il procedimento³⁸.

Se dunque questo è il quadro normativo, come è avvenuto per altri soggetti pubblici coinvolti nella riforma, anche le Camere di Commercio hanno interpretato in senso estensivo le loro competenze, svolgendo in molti casi, importanti funzioni di raccolta e di diffusione di informazioni, di realizzazione di iniziative informative per il personale, ed altri interventi promozionali; anche in tal caso, determinanti sono state le iniziative delle Regioni, che hanno individuato nel sistema camerale uno dei principali canali di promozione e di coordinamento delle iniziative di supporto tecnico e formativo ai Comuni.

Su questo quadro ben disciplinato si inserisce, dieci anni dopo, il D. L. n. 112/2008, il quale stabilisce il mantenimento delle funzioni di S.U.A.P. in capo ai Comuni, ma che l’esercizio delle medesime possa avvenire attraverso una delega espressa alla Camera di Commercio³⁹. Il D.P.R. n. 160/2010 va oltre questo rigido formalismo e all’art. 4, comma 11, stabilisce che, nel caso in cui il Comune non abbia istituito lo Sportello Unico o non

³⁸ Si veda L. CICI, *Industria, Sportello unico per le imprese, Camere di commercio*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 1998, p. 814 e ss..

³⁹ Sul punto D. TROMBINO, *CCIAA, collaborazione strategica con i comuni*, in *La settimana degli enti locali*, n. 7/2011, p. 12, ove si legge “Per meglio chiarire il quadro che l’art. 38 è andato a delineare sul punto, si ritiene opportuno evidenziare schematicamente i presupposti di siffatta eventuale delega alla CCIAA: a) comuni che non hanno istituito lo sportello unico; b) comuni ove lo sportello unico non risponde ai requisiti di cui alla lett. a), ossia: 1. non costituisca l’unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva; 2. non fornisca una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento. Nulla da dire rispetto all’ipotesi di mancata istituzione dello sportello unico, situazione ricorrente specie nelle realtà comunali più piccole. Le fattispecie di cui al punto b), invece, possono riguardare anche (se non soprattutto) i grandi comuni e i Suap più navigati. In questi anni non s’è affermato un solo modello organizzativo di Suap, come sopra esposto. A prescindere dall’opzione organizzativa adottata, non tutti operano in relazione a tutte le attività produttive”.

abbia i requisiti richiamati, *“l’esercizio delle relative funzioni..è delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alla Camera di commercio”*⁴⁰.

È qui evidente che la delega del D. L. n. 112/2008, da atto volontario del Comune, sia pur doveroso nelle condizioni richiamate, diventa operativa *ex lege*, per l’esplicito riferimento alla non necessità di provvedimenti espressi.

Se, come solitamente accade, la delega di funzioni e competenze è un atto espresso, frutto dell’incontro della volontà del delegante e del delegato, nel D.P.R. n. 160/2010 prescinde da tali valutazioni. Questa forzatura del Governo è motivata dalla volontà di assicurare, al procedimento unico per l’avvio dell’esercizio d’impresa o per la modificazione dell’impianto produttivo, l’efficienza della gestione completamente telematica, che le Camere di Commercio dovrebbero essere in grado di assicurare vista la precedente esperienza con ComUnica⁴¹.

⁴⁰ Il Ministero per la Semplificazione Normativa, con Nota del 12 gennaio 2011, Prot. 0000040 P-2.65.1.6.1, in risposta ad un preciso quesito posto dall’Unione dei Comuni del Camposampierese, ha precisato il ruolo svolto dalle Camere di Commercio in caso di delega nei procedimenti di competenza dello Sportello Unico. Nello specifico si precisa che *“ nelle more dell’acquisizione dell’idoneità da parte del comune, l’esercizio delle funzioni, qualora delegato alla camere di commercio (senza necessità di provvedimenti espressi), comporti, salvo accordi ulteriori previsti da convenzioni stipulate tra le parti, che sia la camera di commercio ad esercitare le funzioni richieste per l’elaborazione dell’istanza, comunicandone gli esiti al comune. Per avere il dettaglio delle attività di competenza della camera di commercio saranno a breve disponibili sul sito www.impresainungiorno.gov.it il materiale informativo e di supporto. La delega delle predette funzioni alle camere di commercio non comporta una deroga all’ordinario riparto delle competenze, in quanto la titolarità della funzione amministrativa delegata rimane del comune e del relativo dirigente responsabile, ovvero, qualora quest’ultimo non sia stato individuato, dal segretario comunale”*. La nota al completo può essere consultata sul sito www.semplificazonenormativa.it.

⁴¹ Per alcuni Autori, tale motivo non è sufficiente per spogliare i Comuni di una competenza propria, naturalmente affidata all’ente più vicino al cittadino, ma, sebbene emerga una criticità istituzionale di rilievo, non vi è stata alcuna presa di posizione da parte dei Comuni e delle loro organizzazioni. Si discute in dottrina se la delega operi solo per la parte di front office (Sportello Unico) o anche per il back office, che comporta la gestione dell’intero procedimento. Nel primo caso, la delega sfocerebbe in una complicazione creata dal doppio livello di competenza sul medesimo procedimento.

Per facilitare la collaborazione tra Camere di Commercio e Comuni italiani è stato siglato un protocollo d'intesa, il 10 dicembre 2010 a Roma, tra la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, per mano del presidente Vasco Errani, e l'Unione italiana delle Camere di Commercio (UnionCamere), per mano di Ferruccio Dardanello⁴².

Con questo protocollo si dà avvio ad un percorso di collaborazione e confronto permanente tra il sistema camerale e le Regioni su temi cruciali per la ripresa dell'economia e dei territori. In particolare il protocollo è importante perché lavora su due leve fondamentali dello sviluppo locale:

- da un lato la semplificazione del contesto normativo per l'attività di impresa, da cui dipende fortemente la competitività del nostro sistema produttivo;
- dall'altro, punta a una maggiore integrazione degli interventi a sostegno delle imprese e delle economie locali, valorizzando le esperienze positive finora maturate tra sistemi camerali e programmazione regionale.

In base al protocollo, la Conferenza delle Regioni e UnionCamere si impegnano ad individuare congiuntamente proposte che consentano un più efficace rapporto tra le imprese e la Pubblica Amministrazione, al fine di garantire la crescita e lo sviluppo del tessuto imprenditoriale.

Un ambito d'intervento così vasto e specifico, di là della disciplina scritta nell'articolato, è necessariamente affidato ad un organismo paritetico di gestione, che consenta l'immediata e duratura applicazione della

⁴² Al termine della cerimonia il presidente della Conferenza Stato-Regioni, Vasco Errani, ha parlato di *“una spinta ulteriore ad un processo di collaborazione da tempo avviato nei territori e uno strumento in più per rilanciare lo sviluppo”*, subito seguito da Ferruccio Dardanello, presidente Unioncamere, secondo il quale *“con il protocollo si avvia un percorso di collaborazione e confronto permanente tra il sistema camerale e le regioni, lavorando su due leve fondamentali dello sviluppo locale: la semplificazione normativa per le imprese e gli interventi a sostegno delle aziende e delle economie locali”*. Il protocollo è consultabile sul sito www.unioncamere.gov.it.

convenzione e soprintenda alle dinamiche d'interrelazione fra ANCI e UnionCamere, definite nelle modalità operative, con distinzione di ruoli coerente alle competenze istituzionali di ciascuna, che si traduce, nelle singole disposizioni, nell'attribuzione, ora all'una, ora all'altra, delle responsabilità di produrre proposte esecutive oppure di esprimere parere motivato sulle proposte.

Certamente, dunque, un tale organo sarà chiamato a predisporre linee guida che orientino i processi finalizzati alla realizzazione di S.U.A.P. associati e/o in convenzione fra Comune e Camere di Commercio, nonché alla delega dell'esercizio delle funzioni a quest'ultime e lo schema degli atti all'uopo necessari, od ancora, ad occuparsi dei piani di formazione e delle modalità di trasmissione degli atti fra Comune e CCIAA⁴³.

Dovrebbe apparire ora, in modo chiaro, perché le sorti del nuovo Sportello Unico sono affidate, in notevole misura, alla collaborazione fra Comuni e Camere di Commercio⁴⁴. Della stessa opinione sono anche gli esponenti regionali delle associazioni sopra citate dato che, in attuazione della D.G.R. n. 1309/2001, la Regione del Veneto, nella persona dell'Assessore Maria Luisa Coppola⁴⁵, le Camere di Commercio di tutte le

⁴³ Sul punto D. TROMBINO, *Firmata la convenzione fra ANCI e Unioncamere per il Suap*, in *La Gazzetta degli Enti Locali*, 28/12/2010, consultabile su www.lagazzettadeglientilocali.it, ove si legge "Resta inteso, in ogni caso, che il portale non sostituisce, ma integra, innanzitutto, i portali dei comuni in grado di erogare tutti i servizi richiesti in modalità telematica, in una logica di collegamento a rete, per centri d'eccellenza, rappresentati dai Suap d'esperienza avanzata, ove attingere le best practices da diffondere, punti di riferimento essenziali, specie durante la fase d'avvio del nuovo sistema, quando i contenuti di www.impresainungiorno.it saranno, in concreto, quelli elaborati dagli sportelli unici già operativi".

⁴⁴ Tesi sostenuta anche da D. TROMBINO, *Suap, struttura apicale nell'organizzazione*, in *La settimana degli enti locali*, n. 40/2011, p. 10.

⁴⁵ Nel comunicato stampa n. 1748 del 23 settembre 2011, consultabile su www.regione.veneto.it si legge: "Siamo tra le prime regioni in Italia – ha detto l'assessore Coppola – che arriva alla firma di un accordo di questo tipo, con la volontà di condividerlo con il territorio. In un periodo di difficoltà, il tema della semplificazione amministrativa e della sburocratizzazione è prioritario per le aziende, forse più di quello delle risorse. Stiamo lavorando su più fronti per essere di aiuto alle imprese e questo

Province venete, UnionCamere Veneto e ANCI Veneto, hanno siglato un protocollo in ordine alla introduzione dello Sportello Unico per le attività produttive.

In tale documento, considerando la piattaforma tecnologica per la gestione delle pratiche dello Sportello Unico che la Regione ha sviluppato e la possibilità di avere tale gestione a livello comunale gratuitamente come previsto dalla L. R. n. 54/1998, le parti si impegnano a costituire lo Sportello Unico come strumento fondamentale per favorire l'insediamento di attività e di imprese nel territorio.

Sebbene vengano inizialmente delegate in automatico le Camere di Commercio, gli Enti firmatari si impegnano a sensibilizzare e informare gli Enti Pubblici sullo strumento S.U.A.P. riconoscendo i Comuni o le aggregazioni di Comuni come il livello ottimale per la gestione del rapporto con le imprese. Alla Regione Veneto spetta il compito di predisporre una banca dati regionale, comprensiva dell'elenco delle attività produttive e degli adempimenti necessari per l'esercizio di ogni attività, della modulistica semplificata e delle istruzioni per la corretta gestione dei singoli adempimenti.

In modo simile alla convenzione nazionale, anche in quella veneta è previsto un organo *ad hoc* con il compito di censire i procedimenti e gli endo – procedimenti, nonché di predisporre una modulistica semplificata uniforme a livello regionale da mettere a disposizione delle piattaforme tecnologiche utilizzabili.

Precisazione molto importante è poi fatta in chiusura del protocollo, ove si legge che le parti firmatarie si impegnano a diffondere giudizi univoci per

protocollo definisce forme di collaborazione nel processo di attuazione presso i comuni dello Sportello Unico Attività Produttive, previsto dalle norme nazionali (DPR n. 160 del 2010). E' una sorta di "rivoluzione" per fare dello sportello l'interlocutore unico per le imprese in modo omogeneo sul territorio".

le attività di front office (lato utente) o back office (scrivania Comune)⁴⁶, in modo tale che oltre ad una modulistica unica, vi sia anche un'unica interpretazione delle norme.

⁴⁶ Il S.U.A.P. è strutturato con funzioni di front office e di back office. Il front office è l'ufficio aperto al pubblico che svolge la funzione di accogliere e assistere l'imprenditore e tutti i cittadini interessati ad aprire un'attività imprenditoriale. Il S.U.A.P. si avvale di personale specializzato, in possesso delle competenze amministrative e tecniche necessarie per: fornire le informazioni di primo livello; ricevere e protocollare la DUAAP; verificare che la documentazione presentata sia conforme a quella richiesta e valutare, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità e i requisiti di legittimità; i termini del procedimento unico iniziano a decorrere dal momento in cui il front office assegna il numero di registrazione al protocollo generale. Il back office è un ufficio interno, non a diretto contatto con il cittadino, che gestisce l'istruttoria del procedimento unico successivamente all'esame formale della DUAAP da parte del front office. Ad esso compete poi l'invio di tutta la documentazione alle unità organizzative comunali (ufficio tecnico, sport e spettacolo, servizi sociali, polizia municipale) e agli Enti terzi coinvolti nel procedimento (es. vigili del fuoco, Regione, ARPAV, ASL) per le verifiche di competenza. Tutte le richieste devono essere presentate esclusivamente allo SUAP. Le altre Amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare autonomamente al richiedente atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati. Il back office si occupa anche di: predisporre le eventuali richieste di integrazioni; indire la conferenze di servizi, per tutte le procedure che ne impongano la convocazione.

CAPITOLO VI

CONCLUSIONI: L'ATTUAZIONE DELLO SPORTELLO UNICO TRA PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE.

6.1 Analisi degli aspetti positivi e negativi a dieci anni dell'ingresso nel nostro ordinamento dello Sportello Unico.

L'ideale della semplificazione amministrativa, espresso dalla legislazione nel corso degli anni '90, non rappresenta una novità se si considera la costante tensione della politica italiana alla revisione dell'organizzazione e delle procedure amministrative¹.

Questo non significa che solo l'Italia conosca il problema della inefficiente burocrazia, perché il tema della modernizzazione e della semplificazione amministrativa si rinviene, frequentemente, nell'agenda politica dei principali governi occidentali, nazionali e sovranazionali². Ma in Italia, ancor più che in altri Paesi, l'attività amministrativa sembra essere rallentata dai suoi stessi metodi, dalla ripetizione irrazionale di modelli antiquati, dalla mancanza di collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni³.

¹ Dalla lettura di G. MELIS e F. MERLONI (a cura di), *Cronologia della pubblica amministrazione*, ed. Il Mulino, 1995, p. 161, emerge che negli studi di settore dei circa settanta progetti di riforma della pubblica amministrazione redatti tra il 1918 e il 1992, oltre un terzo contiene proposte dirette alla semplificazione.

² Sul punto si veda M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, p. 679 e ss..

³ In proposito la dottrina distingue tra un'attuazione "formale" delle riforme introdotte dalla legge n. 241/1990, che può in parte definirsi riuscita, ed un'attuazione "sostanziale" che è invece da considerare in fallita. Così di esprime A. TRAVI, *Relazione introduttiva*, in *L'attuazione della legge n. 241/90. Risultati e prospettive*, a cura di G. SCIULLO, *Atti del Convegno di Macerata 21-22 giugno 1996*, Giuffrè ed., 1996, p. 65. In particolare sulla difficoltà di conciliare certezza e celerità si veda, P. BERTINI, *Apparati*

In particolare, l'attenzione dei vari legislatori si è incentrata sulla riduzione del carico burocratico che grava sul settore privato, e segnatamente, sul mondo delle imprese: settore che più di ogni altro sembra risentire degli effetti negativi di un'eccessiva regolamentazione e proceduralizzazione. L'attività imprenditoriale rappresenta una risorsa fondamentale per la produttività di un Paese, oltre che una delle principali fonti di occupazione e di sviluppo⁴.

Lo Sportello Unico istituito nel 1998 non rappresentava nulla di veramente rivoluzionario: esso si basava sulla valorizzazione e sullo sviluppo di alcuni istituti di semplificazione procedurale da anni esistenti nel nostro ordinamento, ma rimasti inutilizzati a causa di forti resistenze all'interno delle Pubbliche Amministrazioni⁵. Autocertificazione,

amministrativi e celerità d'azione: le vicende di un difficile rapporto, in *Foro amm.*, 1998, p. 1956 e ss..

⁴ A questo riguardo rileva la Raccomandazione della Commissione Europea n. 97/244/CE del 22/04/97 sul miglioramento e la semplificazione dell'attività d'impresa per la creazione di nuove imprese, in G.U.C.E. del maggio 1997, n. L. 145/27. Più recentemente, il neo-Presidente di Confindustria Giorgio Squinzi nel corso della Assemblea pubblica 2012 di Confindustria tenutasi il 24 maggio ha affermato "Ho una convinzione forte, anzi fortissima, quella che mi ha portato all'impegno che sto assumendo: la bassa crescita dell'Italia è determinata soprattutto dalla difficoltà di fare impresa nel nostro Paese." ed ha proseguito "L'ho detto e lo ripeto: la riforma della Pubblica amministrazione è la "madre di tutte le riforme" perché è quella che, insieme alla semplificazione normativa, più ci può aiutare a tornare a crescere. Così non si pesa sul deficit, ma si incide fortemente sulla competitività, e quindi sulla crescita. Per crescere è necessario liberare le energie creative e innovative che il nostro Paese possiede, affrancare cittadini e imprese dai vincoli opprimenti che ostacolano la libera iniziativa.". La dichiarazione per intero è consultabile in www.confindustria.it.

⁵ Sul punto G. GIRADINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998*, n. 447, in *Dir. Amm.*, 1998, p. 552, secondo cui "La dottrina ha da tempo evidenziato come la cornice amministrativa dell'impresa rappresenti in realtà un sistema policentrico, nell'ambito del quale l'imprenditore è costretto a confrontarsi con diversi soggetti pubblici, custodi in via esclusiva di una porzione dell'interesse pubblico finale all'esercizio dell'attività economica, i quali operano senza vincoli di dipendenza gerarchica gli uni dagli altri, in forma autonoma e spesso isolata. In un contesto simile, l'ottenimento di un numero talvolta superiore alle quaranta autorizzazioni, rilasciate da parte delle strutture pubbliche che operano spesso secondo moduli sequenziali e in base a tempi e modalità autonomamente stabiliti, poteva richiedere anche svariati anni".

conferenza di servizi, accordi con gli interessati, partecipazione informale, sono tutti strumenti ben noti alle P.A.

La forza nel nuovo modello non risiede tanto nella introduzione di tecniche innovative di amministrazione, di nuovi metodi decisionali o procedurali, quantomeno nel potenziamento di alcuni strumenti che, seppur già esistenti, sino ad allora non avevano ricevuto debita attenzione nelle procedure pubbliche.

Il problema di questa prima riforma non risiede, dunque, nelle intenzioni manifestate e negli sforzi prodotti in fase di progettazione delle riforme, ma semmai nella capacità di rendere effettive le proposte, di implementare le soluzioni avanzate contro le inefficienze, le lungaggini e, in generale, verso le complicazioni dei procedimenti amministrativi⁶.

Efficacia, efficienza ed economicità sono i principi che hanno ispirato la riforma del S.U.A.P. congiuntamente a quella che istituisce le Agenzie per le imprese: entrambi i Regolamenti approvati dal Governo e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale n. 229 del 30/09/2010, con l'intento di creare un "circolo virtuoso" improntato sulla semplificazione che dalla Pubblica Amministrazione possa estendersi a tutto il sistema del Paese.

Dato che in questa Tesi abbiamo esaminato il percorso storico e il D.P.R. n. 160/2010 nel dettaglio, possiamo ora chiederci in cosa sia cambiata la situazione generale della Pubblica Amministrazione rispetto a quella della fine anni '90 tanto da far sperare in un maggiore successo della nuova versione dello Sportello Unico.

Innanzitutto dobbiamo rilevare come lo sviluppo dell'informatica sia nelle modalità di comunicazione che nell'ambito dei sistemi informativi

⁶ Come è stato osservato da G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, p. 655, questi sono vizi che si "autoalimentano" fino a cronicizzare, divenendo così tratti distintivi dell'ordinamento italiano.

territoriali sia sicuramente migliore e apra alla possibilità di un interscambio di atti e pareri tra le Amministrazioni interessate. Se, dunque, è stato notevolmente potenziato questo aspetto, vediamo come la data del 29 marzo 2011 sia passata senza comportare un reale “addio al cartaceo”. Quella che doveva essere la partenza dell'esclusivo utilizzo della modalità telematica per tutte le pratiche amministrative e tecniche è, in realtà, solo una “rivoluzione” parziale. Le Amministrazioni comunali italiane non sono, in massima parte, ancora pronte a partire.

In secondo luogo, dal '98 ad oggi, sono state notevolmente incrementate le competenze delegate ai Comuni in base ai principi di sussidiarietà⁷ e ad un cambiamento generale di mentalità della Pubblica Amministrazione, si è sviluppata nell'Ente Pubblico una maggiore consapevolezza del valore del servizio ai cittadini stessi⁸.

In terzo luogo si è verificato un notevole sviluppo di forme di semplificazione mediante un maggior ricorso all'autocertificazione e al trasferimento di funzioni pubbliche al privato qualificato.

Se quindi, il quadro in cui si inserisce l'istituto riformato è ampiamente cambiato, è lecito chiedersi quali siano le ragioni che ne complicano l'attuazione. Sicuramente, tra i dati negativi, appare importante un generale

⁷ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in www.federalismi.it, n. 20/2007.

⁸ Sul punto T. DI NITTO e C. CATALDI, *Lo sportello unico per le attività produttive dopo la direttiva “servizi”: analisi e prospettive dell'esperienza regionale*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, p. 321, ove si legge: “Il compito di garantire, nell'intero territorio nazionale, l'uniformità organizzativa, procedurale e tecnologica degli Suap dovrebbe essere affidato ad una cabina di regia, quale potrebbe essere il Comitato di semplificazione, a cui il legislatore ha già affidato la funzione di predisporre un piano di formazione dei dipendenti pubblici. La funzione di Sportello unico, sia che l'attività da compiere sia vincolata che discrezionale, deve spettare, come dice il nome stesso, ad un unico soggetto, preferibilmente il Comune in base al principio di sussidiarietà verticale, ed in via sostitutiva, come peraltro già previsto, alle camere di commercio, senza alcuna sovrapposizione con soggetti privati di nuova istituzione ed incerta collocazione.”

incremento della complessità legislativa e della conseguente contraddittorietà tra le varie leggi, che comporta un incremento della complessità del lavoro dei professionisti e della Pubblica Amministrazione, nonché l'assunzione di maggiori responsabilità⁹.

Incide sul rallentamento dell'attuazione dello Sportello Unico, anche, la diminuita capacità economica dei Comuni italiani e una conseguente difficoltà di investimenti sia in termini di personale, che di risorse finanziarie¹⁰.

Ad aggravare ulteriormente la situazione, è il permanere di elementi e criticità nell'attitudine e nelle capacità di collaborazione tra le varie Amministrazioni Pubbliche e tra gli organismi interni delle Amministrazioni più complesse.

Influiscono, inoltre, negativamente situazioni generali del contesto sociale e politico, quale, ad esempio, l'accresciuta difficoltà di garantire il governo delle città e il mantenimento di un adeguato livello dei servizi pubblici: viabilità, trasporti, servizi generali, che costituiscono lo scenario entro cui lo sviluppo del sistema deve operare, senza citare la crisi economico-finanziaria mondiale: ricordiamo, con riguardo a questi aspetti, che una delle finalità dello Sportello Unico, pur se non menzionata nel

⁹ In materia C. RAPICAVOLI, *Lo sportello unico per le attività produttive e le agenzie per le imprese: la disciplina prevista dal d.p.r. 7 settembre 2010 n. 160 e dal d.p.r. 9 luglio 2010 n. 159, n. 10/2010*, in www.lexitalia.it, precisa: "Spesso la nitidezza degli obiettivi teorici contrasta con i limiti degli strumenti metodologici e normativi che abbiamo a disposizione: persiste tutta una serie di norme obsolete o mal ridisegnata, ridondanti se non contraddittorie, e di conseguenza troppo frammentate e ingombranti che continuano a creare ostacoli ad una corretta gestione dei beni e ad una giusta evoluzione dei processi di sviluppo".

¹⁰ Tra i più recenti interventi in ambito di riduzione delle risorse pubbliche ai Comuni si vedano il D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in L. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 28, c. 7 e 9, art. 13, c. 17 (commentato articolo per articolo da A. GIGLIOTTI, *Il decreto Monti*, Ipsosa, 2012), nonché il D. L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con L. 7 agosto 2012 n. 135.

nuovo D.P.R. n. 160/2010, ma che rimane come prospettiva di fondo, è quella dello sviluppo del marketing territoriale.

In chiusura è doveroso ricordare l'impegno assunto dal Governo Monti: il Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 2012 ha esaminato e approvato un decreto-legge in materia di semplificazione e sviluppo. Il Presidente del Consiglio Mario Monti, in questa occasione, ha dichiarato: *“Stiamo lavorando per dare all'Italia un'economia più produttiva e competitiva e dunque più forte, liberando il suo potenziale di crescita e di occupazione. Questo pacchetto di misure intende modernizzare i rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, puntando sull'agenda digitale e l'innovazione. I cittadini in particolare avranno grandi benefici dalla semplificazione della burocrazia. Il provvedimento dimostra, ancora una volta, l'impegno dell'Italia nelle riforme, in linea con le raccomandazioni dalla Commissione Europea e di altre istituzioni autorevoli, semplificando la burocrazia amministrativa, compreso l'uso delle nuove tecnologie per stimolare la produttività e la crescita”*.

Successivamente, la Legge 4 aprile 2012, n. 35, ha convertito il Decreto Legge, rimanendo di fondamentale importanza per la materia dello Sportello Unico. Al Capo III, art. 12, la Legge prevede che, dopo un periodo di sperimentazione volontaria in determinate aree del territorio, le procedure amministrative che oggi fanno capo agli Sportelli Unici per le attività produttive siano radicalmente semplificate tramite decreti del Governo.

Tutti gli adempimenti dovranno dunque essere aboliti oppure unificati in una procedura unica, rapida e soprattutto semplice, facendo ampio ricorso ad una nuova Conferenza di servizi telematica ed obbligatoria. Grazie ai nuovi strumenti telematici ed alla sinergia fra pubblico e privato le imprese saranno, inoltre, messe in grado di conoscere in modo trasparente gli

adempimenti e le opportunità, anche economiche e finanziarie, connesse alle proprie scelte.

La disposizione, proposta dal Ministero dello sviluppo economico e dalla Funzione pubblica, e già condivisa dall'Anci e da molte Regioni e associazioni imprenditoriali, mira a creare un clima favorevole alla nascita e allo sviluppo delle iniziative imprenditoriali sul territorio, in un nuovo clima di "amministrazione amica" e di leale cooperazione fra tutti i soggetti coinvolti a livello centrale, regionale e comunale.

Un nuovo regolamento in materia di ambiente è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, il 17 settembre 2012, e rientra nel sistema di semplificazioni previsto dalla Legge n. 35/2012, la cosiddetta "Semplifica Italia"¹¹. La unificazione amministrativa citata trova conferma con l'arrivo dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) per le piccole e medie imprese non soggette all'AIA¹². Il Governo Monti promette di semplificare ulteriormente l'*iter* amministrativo per molte aziende italiane, raccogliendo fino a sette diverse certificazioni in un'unica richiesta, presentabile per via telematica al S.U.A.P.

Le piccole-medie imprese non dovranno più effettuare fino a sette differenti richieste ad altrettanti enti, fra cui Provincia, Comune, Regione, ARPA. Una procedura che costava all'intero settore, secondo quanto affermato dal Governo Monti, oltre 1 miliardo e trecento milioni di euro.

Il documento cambierà le attuali procedure principalmente in tre punti:

¹¹ Consultabile in www.ilsole24ore.com.

¹² L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) è il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni, che devono garantire la conformità ai requisiti di cui alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, che costituisce l'attuale recepimento della direttiva comunitaria 2008/1/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC).

1. sarà un ente unico che si occuperà del rilascio dell'Autorizzazione Unica Ambientale, che comprenderà tutte le previste comunicazioni, notifiche e autorizzazioni previste dalla normativa in vigore (come ad esempio la documentazione previsionale di impatto acustico, l'autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali e l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera);
2. la concessione dell'autorizzazione prevederà oneri per l'impresa proporzionali alla propria dimensione e all'attività effettivamente sostenuta;
3. semplificate anche le procedure di rinnovo. Nel caso le condizioni risultino invariate rispetto all'atto di richiesta dell'AUA sarà sufficiente presentare una dichiarazione sostitutiva. In ogni caso, durante i necessari tempi di rinnovo l'impresa potrà continuare ad operare sulla base di quanto stabilito dalla precedente autorizzazione.

A sottolineare quelli che sono gli obiettivi primari del nuovo regolamento è lo stesso Presidente del Consiglio Mario Monti: *“L'intenzione è di conciliare la tutela dell'ambiente con le esigenze della vita delle imprese e della riduzione, quanto meno, degli oneri che le imprese devono sopportare per essere in conformità con criteri di tutela ambientali sempre più esigenti, giustamente.*

Oggi gli imprenditori sono costretti a fare il giro degli uffici per ottenere un'autorizzazione ambientale. Con questo provvedimento avranno un unico interlocutore: ecco un esempio di riforma a costo zero ma a beneficio, speriamo, rilevante.”

6.2 Considerazioni personali.

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive costituisce una delle principali innovazioni amministrative dell'ultimo decennio, essendo l'interfaccia unico delle imprese con il sistema amministrativo e svolgendo un ruolo di intermediario con le Amministrazioni Pubbliche coinvolte nei procedimenti amministrativi.

Alla luce di quanto esposto nel presente elaborato di Tesi, ritengo che questo l'istituto abbia le potenzialità per divenire uno strumento in grado di rilanciare l'economia italiana.

La semplificazione amministrativa e l'abbattimento delle barriere burocratiche per quanto riguarda l'avvio o la modificazione di un impianto produttivo, costituiscono un'importante modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

La Pubblica Amministrazione si trova in una realtà in continuo confronto con la società sempre più esigente dal punto di vista della qualità e personalizzazione dei servizi. L'operato degli Enti Pubblici è ora più chiaramente sottoposto al giudizio degli utenti/clienti, che impongono all'interno dell'amministrazione un riordino strutturale tale da poter offrire un servizio mirato ed efficace.

In questo contesto di semplificazione, sotto la spinta delle trasformazioni politiche ed istituzionali che accentuano la centralità del territorio nell'organizzazione economica e sociale del Paese, prendono corpo nuove strategie di sviluppo.

Il S.U.A.P. rappresenta l'esperienza più significativa di semplificazione amministrativa rivolta allo sviluppo delle imprese e del sistema economico.

All'oggi si può, pacificamente, affermare che la generale riduzione degli oneri amministrativi in capo alle imprese porta con sé anche un

miglioramento continuo dei servizi ed un efficiente impiego delle risorse umane e strumentali disponibili.

Anche se molto è stato fatto, purtroppo però vediamo un parziale fallimento, o almeno inapplicazione della normativa dello Sportello Unico. I continui tagli, ed inoltre la mancata attenzione da parte di molte Amministrazioni Comunali, hanno portato ad una distribuzione a macchia di leopardo dell'istituto. A risanare la situazione, merita un ricordo, l'importante lavoro fatto dalle Camere di Commercio che si sono affiancate ai Comuni per la realizzazione degli Sportelli Unici.

Per comprendere appieno quali fossero le criticità della norma in esame, ed il loro risvolto pratico, sono stati fondamentali degli incontri con gli Enti che, gentilmente, hanno collaborato alla stesura dell'Elaborato con un loro commento. Ritengo, in chiusura, che sebbene l'intenzione del Legislatore sia propensa alla semplificazione e alla facilitazione della vita d'impresa, le realtà locali e territoriali con le quali le norme si scontrano siano molto diverse dalla "teoria". Il nostro Paese, per la sua scomposizione in Comuni medio-piccoli, non è materialmente pronto ad attivare procedure completamente telematiche.

La mia ridotta esperienza da Consigliere Comunale mi porta a pensare che non sono sufficienti delle norme "sulla carta" per cambiare il mondo produttivo, facilitarne la ripresa e sconfiggere il "cancro della burocrazia", ma sono necessari interventi strutturali importanti, un cambio di mentalità: più responsabilità, meno lassismo, ma soprattutto meno tagli agli Enti Pubblici essenziali.

APPENDICE

A. Commento alla riforma sullo Sportello Unico da parte dell'Assessore Regionale all'artigianato, al commercio, alle piccole e medie imprese, all'industria - fiere e mercati, ai distretti, alla ricerca e innovazione, all'imprenditoria giovanile e femminile, ai diritti umani e politiche di genere, Marialuisa Coppola e dell'Assessore Regionale alle Politiche dell'istruzione, al diritto allo studio, alla programmazione della formazione professionale, ai programmi comunitari FSE, alle politiche del lavoro, Elena Donazzan.

Secondo la Commissione Europea, che da qualche anno ha promosso l'avvio di un'attività di misurazione degli oneri amministrativi in ogni singolo Stato membro, in Italia il valore complessivo dei costi sostenuti dalle imprese per conformarsi agli obblighi informativi, ovvero per produrre, elaborare e trasmettere informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o private, sarebbe corrispondente al 4,6% del Pil, vale a dire, circa 70 miliardi 635 milioni di euro.

Un dato incredibile, cui va aggiunto il costo ancora "sommerso" sostenuto da milioni di cittadini che si confrontano quotidianamente con fastidiose, e spesso inutili incombenze amministrative, e un'inefficienza dei servizi che stenta a trovare pari in Europa.

Da questo punto di vista, l'attuale crisi che stiamo vivendo può rappresentare un'ottima occasione per riprendere il filo del ragionamento sul tema delle riforme, e spingere in direzione di un'azione concreta e fattiva che favorisca la semplificazione del sistema e l'alleggerimento degli oneri che gravano in capo ai fruitori dei servizi amministrativi. E ciò perché è

ormai evidente come il recupero di competitività del Paese non possa più prescindere dal miglioramento dell'efficienza dello Stato e della sua organizzazione, anche perché, imprese da un lato e cittadini dall'altro, in momento di risorse scarse, sono sempre meno disposti a tollerare sprechi e disservizi.

Diverse sono, da questo punto di vista, le piste su cui si è cercato in passato di lavorare, e da cui ripartire oggi per concentrare gli sforzi riformatori. Una prima attiene alle modalità organizzative della macchina, che necessita di interventi volti a razionalizzare quanto più possibile i processi decisionali e il funzionamento dell'apparato amministrativo, tramite l'eliminazione di passaggi inutili, riduzione dei tempi, eliminazione di sovrapposizioni e in generale un migliore passaggio di informazioni all'interno della stessa P.A.

In questo caso, obiettivo dell'intervento regionale è quello di contrastare la sovrapposizione e la moltiplicazione degli adempimenti in capo a cittadini ed imprese convogliando in un punto solo – il one shop – i servizi erogati da differenti soggetti istituzionali, ma destinati ad un unico soggetto (nel caso dello sportello unico, l'impresa per l'appunto), in modo da offrire all'utente finale la possibilità di confrontarsi contestualmente rispetto alla pluralità di soggetti cui è chiamato a relazionarsi per lo svolgimento della propria attività.

Anche da questo punto di vista, non si può non ricordare come la creazione degli Sportelli Unici abbia rappresentato, alla fine degli anni Novanta, un passaggio importante nell'avvio del percorso di semplificazione amministrativa, sebbene, a più di dieci anni di distanza i risultati di questa esperienza appaiono comunque in itinere, anche alla luce del complesso iter giuridico che ne ha e ne sta accompagnando l'attuazione.

La giornata in cui è stato firmato il protocollo d'intesa con le Camere di Commercio del Veneto, UnionCamere Veneto e Anci Veneto, è stata sicuramente una data importante. Una risposta alle richieste che da tempo le imprese, tutte le imprese, chiedono al nostro territorio, ovvero l'attivazione dello Sportello Unico per le attività produttive.

Il Veneto, che in realtà, non avrebbe esattamente un ruolo di coordinamento in questa materia ma vanta una lunga esperienza sullo Sportello Unico per l'urbanistica, ha preferito collaborare con Comuni e Camere di Commercio per omogeneizzare quanto più possibile ed aiutare questo grande progetto.

Tutto ciò, in modo tale che il Veneto sia una Regione a regime nel senso completo del termine, condividendo uno stesso percorso: questa è stata una volontà che abbiamo condiviso, con gli altri enti citati, fin da subito in maniera importante, e bisogna rilevare che il lavoro è stato fatto in modo rapido, rispetto ai tempi delle Pubbliche Amministrazioni, in modo tale da dare una risposta chiara ai Comuni che non dovranno dotarsi di ulteriori programmi o affrontare nuove spese.

Questo è un risultato importante perché sottolinea la volontà concreta di voler far squadra e dinnanzi alle necessità delle imprese crediamo che sia doveroso, perché senza l'impresa non c'è crescita, non c'è lavoro, non c'è futuro.

Al centro del nostro impegno c'è il lavoro. Una società che non riesce a creare lavoro è una società che ha perduto la sua originaria ragione d'essere. Per questo porremo sempre più attenzione ai fenomeni che vedono protagonisti i giovani, le donne, gli imprenditori veneti con strumenti in grado di facilitare nuove storie d'impresa. Attraverso una rete di centri dedicati a favorire lo start-up di tante nuove idee imprenditoriali che, già nei prossimi mesi, saranno operativi in tutte le Camere e Comuni. Con iniziative

capaci di favorire l'osmosi tra mondo dell'istruzione e mondo del lavoro, nella certezza che la buona occupazione la creano le buone imprese e la buona scuola.

Non c'è crescita se non c'è innovazione: Tecnologica, organizzativa, gestionale, ma anche ambientale. In questo settore, continueremo a proporre servizi a tutto campo. A vantaggio di chi produce. A tutela di chi consuma.

L'Italia è sinonimo di qualità nel mondo. Il brand "Made in Italy" è una risorsa straordinaria. Da valorizzare. Con piani di promozione dei prodotti e di sensibilizzazione dei consumatori.

Elena Donazzan

Marialuisa Coppola

B. Rendiconto dell'importante attività svolta in Provincia di Vicenza dalla Camera di Commercio ad opera del Consulente InfoCamere, Maurizio Vego Scocco.

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive è lo strumento introdotto nel nostro ordinamento nel 1998, allo scopo di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti amministrativi, eliminare ripetizioni istruttorie e documentali ed alleggerire gli oneri imposti alle imprese per la richiesta di autorizzazioni, licenze, permessi. Viene istituito presso i Comuni, con competenza territoriale, che ne possono esercitare le funzioni inerenti in forma singola o associata.

A distanza di più di dieci anni, il legislatore con il DPR n. 160/2010 ne ha riordinato la disciplina, prevedendo che esso costituisca l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di "attività produttive" e di "prestazione di servizi" ed introducendo l'esclusivo utilizzo degli strumenti telematici nello svolgimento di tutte le fasi del procedimento amministrativo.

Forte è il ruolo che il Sistema Camerale in questi ultimi anni ha acquisito, dal 2002 le Camere di Commercio hanno iniziato un "percorso tecnologico" che si è concluso ad aprile 2010 e che ha portato all'eliminazione del documento cartaceo nei rapporti con il Registro Imprese. Considerato il ruolo che il Sistema Camerale ha nell'ambito della normativa SUAP, sin da ottobre 2010, la Camera di Commercio di Vicenza ha organizzato una serie di incontri rivolti a Dirigenti e Funzionari dei Comuni della Provincia. Ordine del giorno di questi incontri analizzare con i presenti la normativa SUAP e verificare tutti gli aspetti organizzativi e tecnologici necessari per attivare questi sportelli telematici.

Consistente è stata la presenza ai questi incontri di Rappresentanti dei Comuni della Provincia. Nello stesso tempo la Camera di Commercio di Vicenza ha organizzato oltre 10 giornate di formazione rivolte agli Iscritti agli Ordini Professionali (Commercialisti, Consulenti del Lavoro) e alle Associazioni di Categoria al fine di formare questi Utenti sulla normativa SUAP e sulla procedura informatica che il Sistema camerale ha deciso di mettere a disposizione ai Comuni che hanno fatto loro richiesta.

Le Camere di Commercio considerato la delega che le venivano attribuite dalle normative S.U.A.P. e in collaborazione con la proprio Società di Informatica, InfoCamere, mette a disposizione dei Comuni una soluzione tecnologica evoluta per la gestione delle pratiche S.U.A.P..

Inizialmente questa soluzione informatica, denominata S.U.A.P. camerale, veniva data ai Comuni in delega, da giugno 2011 la piattaforma software S.U.A.P. è resa disponibile anche al Comune accreditato ma che decide di convenzionarsi con la Camera di Commercio.

Al momento attuale (agosto 2012) in Provincia di Vicenza sono oltre 60 i Comuni che hanno attivato il proprio Suap in delega alla Camera di Commercio mentre sono 7 quelli in convenzione. Alcuni rappresentano esempi virtuosi sul territorio come il Comune di Lonigo, di Arzignano, di Noventa V., di Chiampo e di Sandrigo ma lo sono soprattutto grazie alle persone fisiche che gestiscono il servizio.

Altro aspetto importante la consapevolezza da parte di questi Funzionari che se il servizio S.U.A.P. deve semplificare l'approccio tra Impresa richiedente e Pubblica Amministrazione, questo è possibile solo con procedure integrabili tra documenti compilati richiesti e procedure interne al Comune. Non si semplifica il processo che prevede la presentazione di una pratica S.U.A.P. solo tramite Posta Elettronica Certificata, è necessario che la pratica sia completa del necessario file XML

che permette il trasferimento automatico all'interno delle procedure in uso nel Comune.

Quale semplificazione avrà il Comune qualora i files relativi ad una pratica vengono inviati tramite PEC in formato ad es. PDF? Il Funzionario Comunale, in questo caso dovrà stampare la documentazione, ridigitare il contenuto presente in questi fogli nei software in uso presso il Comune senza avere un bel che minimo vantaggio di aver ricevuto la documentazione via internet.

Per venire incontro a questa situazione la Camera di Vicenza, in stretta collaborazione con InfoCamere ha inteso organizzare una serie di incontri alla quale invitare i Funzionari dei Comuni che dovranno operare all'Ufficio SUAP dei Comuni. Gli argomenti di questi corsi dovranno essere:

- Firma digitale
- Posta elettronica certificata
- Conservazione a norma documenti digitali.

Nella mia esperienza ho riscontrato che a fare la differenza nelle realtà non sono le dimensioni dell'Ente Locale (o almeno non sono solo quelle), ma è soprattutto la volontà e l'interesse che il singolo funzionario preposto nutre verso la materia e verso i nuovi strumenti telematici.

Alcune volte manca nei Dirigenti e Responsabili dei Comuni la disponibilità a confrontarsi con chi opera già con le modalità telematiche e informatiche (vedasi il processo di dematerializzazione avviato dalle Camere di Commercio).

Non possiamo però dimenticare che oltre a questo panorama sicuramente positivo vi sono un insieme di Comuni che si trovano in una situazione di stallo. Vi sono i piccoli Comuni vicentini che, visti i numerosi tagli, stanno valutando la possibilità di associare diversi servizi comunali tra cui il S.U.A.P. come hanno fatto una ventina di Comuni che hanno affidato

l'attività di gestione del S.U.A.P. a delle Comunità Montane, infine vi sono altri Comuni che ritengono che per attivare il S.U.A.P. basti mettere a disposizione una semplice casella PEC.

Da evidenziare la situazione in evoluzione che vede diversi Comuni che avevano in precedenza scelto di attivare una semplice casella PEC per la gestione delle pratiche SUAP e che ora hanno richiesto alla Camera di Vicenza l'attivazione della piattaforma software camerale.

Dalla mia posizione non posso che spezzare una lancia in favore del machiavellico lavoro fatto da UnionCamere per poter fornire anche agli Enti minori uno strumento informatico evoluto per la gestione del servizio di Sportello Unico. Si evidenzia che la soluzione informatica fornita dal Sistema Camerale ai S.U.A.P. è stata sviluppata grazie alla grandissima esperienza acquisita nel corso di questi ultimi anni in cui le Camere di Commercio hanno progressivamente eliminato la pratica cartacea a vantaggio di quella telematica.

Perché sì, è difficile da ammetterlo nel 2012 ma il problema della disciplina SUAP è che la stessa prevede un uso esclusivo della telematica per la attivazione dei procedimenti. È proprio nell'uso di internet, ciò che rallenta la diffusione dell'applicazione della disciplina dettata dal DPR n. 160/2010, quello che *Craig Barrett* definì *“Internet sarà per l'economia del XXI secolo ciò che la benzina è stata per quella del XX. E la benzina di Internet è la potenza dei computer”*.

Si crea fondamentalmente un circolo vizioso: i Comuni accettano ancora le pratiche cartacee, i professionisti non hanno motivo di sforzarsi a presentare pratiche telematiche e le imprese italiane hanno vedono ancora tempi molto lunghi per la gestione di quella che è la loro “ordinaria amministrazione”.

Altro segnale importante che è arrivato dall'Utenza riguarda il fatto che risulta indispensabile che vi sia una unica interfaccia software per la compilazione delle pratiche S.U.A.P. almeno a livello regionale e magari in un secondo tempo a livello nazionale.

Il problema è che a rimetterci sono loro, le imprese, quelle dalle quali dovrebbe ripartire l'economia, quelle che sarebbero il motore della nostra economia ormai congelata. Ed allora, vediamo che l'utenza, il cittadino-imprenditore, richiede l'uso della telematica. Ma anche le Ulss, grosso anello della catena di approvazione delle pratiche – ricordo che la maggior parte delle pratiche commerciali ed urbanistiche vantano un parere Ulss – auspicano con forza che i Comuni scelgano una unica piattaforma virtuale per poter ricevere a parità di stessa domanda lo stesso contenuto di documentazione.

Sembra che l'unico modo per superare questo momento di stallo, sia quello che i Comuni per primi e a seguire anche gli altri enti coinvolti nell'endo-procedimento comincino a rifiutare con forza le pratiche cartacee. Così facendo gli operatori e tutto il mondo coinvolto saranno costretti ad avvicinarsi al tanto temuto Pc.

Ma questo è davvero possibile? In un'Italia dove la norma statale prevede un commissariamento per i Comuni inadempienti, millantato da vari fronti e nella pratica mai attuato in Provincia di Vicenza, siamo davvero pronti ad una azione così forzata?

In questo modo, finalmente, qualunque cittadino, dovrebbe poter contare sull'esistenza, nel proprio territorio, di uno Sportello Unico per le attività produttive, che è ormai l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti amministrativi, sia quelli automatizzati con SCIA sia quelli ordinari, che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazioni di servizi e quelli relativi a localizzazione,

trasformazione, realizzazione, ampliamento, trasferimento, cessazione o riattivazione delle suddette attività.

Tali Sportelli, lo ricordiamo sono importantissimi strumenti di semplificazione burocratica a vantaggio delle imprese grazie ai quali l'imprenditore, reale o aspirante, non deve infatti più affrontare un percorso intricato tra enti o amministrazioni, ma ha la possibilità di trovare presso il Comune il suo unico interlocutore, che si occupa di accentrare le procedure, acquisendo da tutti gli enti competenti le autorizzazioni e i pareri necessari, assicurando il rispetto dei tempi in linea con le esigenze dell'imprenditore. I S.U.A.P. contribuiscono quindi ad aumentare la competitività imprenditoriale attraverso una riduzione delle tempistiche e dei costi a carico delle aziende.

Maurizio Vego Scocco

C. Commento sulle difficoltà incontrate dai Comuni di piccole dimensioni: intervista al Responsabile Ufficio Tecnico, Sig. Patrizio Guglielmi, Comune di Pozzoleone (Vicenza).

Il S.U.A.P. (SPORTELLO UNICO ATTIVITÀ PRODUTTIVE) nasce con il D. Lgs. 31/03/1998, n. 112 e trova la sua compiuta regolamentazione con il D.P.R. 20/10/1998, n. 447 “Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

L'obiettivo primario di tale nuova normativa era quello di creare uno strumento di sintesi amministrativa che utilizzasse a sua volta altre procedure di semplificazione (S.C.I.A., silenzio assenso, accordo tra amministrazione e privati, conferenza di servizi ecc.) permettendo così l'eliminazione delle ripetizioni istruttorie e documentali e il conseguente snellimento dei rapporti tra Pubblica Amministrazione (P.A.) ed utenza.

Esso dovrebbe rappresentare 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.

Su tale situazione è intervenuto successivamente l'art.38, comma 3, del D.L. 25/06/2008, n. 112, convertito con modificazione dall'articolo 1, comma 1, della Legge 06/08/2008, n. 133, che dispone in ordine al riordino e alla semplificazione della disciplina del S.U.A.P.

A fronte delle diverse realtà strutturali di ogni singolo ente pubblico, soprattutto quelli di modeste dimensioni e quindi dotati di organici piuttosto ridotti o comunque non impegnabili alla formazione in considerazione dei notevoli carichi di lavoro personali, il S.U.A.P. del Comune di Pozzoleone non ha trovato una immediata, efficace ed omogenea attuazione sul proprio territorio.

Ancorché negli anni 2003/2004 la Regione Veneto desse il via ad un proprio progetto di S.U.A.P.E.D. telematico, la creazione di un proprio S.U.A.P. autonomo e indipendente, con la gestione diretta da parte dell'ente, non è stata al possibile per l'impossibilità di destinarvi in modo stabile adeguate risorse umane eventualmente disponibili all'interno della struttura.

Questo in considerazione di una dotazione organica ridotta ai minimi termini, a cui negli ultimi anni si è contrapposta una crescente mole di adempimenti e una continua riforma della gestione dell'ente locale e dei propri servizi (tutt'ora in essere) che ha richiesto un notevole impegno del personale per garantire le attività "ordinarie", non consentendo lo sviluppo di progetti di ulteriore miglioramento dei servizi, come ad esempio il S.U.A.P.

Tutto ciò ha portato questa struttura comunale, almeno fino ad oggi e per l'immediato prossimo futuro, alla delega entro i termini di legge del servizio S.U.A.P. alla Camera di Commercio di Vicenza, come peraltro previsto dalla normativa in materia, evitando conseguentemente il commissariamento.

Tale delega si è dimostrata particolarmente positiva per l'ente in quanto la C.C.I.A.A. offre per il servizio in questione la sua struttura hardware e software, che risulta essere particolarmente efficace e, non ultima, la professionalità dei propri operatori che denotano una vocazione al servizio molto pertinente e qualificata.

E' infatti costante lo stimolo che la C.C.I.A.A. esercita sugli enti di cui è delegata (e non solo) attraverso la proposizione di numerosi corsi molto qualificati, non tralasciando anche la possibilità per i singoli enti di poter usufruire in esclusiva del suo servizio in caso di problematiche particolari, che saranno poi rese note a tutti.

A partire dal corrente anno anche la drastica riduzione delle risorse disponibili, a seguito degli ingenti tagli ai trasferimenti statali dettati dalle ultime manovre del Governo, rende particolarmente difficile la messa a disposizione delle adeguate risorse finanziarie da parte dell'Amministrazione Comunale.

E' d'obbligo anche evidenziare la scarsa attitudine all'utilizzo degli strumenti telematici da parte di molti utenti del S.U.A.P., in merito alle procedure che riguardano l'edilizia, l'ambiente e le attività economiche, cosicché ancora oggi è notevole la produzione di documenti cartacei ovvero, erroneamente, in formato PDF nei poco numerosi casi di utilizzo del portale informatico.

Guiglielmi. geom. Patrizio

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

A. TRAVI, *Relazione introduttiva, in L'attuazione della legge n. 241/90. Risultati e prospettive*, a cura di G. Sciullo, *Atti del Convegno di Macerata 21-22 giugno 1996*, Giuffrè ed., 1996, p. 65 e ss..

AA. VV., "Investire nel capitale umano", in *Al servizio delle regioni – politica regionale dell'unione europea 2007-2013, Lussemburgo : Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee*, 2008, p. 20.

AA.VV., *Il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed Enti Locali*, a cura di R.ROCCHI, A.CHELI, *Prime Note/zoom n.32*, Livorno, giugno 1998, p. 55.

AMMASSARI A., *La riforma della regolamentazione del commercio: liberalizzazione e decentramento nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2004, p. 123.

ANZON DEMMIG A., *I problemi attuali del sindacato della Corte Costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa: atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Ed. Giuffrè, 2009, pag. 11.

APPONI C., FUOCO B. e SESTINI R., *La direttiva servizi e il suo recepimento nell'ordinamento italiano*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2010, p. 36.

APPONI C., FUOCO B. e SESTINI R., *La direttiva servizi fra liberalizzazione e nuovo procedimenti autorizzatori*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2010, p. 51 e ss..

APPONI C., FUOCO B., SESTINI R., *La nuova disciplina dei procedimenti autorizzatori nelle attività economiche*, Maggioli ed., 2010, p. 238.

APPONI C., FUOCO B., SESTINI R., *La nuova disciplina delle attività economiche e dello Sportello unico*, *Comuni d'Italia*, 3/2010, p. 69.

ARENA G., *La semplificazione della documentazione amministrativa*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2010, p. 297.

ARGIOLAS B., *Il principio della concorrenza nella disciplina giuridica del commercio al dettaglio*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2004, p. 331 e ss..

ASTENGO G., "Urbanistica", in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Venezia, Sansoni, 1966, p. 541 e ss..

AVANZINI G., "Commento all'art. 19 del d. lgs. n. 112/1998", G. FALCON (a cura di), in *Lo Stato Autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 96.

AVANZINI G., *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (commento all'art. 24)*, in *Le Regioni*, 1998, p. 576.

BALBONI E., "Commento all'art. 37 del d. lgs n. 112/1998", G. FALCON (a cura di), in *Lo Stato Autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 150.

BAREL B. (a cura di), in *La legge urbanistica della Regione Veneto – commentario alla legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, supplemento a *Corriere del Veneto*, 2004.

BARTOLINI A., FANTINI S. e FERRARI G., in *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Nel Diritto Ed., 2010, p. 173.

BELISARIO E., *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale, Comuni d'Italia*, 1/2011, p. 53 e ss..

BENELLI F., *Materie statali e materie regionali: ambiti, tipi e relazioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 251 e ss..

BERGONZINI G., *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1975, p. 234 e ss..

BERTINI P., *Apparati amministrativi e celerità d'azione: le vicende di un difficile rapporto*, in *Foro amm.*, 1998, p. 1956 e ss..

BESSI D., *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 547 ss..

BIANCHI M., *La realizzazione dello sportello unico attraverso le organizzazioni intercomunali*, in *Azienditalia*, 2000, p. 343 e ss..

BILANCIA P., *Rappresentanza degli interessi e autonomie funzionali nella riforma Bassanini*, in *Impresa e Stato*, n. 51, 1999, p. 41.

BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI e G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè ed., 2001, p. 129 e ss..

BOSCOLO E., “*Commento all’art.25 del d.lgs n. 112/1998*”, G. FALCON (a cura di), in *Lo Stato Autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 122.

BOSCOLO E., in *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59* (commento all’art. 26), in *Le Regioni*, 1998, p. 584 e ss..

BOSCOLO E., in *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59* (commento all’art. 25), in *Le Regioni*, 1998, p. 582 e ss..

BOSCOLO E., in *La liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione dei compliance cost: la difficile strada verso la giusta misura delle procedure di controllo*, in *Urb. e App.*, 2012, p. 506 e ss..

BULDREGHINI S., in *La riforma dello sportello unico: la proposta del nuovo decreto*, *Commercio e Attività Produttive*, n. 3/2009, p. 19 e ss..

C. RAPICAVOLI, *Lo sportello unico per le attività produttive e le agenzie per le imprese: la disciplina prevista dal d.p.r. 7 settembre 2010 n. 160 e dal d.p.r. 9 luglio 2010 n. 159, n. 10/2010*, in www.lexitalia.it.

CACCIAVILLANI I., *La legge forestale regionale*, Ed. Programma, 1990, p. 3 e ss..

CALEGARI A. *Autorizzazione paesaggistica e titoli edilizi: alla ricerca di un coordinamento (im)possibile, tra contrapposte esigenze di tutela e di semplificazione*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 2009, p. 261 e ss..

CAMARDA L., *La sorte dei piccoli Comuni*, *Nuova Rassegna*, 2011, p. 1782.

CAMILLI E. L., *Il recepimento della direttiva servizi in Italia*, in *Giornale di Dir. Amm.* , 2010, p. 1239.

CANTUCCI M., *La dipendenza degli organi da più enti e la funzione di controllo*, Circolo Giuridico dell'Università, Siena, 1946, p. 34 e ss..

CAPPELLETTI M., *Unità e differenziazione delle politiche regioni nell'attuazione dello sportello unico per le attività produttive*, consultabile in www.astrid-online.it.

CARETTI P. e CARETTI G., *Diritto Regionale*, Ed. Giappichelli, Torino, 2007, p. 211.

CARINGELLA F. e M. PROTTO, *Il nuovo procedimento amministrativo: commento organico alla legge 18 giugno 2009, n. 69, di modifica della L. n. 241/1990*, Dike Ed., 2009, p. 39 e ss..

CARINGELLA F. e M. PROTTO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Dike Ed., 2012, p. 184 e ss..

CARINGELLA F., *Corso di Diritto amministrativo*, Giuffrè Ed., 2012, p. 1886 e ss..

CARINGELLA F., *Corso di diritto processuale amministrativo*, Giuffrè Ed., 2003, p. 684.

CARINGELLA F., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Dike Ed., Roma, 2010, p. 1117 e ss..

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Ed., 2001, p. 291.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Ed., 2008, p. 429 e ss..

CASSESE S., *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, p. 1341 e ss..

CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè ed., 2012, p.65.

CASSETTI L., *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, 2001.

CASSETTI L., *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, 2004, in *Federalismi.it*..

CERULLI IRELLI V. (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa*, Jovene Ed., 2006, p. 173 e ss..

CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, nuova ed. aggiornata al 31 ottobre 2001, Giappichelli Ed., Torino, 2001, p. 512 e ss..

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di Diritto Amministrativo*, Ed. Giappichelli, Torino, 2010, p. 56.

CHIEPPA R. e GIOVANOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè ed., 2011, p. 328 e ss..

CHIEPPA R., *Il codice del processo amministrativo alla ricerca dell'effettività della tutela*, *www.giurammo.it*, n. 7/2010.

CIAN G. e TRABUCCHI A., *Commentario breve al Codice Civile*, Cedam, 2008, p. 38 e ss..

CICI L., *L'industria: competenza residuale regionale o materia ancora statale?*, in *Regioni e attività produttive*, Giuffrè ed., 2008, p. 125 e ss.

CICI L., *Industria, Sportello unico per le imprese, Camere di commercio*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 1998, p. 814 e ss..

- CIPOLLONE P. e SESTITO P., *Il capitale umano*, Il mulino ed., 2010, p. 9.
- CLARICH M., *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, p. 679 e ss..
- COINU G., *Il Suap nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in *Le Regioni*, 2010, p. 960 e ss..
- COLUCCI M., "Commento all'art. 23 del d. lgs n. 112/1998", G. FALCON (a cura di), in *Lo Stato Autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 111.
- COLUCCI M., *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (commento all'art. 23)*, in *Le Regioni*, 1998, p. 572.
- CORLETTO D., *Lo sportello unico per l'edilizia fra Governo, regioni e comuni*, in *Riv. Giur. di Urbanistica*, 2001, p. 539 e ss..
- CORRADINO M., in *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli Ed., Torino, 2011, p. 54 e ss..
- CORSO G. – G. FARES, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione, casi di giurisprudenza*, Giappichelli Ed., Torino 2009, p. 286 e ss..
- CORSO G., *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi*, Padova, 2002, p. 445.
- COSENTINO C. e F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè ed., 1999, p. 101 e ss..
- COSENTINO C. e FRASCA F., *Lo sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè ed., 2001, p. 36 e ss..
- COSTA G., *Impresa e capitale umano*, Cleup, 2010.
- D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Ed. il Mulino, 2001, p. 288 e ss..

D'ACUNTO S., *Direttiva Servizi: genesi, obiettivi e contenuto*, Giuffrè ed., Milano, 2009, p. 51 e ss..

D'ALOIA A., *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'eguaglianza "sostanziale" dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, E. BALBONI (a cura di), Jovene ed., 2008, p. 461.

D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli Ed., 2007, p. 9 e ss..

D'ATENA A., *Diritto Regionale*, Giappichelli Ed., 2010, p. 331 e ss..

D'ATENA A., *Le Camere di Commercio tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, in *Impresa e stato*, n. 51, 1999, p. 30.

D'ORAZIO L., *Nuove Forme di responsabilità e risarcimento in materia di appalti*, Maggioli Ed., 2010, p. 122.

D'ORSOGNA M., *Lo sportello Unico tra semplificazione e competitività*, in *Nuove Autonomie*, 2008, p. 669 e ss..

DE CAROLIS D., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, opera diretta da F. Caringella e M. Protto, Zanichelli Ed., 2008, p.1117 e ss..

DE SIERVO U., *Problemi in materia di potere regolamentare delle Regioni*, in *Il potere regolamentare delle regioni e degli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Seminario di studio del Consiglio regionale della Toscana, in www.consiglio.regione.toscana.it, p. 5 e ss..

DELLA CANANEA G. e FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli Ed., Torino, 2010, p. 98 e ss..

DI COSIMO G., *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2009, p. 729 e ss..

DI NITTO T. e C. CATALDI, *Note sugli sportello unici dopo la direttiva servizi: le riforme in atto in Italia, Francia, Gran Bretagna e Spagna*, consultabile su www.astridonline.it.

DI STICO O. R., *Sportello unico per le attività produttive – inutilità dello sportello per le attività commerciali – incostituzionalità della norma per la mancata copertura delle spese di istituzione e gestione dello Sportello*, in *Nuova Rassegna*, 2010, p. 2320.

DI STILO R. O., *Le attività commerciali*, Maggioli ed., 2008, p. 55.

DORO F., *SCIA e DIA: denuncia, dichiarazione e segnalazione certificata di inizio attività dopo il D.L 78/2010*, Exeo ed., 2010.

ESPOSITO G. M., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Giappichelli Ed., Torino, 2008, p. 237 e ss..

FACCHINI C., «*Impresa in un giorno*»: indirizzi per la riforma dello sportello unico, in *Azienditalia*, 12/2008, p. 878 ss..

FACCHINI C., *Il nuovo Sportello unico per le attività produttive*, *Azienditalia*, 2010, p. 793 e ss..

FACCHINI C., *Lo sportello unico per le attività produttive visto dalla giurisprudenza*, in *Azienditalia*, 2005, p. 259 e ss..

FACCHINI C., *Lo Sportello unico per le attività produttive*, Ipsoa, II ed., 2010, p. 108.

FACCHINI C., *Nuovo Suap: il procedimento automatizzato*, *Azienditalia*, 2011, p. 300 e ss..

FACCHINI C., *SUAP: la nuova disciplina dell'agibilità e la variante urbanistica*, in *Azienditalia*, 2011, p. 577 e ss..

FALCON G. (a cura di), *Introduzione a Lo Stato autonomista*, Ed. Il Mulino, Bologna, 1998, p. IX e ss..

FALCON G., *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Le Regioni*, 1998, p. 454 e ss..

FALCON G., *Le autonomie territoriali*, C. Casonato (a cura di) *Lezioni sui principi fondamentali della costituzione*, Giappichelli ed., 2010, p. 152 e ss..

FALCON G., *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 376/2002* in *Le istituzioni del Federalismo*, Maggioli Editore, n. 1/2003, p. 23 e ss..

FANTIGROSSI U., *Nuovi Sindaci: poteri e responsabilità*, *Liuc Papers* (pubblicazione periodica dell'Università Carlo Cattaneo) n. 164, serie *Impresa e Istituzioni*, 22, suppl. a febbraio 2005, p. 24.

FANTINI S., *Il regolamento di semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive*, *Urb. e App.*, 2011, p.8 e ss..

FICHERA A., *La riforma dello Sportello Unico per le attività produttive*, *Commercio e attività produttive*, 1-2/2011, p. 14 e ss..

FOA' S., *Tutela della privacy e sistemi informativi regionali: il potere normativo regionale è riconosciuto solo se richiama e rispetta il codice sul trattamento dei dati personali*, 2006, in *Federalismi.it*.

FONDERICO F., *L'attuazione delle norme sullo sportello unico per le attività produttive: circolare Presidenza del Consiglio dei ministri 8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 1999, p. 1015 e ss..

G. CORSO e F. TERESI, *Procedimento Amministrativo e Accesso ai Documenti*, Maggioli Ed., 1991, p. 83 e ss..

G. GIRADINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998*, n. 447, in *Dir. Amm.*, 1998, p. 552 e ss..

G. VESPRINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, p. 655 e ss..

GALETTA D. U., *La riforma del Commercio*, in *Riforme e regolamenti degli enti locali*, a cura di V. Italia, E. De Marco e P. Bilancia, Giuffrè ed., 2000, p. 231.

GALLIA R., *Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, a. XXIV, 2010, p. 1282.

GIANNINI M. S., *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè Ed., Milano, 1960, p. 769 e ss..

GIARDINI G., *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. Amm.*, 1998, p. 556 e ss..

GIOVAGNOLI R., *Il silenzio e la nuova SCIA*, Giuffrè Ed., 2011, p. 139 e ss..

GIULIANI M., *Sul concetto di "imprenditore di policy"*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1998, p. 357 e ss..

GOLA M., *Ambiente inquinamento responsabilità, Enc. Degli Enti Locali*, direttore Vittorio Italia, Giuffrè Ed., 2009, p. 1065 e ss..

GOTTFRIED A. (a cura di), *Quaderni del manuale di progettazione edilizia, Edilizia per le attività produttive e commerciali*, Hoepli ed., 2003, p. 5 e ss..

GUZZETTA G., *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo* 2001, 1123 e ss..

GUZZO G. e PALLIGGIANO G., *L'attività edilizia*, Giuffrè ed., 2011, p. 40 e ss..

ILARDI C., *Prime osservazioni sullo "sportello unico" e sulla promozione delle attività produttive*, in *Giur. Merito*, 2000, p. 472 e ss..

IMMORDINO D., *Semplificazione e riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive con regolamento di delegificazione*, consultabile in www.laprevidenza.it..

ITALIA V., *Ulteriori imprecisioni del nuovo Ente locale l'Unione di Comuni*, in *Nuova Rassegna*, 2012, p. 2 e ss..

ITALIA V., *La disciplina «in deroga» dell'Unione di Comuni*, in *Nuova Rassegna*, 2011, p. 1781 e ss..

LANDI G., *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale*, Utet, 2009, p. 85 e ss..

LOMBINI M., *Lo sportello unico per le attività produttive dopo la direttiva "servizi": analisi e prospettive dell'esperienza regionale*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, p. 328.

LORELLI Q., *Sportello unico e attività edilizia*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, G. Giardini e G. Piperata (a cura di), Giappichelli ed., 2002, p. 202 e ss..

LUCCA M., *L'unione dei comuni (passando dall'unione municipale)*, in *Comuni d'Italia*, n. 4-6/2011, p. 61.

LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117)*, in *Sanità Pubblica*, n.3/2002, p. 1025.

LUPO N., *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in T. Groppi M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 101 e ss..

LUPO N., nota alla Sentenza Corte Cost., 6 giugno 2001, n. 206, in *Giurisp. Costituzionale*, 2001, p. 2661 e ss..

MACCAPANI A., *Lo sportello unico per le attività produttive*, Ica Ed., 1999, p. 43 e ss..

MACCHIA M., *L'impresa e la programmazione*, in *Giornale di Dir. Amm.*, n. 12/2008, p. 1227 e ss..

MACERONI M., *Il Suap e la comunicazione unica*, in *Disciplina del Commercio e dei servizi*, 2011, p. 43 e ss..

MALAVASI C., *La nuova disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive: le gestioni associate*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, n. 1/2011, p. 175 e ss..

- MALO M., *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Le Regioni*, 2007, p. 101 e ss..
- MANCA G., *La nuova disciplina dello Sportello Unico*, in *Diritto e Pratica amministrativa*, *IlSole24Ore*, n. 11/2010, p. 19 e ss..
- MANFRELOTTO R. e MIRANDA R., *Determinazione dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative: l'articolo 117, comma 2, lett. m) Cost. come «parametro presupposto» nel giudizio di costituzionalità*, *Quaderni del "Gruppo di Pisa"- La riforma del Titolo V della Costituzione e la Giurisprudenza Costituzionale*, atti del seminario di Pavia Svoltosi il 6-7 giugno 2003, Giappichelli Ed., 2004, p. 451 e ss..
- MANZIONE A., *Spettacoli e trattenimenti nei pubblici esercizi*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, n. 2/2008, p. 75 e ss..
- MARTINELLI F. e M. SANTINI, *Sportello unico e conferenza di servizi «derogatoria» al vaglio del giudice costituzionale*, in *Urb. e App.*, 2002, p. 169 e ss..
- MARTINES T., RUGGERI A. e SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè ed., 2008, p. 237 e ss..
- MARTINI G., *Lo sportello unico delle imprese*, in *Nuove Autonomie*, 1999, p. 175 e ss..
- MASCIOCCHI P., *Lo sportello unico per le attività produttive*, *Ilsole24ore*, 2000, p. 149 e ss..
- MAURIELLO W., *Riflessioni sullo sportello produttivo: perché nasce e cosa dovrà produrre*, in *Nuova Rassegna*, 2005, p. 816 e ss..
- MEGGIORA E., NITTI N., PEDACI V. e PURCARO A., *17161, Insediamiento e avvio dell'attività commerciale per medie e grandi strutture di vendita*, in *Nuova Rassegna*, 2012, p. 116 e ss..
- MELIS G. e MERLONI F. (a cura di), *Cronologia della pubblica amministrazione*, ed. Il Mulino, 1995, p. 161 e ss..

MELONI G., *Le leggi regionali di attuazione del d. lgs. n. 112/1998*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2000, p. 121 e ss..

MENEGUZZO M., *Managerialità, innovazione e governance: la Pubblica Amministrazione verso il 2000*, Aracne ed. II, Roma, 2001.

MISONE M. e GAROFALO D., *Commentario alla legge n. 133/2008*, Ed. Ipsoa, 2009.

MORANA D., *Le Camere di commercio come enti ad autonomia funzionale*, in *Diritto, Diritti e Autonomie – tra Unione Europea e Riforme Costituzionali*, A. D'Atena e P. Grossi (a cura di), Giuffrè ed., Milano, 2003, p. 369 e ss..

MUSOLINO S., *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V*, in *La Legislazione Regionale*, collana diretta da F. Caringella e G. De Marzo, Giuffrè Ed., 2007, p. 53 e ss..

NEGRINI P., *Al via la riforma dei Suap*, in *Commercio e Attività Produttive*, n. 9/2010, p. 12 e ss..

OLIVIERI L., *Un nuovo mostro giuridico, la scia*, in *La settimana degli enti locali*, n. 40/2010, p. 10 e ss..

PACCHIAROTTI A., *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli ed., 2004, p. 102 e ss..

PAPARO S., *Per una semplificazione di risultato*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, p. 245 e ss..

PARADISI D., *Le novità normative in materia di Sportello unico e Agenzie per le imprese*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, n. 3/2010, p. 43 e ss..

PARENTI M. e NOVELLI I., *Come cambia il Suap*, in *Nuova Rassegna*, n. 9/2009, pag. 1082 e ss..

PARENTI M. e NOVELLI I., *I procedimenti dello Sportello unico per le attività produttive*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, n. 3/2010, p.86 e ss..

PARENTI M., *Attività urbanistica ed edilizia nello sportello unico per le attività produttive*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, 2010, p. 69 e ss..

PATUMI R., *La Scia: luci e ombre*, in *La Gazzetta degli Enti Locali*, 14/10/2010, consultabile in www.lagazzettadeglientilocali.it.

PENTA M., *Competenze amministrative in materia di locali di pubblico spettacolo. La commissione provinciale di vigilanza: aspetti normativi e procedurali*, in *Riforme e regolamenti degli enti locali*, a cura di V. Italia, E. De Marco e P. Bilancia, Giuffrè ed., 2000, p. 95 e ss..

PERUGA D., *Lo sportello unico per le attività produttive*, 10 ottobre 2007, consultabile in www.diritto.it.

PIPERATA G., *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del titolo V Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 282 e ss..

POGGI A., *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè ed., Milano, 2001.

POMA L., *Il rilancio del Territorio tra economia e istituzioni*, in *Livello bottom up e sviluppo del territorio*, M. Lombini e L. Poma (a cura di), Franco Angeli ed., Milano, 2010, p.18 e ss..

PORTALURI P. L., *L'amministrazione «dissensuale»: piano e progetto nella realizzazione di insediamenti produttivi*, in *Urb. e App.*, 2000, p. 125 e ss..

PURCARO A., *Le forme di cooperazione istituzionale fra enti locali: per una legge sulle associazioni tra comuni*, in *Nuova Rassegna*, 2008, p. 1045 e ss..

R. FERRARA e BERTINOZZI L., *Natura giuridica della scia e tecnica di tutela del terzo*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 1/1012, p. 171 e ss..

REGONINI G., *Definizione di Politica pubblica*, *Enciclopedia del Novecento III Supplemento* (2004), consultabile in www.treccani.it.

RHODES R.A., *The new Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 652 e ss..

RINGOLFI S., *Forme macro-organizzative di gestione dello sportello unico*, in *Azienditalia*, 2000, inserto al n. 8.

ROMANO F. e DALLA VALLE S., nota alla Sentenza Corte cost., 14 dicembre 1998, n. 408, in *Urb. e App.*, 1999, p. 717 e ss..

ROSSI G. e BENEDETTI A., *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione, Stato/Regioni e diritto del lavoro*, suppl. fasc. n. 1/2002 di *Lavoro delle pubbliche amministrazioni*, p. 29 e ss..

ROSSI G., *Principi di Diritto Amministrativo*, Giappichelli Ed., Torino, 2010, p. 99 e ss..

RUGGERI A. e G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità – seminario di Messina, 6 aprile 2001*, Giuffrè ed., 2001, p. 135 e ss..

SACCO F., *Il nuovo assetto della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V: i pareri del Consiglio di Stato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

SALSA I., *La riforma dello sportello unico*, Dike Ed., Roma, 2011, p. 82 e ss..

SALZA I., *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA*, Dike Ed., 2011, p. 54 e ss..

SANDULLI M. A., *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè Ed., Milano, 2010, p. 487 e ss..

SANTINI M., *Al vaglio del giudice costituzionale il procedimento in tema di sportello unico per le attività produttive*, in *Urb. e App.*, 2002, p. 1417 e ss..

SARCONI V., *La leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni*, 2005, in *Federalismi.it*.

SCOCA F. G., *Giustizia amministrativa*, Giappichelli Ed., 2003, p. 213.

SPASIANO M. R., *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro Amm. T.A.R.*, 2010, p. 3041 e ss..

SUSANNA M., *Lo sportello unico per le attività produttive*, Cel ed., 2000, p. 10 e ss..

T. DI NITTO e C. CATALDI, *Lo sportello unico per le attività produttive dopo la direttiva "servizi": analisi e prospettive dell'esperienza regionale*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, p. 321 e ss..

TACCOGNA G., *Questioni in tema di conferenza dei servizi*, in *Foro Amm.*, 2002, p. 840 e ss..

TARLI BARBIERI G. e MILAZZO P., *Art. 117, 6° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2292 e ss..

TARLI BARBIERI G., *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 417 e ss..

TORCHIA L., *Crisi economica e intervento pubblico*, in *Lezioni di diritto Amministrativo progredito*, Ed. Mulino, 2010, p. 216 e ss..

TORCHIA L., *Il governo delle differenze*, Ed. Il Mulino, 2006, p. 107 e ss...

TORCHIA L., nel commento *Lo sportello unico per le attività produttive: Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, 1999, p. 109 e ss..

TROMBINO D., *Ancora farraginosi i collegamenti tra sportello unico e CCIAA*, in *La settimana degli enti locali*, n. 33/2011, p. 8 e ss..

TROMBINO D., *CCIAA, collaborazione strategica con i comuni*, in *La settimana degli enti locali*, n. 7/2011, p. 12 e ss..

TROMBINO D., *Difficile integrazione dell'edilizia nello sportello unico*, in *La settimana degli enti locali*, n. 32/2011, p. 17 e ss..

TROMBINO D., *Direttiva servizi: meno autorizzazione più Dia (?)*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2010, p. 29 e ss..

TROMBINO D., *Firmata la convenzione fra ANCI e Unioncamere per il Suap*, in *La Gazzetta degli Enti Locali*, 28/12/2010, consultabile su www.lagazzettadeglientilocali.it.

TROMBINO D., *Il nuovo regolamento SUAP: preambolo e definizioni*, in *La settimana degli enti locali*, n. 27/2011, p. 11 e ss..

TROMBINO D., in *30 giorni per rispondere alle istanze (I parte)*, in *La settimana degli enti locali*, n. 9/2011, p. 10..

TROMBINO D., in *Addio al cartaceo*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 8/2011, p. 6 e ss..

TROMBINO D., *Allo sportello unico chiusura dei lavori, agibilità e collaudo (parte I)*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 14/2011, p. 16 e ss..

TROMBINO D., *Allo sportello unico chiusura dei lavori, agibilità e collaudo (parte II)*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 15/2011, p. 17 e ss..

TROMBINO D., *Conferenza di servizi potenziata (II parte)*, in *La settimana degli enti locali*, n. 17/2011, p. 12 e ss..

TROMBINO D., *Conferenze di servizi per snellire i tempi (II parte)*, in *La settimana degli enti locali*, n. 10/2011, p. 10 e ss..

TROMBINO D., *Conferenze di servizi, eccesso procedurale (I parte)*, in *La settimana degli enti locali*, n. 16/2011, p. 9 e ss..

TROMBINO D., *D.P.R. 160/2010 chiave di volta della riforma*, in *La settimana degli enti locali*, n. 1/2011, p. 9 e ss..

TROMBINO D., *Dia-Scia: atto provvedimentale nelle attività produttive*, in *La settimana degli enti locali*, n. 18/2011, p. 14 e ss..

TROMBINO D., *Il nuovo regolamento Suap, Telematica è la parola chiave (quarta parte)*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., n. 28/2011, p. 9.

TROMBINO D., *Il nuovo regolamento SUAP*, in *La settimana degli enti locali*, n. 29/2011, p. 12 e ss..

TROMBINO D., *Il nuovo regolamento SUAP: preambolo e definizioni (prima parte)*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 25/2011, p. 12 e ss..

TROMBINO D., *Il nuovo regolamento SUAP: preambolo e definizioni (seconda parte)*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 26/2011, p. 19 e ss..

TROMBINO D., *L'atto di nascita della Scia*, in *La settimana degli enti locali*, n. 21/2011, p. 7 e ss..

TROMBINO D., *La Dia nella legge 69/2009: verso la Scia*, in *La settimana degli enti locali*, n. 20/2011, p. 6 e ss..

TROMBINO D., *La riforma dello Sportello Unico attività produttive*, Maggioli Ed., 2010, p. 49 ss..

TROMBINO D., *La versione originaria dell'art. 38 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112*, in *La settimana degli enti locali*, n. 4/2011, p. 17 e ss..

TROMBINO D., *Liberalizzazione e semplificazione muovono dalla Scia* (I parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 5/2012, p. 9 e ss..

TROMBINO D., *Liberalizzazione e semplificazione muovono dalla SCIA* (II parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 6/2012, p. 10 e ss..

TROMBINO D., *Nuova Scia, più burocrazia*, in *La settimana degli enti locali*, n. 22/2011, p. 11 e ss..

TROMBINO D., *Pareri preventivi e chiarimenti tecnici*, in *La settimana degli enti locali*, n. 13/2011, p. 20 e ss..

TROMBINO D., *Pec e Sportello unico, convivenza difficile*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 36/2011, p. 5 e ss..

TROMBINO D., *Portale Suap, luogo idoneo a pubblicare l'elenco degli atti necessari per i procedimenti previsto dal decreto sviluppo*, in *La settimana degli enti locali*, n. 34/2011, p. 8 e ss..

TROMBINO D., *Punto Suap: la ComUnica è alla base della riforma* (prima parte), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., n. 2/2011, p. 9 e ss..

TROMBINO D., *Punto Suap: la ComUnica è alla base della riforma* (seconda parte), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 3/2011, p. 11 e ss..

TROMBINO D., *Rigetto delle istanze in tre mosse* (IV parte), in *La settimana degli enti locali*, n. 12/2011, p. 13 e ss..

TROMBINO D., *Sportello unico attività produttive (suap): competenza statale e principio di leale collaborazione nella sentenza della Corte Costituzionale 15/2010*, in *La Gazzetta degli Enti Locali*, 28/1/2010, consultabile in www.lagazzettadeglientilocali.it.

TROMBINO D., *Sportello unico, fulcro dell'accesso agli atti*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 31/2011, p. 20 e ss..

TROMBINO D., *Suap policentrico: l'agenzia per le imprese* (parte IV), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 45/2011, p. 11.

TROMBINO D., *Suap policentrico: l'agenzia per le imprese* (parte I), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 41/2011, p. 7 e ss..

TROMBINO D., *Suap policentrico: l'agenzia per le imprese* (parte V), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 47/2011, p. 8 e ss..

TROMBINO D., *Suap policentrico: l'agenzia per le imprese* (parte VI), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 2/2012, p. 9 e ss..

TROMBINO D., *Suap policentrico: l'agenzia per le imprese* (parte VII), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 3/2012, p. 8 e ss..

TROMBINO D., *Suap policentrico: l'agenzia per le imprese* (parte III), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed., 44/2011, p. 13 e ss..

TROMBINO D., *Suap telematico: alla ricerca dell'interoperabilità* (II parte), in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed. , 37/2011, p. 9 e ss..

TROMBINO D., *Suap, solo documenti e firme digitali*, in *La settimana degli enti locali*, Maggioli Ed. , 38/2011, p. 9 e ss..

TROMBINO D., *Suap: circolare interministeriale "anticipativa" del 28 settembre 2011*, in *La settimana degli enti locali*, n. 39/2011, p. 11 e ss..

TROMBINO D., *Tutela del terzo affidata ai TAR*, *La settimana degli enti locali*, n. 9/2012, p. 10 e ss..

TROMBINO D., *Suap, struttura apicale nell'organizzazione*, in *La settimana degli enti locali*, n. 40/2011, p. 10 e ss..

TUBERTINI C., *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 935 e ss.,

V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2007.

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il mulino ed., 2004, p. 70 e ss..

VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, 2000, p. 537 e ss..

VEDOVATO P. e ZANON R., *Attività di supporto ai processi decisionali- Esperienze in atto presso il Consiglio regionale del Veneto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 1059 e ss..

VESPERINI G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, p. 655.

VINCENTI A., *Al via ComUnica. La Comunicazione unica per l'avvio dell'impresa in un giorno*, in *Disciplina del Commercio e dei servizi*, n.1/2008, p. 53 e ss..

VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà "verticale"*, Giuffrè ed., 2002, p. 9 e ss..

ZANETTI L., *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, G. Giardini e G. Piperata (a cura di), Giappichelli ed., 2002, p. 122 e ss..

www.confindustria.it.

www.federalismi.it

www.lexitalia.it

www.ilsole24ore.com.

www.doingbusiness.org.

www.impresainungiorno.it

www.giurcost.org.

www.giustizia-amministrativa.it,

www.sportelloimpresa.it

www.politicheeuropee.it

www.politichecomunitarie.it

www.documenti.camera.it

www.anci.it:

www.un-industria.it,

www.un-impresa.it

www.eur-lex.europa.eu.it

www.cortecostituzionale.it .

www.dirittoambiente.com

www.ancitel.it

www.servizidemografici.interno.it,

www.astridonline.it

www.sportellounico.regione.veneto.it

www.db.formez.it

www.regione.veneto.it/Temi+Istituzionali/e-government/Servizi/SUAPED.

www.senato.it

www.lagazzettadeglientilocali.it

www.diritto.it.

www.treccani.it

www.associazionedeicostituzionalisti.it;

www.fire-italia.it,

www.semplicizzazioneformativa.it.

www.unioncamere.gov.it.

www.regione.veneto.it