

Emilia-Romagna

Delib.G.R. 10-12-2001 n. 2767

Modifiche ed integrazioni alla Delib.G.R. 26 luglio 1999, n. 1367 recante "Prime indicazioni per la realizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive".

Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 11 febbraio 2002, n. 23.

Epigrafe

Premessa

Articolo unico

Allegato - Parte I

Allegato - Parte II

Allegato - Parte III

Delib.G.R. 10 dicembre 2001, n. 2767 ⁽¹⁾.

Modifiche ed integrazioni alla Delib.G.R. 26 luglio 1999, n. 1367 recante "Prime indicazioni per la realizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive".

(1) Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 11 febbraio 2002, n. 23.

La Giunta della Regione Emilia-Romagna

Premesso:

- che l'*art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, Allegato 1, nn. 26, 42, 43, 50 ha elencato tra i procedimenti da semplificare quelli in materia di impianti produttivi;

- che tra le innovazioni più rilevanti introdotte dal *D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112* recante: "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo

Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del Capo I della [legge 15 marzo 1997, n. 59](#)" va sicuramente annoverata la previsione di cui agli artt. 23 e 24 relativa all'istituzione dello Sportello unico per le attività produttive inteso come struttura unica, facente capo al Comune in forma singola o associata, responsabile del procedimento di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive e deputata anche all'attività di assistenza e informazione alle imprese;

- che correlata al conferimento ai Comuni delle funzioni concernenti lo Sportello unico per le attività produttive vi è la previsione, contenuta nel successivo art. 25 del medesimo [D.Lgs. n. 112/1998](#), della disciplina regolamentare del procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive;

- che in tale contesto si colloca il [D.P.R. 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'[art. 20, comma 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59](#)";

- che il [D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440](#) "regolamento recante modifiche ed integrazioni al [D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447](#), in materia di Sportelli unici per gli impianti produttivi", ha introdotto con decorrenza immediata rilevanti e consistenti novità sul piano della disciplina dell'istituto dello Sportello unico;

rilevato:

- che la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della [L.R. 21 aprile 1999, n. 3](#) "Riforma del sistema regionale e locale", ha inteso dettare una disciplina attuativa degli [artt. 23 e 24 del D.Lgs. n. 112/1998](#) sia per quanto riguarda le funzioni conferite agli Enti locali, ferma restando la titolarità comunale in ordine alla istituzione degli Sportelli unici, sia per quanto riguarda le funzioni regionali;

- che con la Delib.G.R. 26 luglio 1999, n. 1367 "Prime indicazioni per la realizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive" è stato predisposto un atto di indirizzo al fine di orientare le iniziative degli Enti locali con indicazioni non vincolanti ma che hanno costituito un utile punto di riferimento nella fase di coordinamento e realizzazione dello Sportello unico;

considerato:

- che la [L.R. n. 3 del 1999, art. 70](#), ha espressamente previsto per i Comuni la possibilità di istituire gli Sportelli unici anche in forma associata "secondo le modalità dell'art. 23 della legge regionale medesima" e cioè organizzando l'esercizio delle relative funzioni in ambito sovracomunale attraverso forme associative strutturate e stabili di collaborazione,

individuato nelle Unioni di Comuni, nelle Comunità Montane e nelle Associazioni intercomunali;

- che tali forme associative, la cui disciplina è ora rinvenibile nella [L.R. n. 11 del 2001](#), sono preordinate a dotare gli Enti locali di strumenti organizzativi utili per facilitare la gestione associata di funzioni e servizi in ambiti territoriali adeguati, nell'intento di conseguire livelli di maggiore efficacia dell'azione amministrativa;

- che attraverso tali forme associative i Comuni possono mettersi in condizione di esercitare anche quelle funzioni che, svolte singolarmente, risulterebbero assai gravose e difficilmente gestibili per l'Ente o che comunque possono più efficacemente essere organizzate a livello sovracomunale, in coerenza con i principi di sussidiarietà ed adeguatezza ora espressamente sanciti dalla Costituzione a seguito della [legge costituzionale n. 3 del 2001](#);

- che la Regione incentiva i Comuni a realizzare, attraverso tali forme associative, una più efficace organizzazione delle funzioni a livello sovracomunale e, nell'ambito del programma di riordino territoriale disciplinato nel Capo IV della citata [L.R. n. 11 del 2001](#), prevede l'erogazione di contributi collegati all'effettivo esercizio in associazione delle più rilevanti funzioni comunali e tra queste viene espressamente prevista anche la gestione associata delle funzioni di Sportello unico (cfr. [Delib.G.R. n. 1113 del 2001](#), parte II, paragrafo 5);

- che in base ai dati ora disponibili risulta che i Comuni che hanno organizzato in forma associata le funzioni di Sportello unico conferendole ad una delle forme associative richiamate sono circa 75, organizzati in 17 forme associative e precisamente in 10 Associazioni intercomunali, 5 Comunità Montane e 2 Unioni variamente dislocate nell'intero territorio regionale;

considerato:

- che, in particolare, ai sensi dell'[art. 14 della L.R. n. 3/1999](#), al fine di garantire un unitario sviluppo del sistema delle autonomie occorre indicare linee omogenee di indirizzo per l'attività autorizzativa in capo agli Sportelli unici, precisando altresì aspetti di difficile applicazione e di coordinamento con procedimenti previsti da leggi regionali;

- che occorre apportare alcune modifiche ed integrazioni all'atto di indirizzo adottato dalla Giunta regionale con la [Delib.G.R. n. 1367 del 1999](#) a seguito delle modifiche normative sopravvenute con il [D.P.R. n. 440 del 2000](#);

- che sulle richiamate modifiche che si intendono proporre la Conferenza Regione - Autonomie locali ha espresso parere favorevole nella seduta del 29 ottobre 2001;

- che i diversi profili applicativi della nuova disciplina potranno, comunque, essere oggetto di ulteriori valutazioni ed approfondimenti anche

attraverso la costituzione di un apposito gruppo tecnico presso la competente Direzione generale Attività produttive, Commercio, Turismo con la partecipazione di rappresentanti delle Autonomie locali;

visto l'*art. 3 della L.R. 19 novembre 1992, n. 41* come modificata dalla *L.R. 4 agosto 1994, n. 31*;

vista la *Delib.G.R. 4 luglio 1995, n. 2541* esecutiva, avente per oggetto: "Direttive della Giunta regionale per l'esercizio delle funzioni dirigenziali";

dato atto del parere favorevole espresso dal Direttore generale alle Attività produttive, dott. Uber Fontanesi e dal Direttore generale Affari istituzionali e legislativi, dott.ssa Filomena Terzini in merito alla legittimità e regolarità tecnica del presente provvedimento, ai sensi dell'*art. 4, comma 6 della L.R. 19 novembre 1992, n. 41* e della *Delib.G.R. n. 2541/1995*;

su proposta dell'Assessore alle Attività produttive, Armando Campagnoli e dell'Assessore alla Innovazione amministrativa ed istituzionale. Autonomie locali, Luciano Vandelli;

a voti unanimi e palesi, delibera:

a) di adottare, per le ragioni esposte in premessa, come parte integrante e sostanziale della presente deliberazione l'allegato atto: "Modifiche ed integrazioni alla Delib.G.R. 26 luglio 1999, n. 1367 recante prime indicazioni per la realizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive";

b) di stabilire che l'atto di cui al punto a) concerne, alla luce delle modifiche introdotte dal *D.P.R. n. 440 del 2000*, in particolare, il ruolo e le competenze del Comune nella procedura autorizzatoria, il ruolo del responsabile del procedimento; le spese istruttorie; il raccordo tra la disciplina del procedimento in materia di Sportello unico per le attività produttive e alcune normative regionali di settore (urbanistica, ambiente, commercio);

c) di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Modifiche ed integrazioni alla deliberazione della Giunta regionale 26 luglio 1999, n. 1367 recante "Prime indicazioni per la realizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive"

Come è noto il [D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440](#) "regolamento recante modifiche ed integrazioni al [decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447](#), in materia di Sportelli unici per gli impianti produttivi", entrato in vigore il 24 febbraio 2001, ha introdotto con decorrenza immediata rilevanti e consistenti novità sul piano della disciplina dell'istituto dello Sportello unico, tali da comportare il necessario adeguamento di alcuni aspetti degli indirizzi applicativi in materia predisposti dalla Regione con la Delib.G.R. 26 luglio 1999, n. 1367.

Ambito di applicazione

La modifica apportata dal [D.P.R. n. 440/2000](#) con l'introduzione del comma 1-bis all'articolo 1, relativa alla specificazione dell'ambito di operatività dello Sportello unico, ha in maniera esplicita definito il novero dei soggetti titolati a ricorrere allo Sportello stesso, suscitando, tuttavia, alcuni problemi interpretativi. Il suddetto comma, infatti, prevede che tra gli impianti di cui al comma 1 "rientrano quelli relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi, ivi incluse le attività agricole, commerciali e artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni".

Si sottolinea che l'elencazione contenuta nel comma 1-bis è di tipo esemplificativo e non tassativo e ciò che risulta rilevante è la previsione esplicita della competenza dello Sportello a gestire i procedimenti che riguardano gli impianti relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi.

Con particolare riferimento alle attività commerciali, espressamente incluse nell'elenco contenuto al comma 1-bis, può farsi, sin d'ora, richiamo all'orientamento già espresso nella citata Delib.G.R. n. 1367 del 1999 secondo cui la formulazione dell'art. 1 del regolamento, laddove fa salvo quanto previsto dal [D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114](#) "è da intendersi nel senso che per quanto riguarda le attività commerciali si applica la disciplina procedimentale contenuta nel [D.Lgs. n. 114 del 1998](#), ma il procedimento di autorizzazione per l'esercizio di attività commerciali di cui all'[art. 4, commi 1, 2 e 3 del D.Lgs. n. 114/1998](#), laddove previsto, si avvia con la presentazione dell'istanza allo Sportello unico. Il quale provvede di conseguenza".

Più in generale, in merito alla competenza dello Sportello unico ad occuparsi oltre che delle autorizzazioni relative ad impianti e/o opere, anche delle autorizzazioni relative all'esercizio dell'attività che implicano, invero, la necessaria esistenza delle opere e degli impianti e dell'eventuale collaudo ove ciò sia richiesto per la natura dell'impianto o in base a disposizioni normative, si osserva che tali autorizzazioni non possono essere rilasciate in

via preventiva rispetto all'approvazione del progetto dell'impianto o delle opere.

Tale interpretazione, è peraltro sostenuta da disposizioni normative già contenute nel *D.Lgs. n. 112/1998*, in particolare, dall'articolo 23 che fa riferimento agli "impianti" e dall'art. 25 che fa riferimento "all'insediamento di attività produttive" nella cui accezione può essere ricompreso tutto ciò che riguarda un progetto relativo ad opere ed impianti.

Il ruolo e le competenze della Regione e delle Province nella realizzazione dello Sportello unico alla luce del quadro normativo statale e regionale

Tali profili sono esaminati alla lettera A) della Delib.G.R. n. 1367 del 1999 che resta, sul punto, immutata. La Regione Emilia-Romagna ha infatti dettato, con la *L.R. n. 3/1999* recante "Riforma del sistema regionale e locale" (artt. 70-71), la disciplina attuativa dei principi sanciti dagli articoli 23 e ss. del *D.Lgs. n. 112/1998*, individuando chiaramente il ruolo e le competenze dei diversi soggetti coinvolti nella realizzazione dell'istituto, in particolare quelli della Regione, della Provincia e del Comune.

Il ruolo e le competenze del Comune: profili interpretativi e applicativi della normativa sullo Sportello unico

Questo aspetto della disciplina dello Sportello unico, come sviluppato, sul piano interpretativo, alla lettera B) della succitata delibera della Giunta regionale, deve essere necessariamente oggetto di integrazioni e modifiche alla luce delle recenti innovazioni introdotte.

Il *D.P.R. n. 440/2000* determina, in primo luogo, la necessità di individuare chiaramente il ruolo dell'Amministrazione comunale all'interno della procedura autorizzatoria unificata, la natura dell'atto conclusivo del procedimento, nonché quella degli atti posti in essere dalle altre Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico.

Di particolare rilievo è, infatti, la nuova formulazione dell'articolo 4, comma 1 del regolamento che prevede che: "per gli impianti e i depositi di cui all'*articolo 27 del D.Lgs. n. 112/1998*, nonché nei casi di cui all'articolo 1, comma 3, ovvero quando il richiedente non intenda avvalersi del procedimento mediante autocertificazione di cui all'articolo 6, il procedimento è unico e ha inizio con la presentazione di un'unica domanda alla struttura la quale adotta direttamente, ovvero chiede alle Amministrazioni di settore o a quelle di cui intende avvalersi, ai sensi dell'*articolo 24, comma 4, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, gli atti istruttori ed i pareri tecnici comunque denominati dalle normative vigenti. Le Amministrazioni sono tenute a far pervenire tali atti e pareri entro un termine non superiore a novanta giorni decorrenti dal ricevimento della documentazione. Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto".

Come rilevato, l'attuale formulazione della norma, per effetto delle innovazioni introdotte dal [D.P.R. n. 440/2000](#), pone alcune problematiche da risolvere:

- l'eventuale venir meno delle competenze attribuite sulla base di norme legislative alle Amministrazioni diverse dal Comune per volontà di quest'ultimo, cui sembrerebbe rimessa la facoltà di scegliere se acquisire gli atti istruttori o i pareri tecnici delle competenti Amministrazioni o se adottarli direttamente;

- la natura dell'atto conclusivo del procedimento adottato dal Comune e, per esso, dal Responsabile dello Sportello unico:

- la natura degli atti delle altre pubbliche Amministrazioni eventualmente acquisiti nell'ambito del procedimento, le relazioni tra questi ultimi ed il provvedimento autorizzativo ed il conseguente regime delle responsabilità dei diversi Enti o soggetti coinvolti nella procedura.

In relazione alla prima questione si rileva che la nuova formulazione della medesima disposizione presenta, senza alcun dubbio, una valenza fortemente innovativa rispetto a quella precedente, che individuava nel Comune il soggetto cardine del procedimento unificato ma in una accezione strettamente organizzativa. In tal senso, infatti, la richiamata delibera della Giunta regionale prevede che, in base ai contenuti del regolamento n. 447 del 1998, la portata del conferimento deve essere intesa nel senso che il Comune gestisce unitariamente il procedimento autorizzativo ed è responsabile organizzativo del procedimento medesimo istituendo, a tal fine, lo Sportello unico. Pertanto, come si evince testualmente dal richiamato provvedimento, "mentre rimane immutata la titolarità dei poteri di autorizzazione in capo ai diversi Enti ai sensi della vigente normativa sostanziale, si modifica invece la natura degli atti di tali Amministrazioni. Questi ultimi divengono atti endoprocedimentali che producono i loro effetti nei confronti dell'atto autorizzatorio unico finale di competenza del Comune".

Rispetto a tale orientamento interpretativo è necessario apportare alcune modifiche in relazione ai contenuti del novellato [articolo 4 del D.P.R. n. 447/1998](#). La nuova formulazione, infatti, sulla base del dato letterale sembra implicare una scelta discrezionale da parte della struttura competente per lo Sportello unico, ad avvalersi o meno delle Amministrazioni istituzionalmente preposte alla tutela di interessi pubblici generali. La precedente formulazione del comma 1 dell'articolo 4 sul punto affermava, invece, che "la struttura invita ogni Amministrazione competente a far pervenire gli atti autorizzatori o di consenso comunque denominati ..".

In buona sostanza l'innovazione introdotta con il [D.P.R. n. 440/2000](#) prevedendo la competenza diretta - "adotta direttamente" - della struttura preposta alla procedura di Sportello unico, potrebbe far ritenere superato un ruolo della stessa a carattere meramente organizzativo, rivolto soltanto al coordinamento delle funzioni e dei compiti delle Amministrazioni settorialmente competenti.

Una prima lettura della nuova previsione normativa potrebbe, non correttamente indurre a concludere che, mentre in passato la struttura comunale o intercomunale era tenuta ad acquisire obbligatoriamente, nell'ambito di uno specifico procedimento, gli atti di competenza di altre Amministrazioni, oggi avrebbe una mera facoltà di acquisirli potendo direttamente sostituirsi ad esse, adottandoli direttamente, senza in alcun modo sentirle.

Si rileva, al riguardo, che la [legge n. 340/2000](#) ("Disposizioni per la delegificazione di norme per la semplificazione di procedimenti amministrativi") all'articolo 6, "Attività istruttorie in materia di Sportello unico delle imprese", definisce espressamente l'attività delle Amministrazioni settorialmente competenti come attività istruttorie nell'ambito del procedimento unico. Quanto alla natura degli atti posti in essere dalle Amministrazioni coinvolte nella procedura autorizzatoria, si osserva che, sulla base delle innovazioni introdotte, gli stessi non sono più qualificabili come endoprocedimenti bensì come atti istruttori in quanto tali privi di un'autonoma rilevanza esterna.

Tuttavia, si ritiene che l'interpretazione delle norme richiamate non possa certamente spingersi fino a sostenere che il [D.P.R. n. 440/2000](#) comporti uno sconvolgimento delle funzioni che compongono la materia, attribuendo al Comune la competenza diretta su tutti gli atti istruttori che costituiscono il procedimento autorizzatorio per l'insediamento delle attività produttive. Ciò implicherebbe, infatti, una ricaduta a cascata sull'assetto delle competenze degli Enti locali definito dalle leggi attuative del [D.Lgs. n. 112/1998](#), in particolare la [L.R. n. 3/1999](#), nonché dalla normativa regionale di settore, con un effetto modificativo del quadro delle funzioni del sistema locale assolutamente inaccettabile proprio perché operato da un regolamento.

In tal senso, del resto, depone il dato letterale; il novellato comma 1 dell'articolo 4 distingue, infatti, quanto ai soggetti diversi dal Comune che intervengono nel procedimento, tra Amministrazioni di settore e Amministrazioni di cui la struttura intende avvalersi ai sensi dell'[articolo 24, comma 4 del D.Lgs. n. 112/1998](#), il quale prevede che "gli Enti locali possano avvalersi, nelle forme concordate, di altre Amministrazioni ed Enti pubblici, cui possono anche essere affidati singoli atti istruttori del procedimento".

Considerato che l'inciso "di cui intende avvalersi" risulta riferito solo a queste ultime Amministrazioni - configurandosi una mera facoltà del Comune in tal senso - la corretta ricostruzione della previsione normativa sul punto sarà quella per cui:

- resta ferma la competenza di natura istruttoria o tecnica delle singole Amministrazioni di settore, ove prevista dalla specifica normativa disciplinante il singolo procedimento;

- relativamente all'assunzione di ulteriori atti istruttori non rimessi espressamente dalla normativa alla competenza di altra P.A., è facoltà della

struttura comunale di adottarli direttamente oppure di avvalersi dell'apporto di altri Enti.

Quest'ultima fattispecie trova ulteriore specificazione all'*articolo 8 del D.P.R. n. 447/1998* ove si prevede che "fermo quanto disposto dal presente regolamento, la struttura di cui all'articolo 3, comma 1, può affidare, mediante convenzione, .. specifiche fasi e attività istruttorie a ..".

Quella sopra prospettata appare l'unica lettura del comma 1 dell'articolo 4 compatibile con il dato costituzionale. L'accoglimento di una contraria soluzione interpretativa, infatti, determinerebbe il venir meno - ad opera di un regolamento governativo e, tra l'altro, implicitamente - di competenze attribuite dalla fonte legislativa ad Amministrazioni diverse dalla struttura comunale.

Per suffragare ulteriormente la tesi esposta, occorre considerare che la finalità prima delle modifiche apportate al comma 1 dell'articolo 4 resta quella di affermare l'unicità, quale titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto, del "provvedimento conclusivo del procedimento", di competenza della struttura individuata dal Comune.

Del resto, la stessa relazione di accompagnamento al *D.P.R. n. 440/2000*, nell'illustrare le modifiche apportate al comma 1 dell'articolo 4, le riconduce non ad un nuovo disegno di redistribuzione delle competenze tra gli Enti, bensì alla necessità di "rendere più esplicito lo schema organizzativo", e quindi ad esigenze di siffatta natura. La medesima relazione richiama inoltre l'attenzione sulla previsione relativa alla "possibilità da parte della struttura comunale di avvalersi di altre Amministrazioni, cui affidare anche singoli atti istruttori".

Pertanto, l'aspetto innovativo del citato comma 1 dell'articolo 4 è legato anzitutto alla facoltà della struttura comunale di avvalersi di altre P.A. anche per il compimento di singoli atti istruttori, altrimenti di propria competenza. In tale contesto, resta fermo l'obbligo della struttura comunale di acquisire atti istruttori e pareri tecnici, comunque denominati, attribuiti espressamente dalla fonte legislativa alla competenza di altre P.A.

In conclusione, si ribadisce come il *D.P.R. n. 440/2000* non debba essere interpretato nel senso di configurare il Comune come unico titolare di tutte le funzioni autorizzative relative agli insediamenti produttivi, attribuendo alla struttura competente in materia di Sportello unico l'esercizio di un potere discrezionale che, nel momento in cui le consente di scegliere se avvalersi o meno delle diverse Amministrazioni fino ad allora preposte alla tutela degli interessi pubblici di settore è in grado di alterare l'assetto delle competenze definito dal legislatore regionale.

Sul piano interpretativo si deve, piuttosto, optare per la soluzione che consente di demandare al Comune le sole funzioni istruttorie ad esso spettanti sulla base della normativa vigente, con il conseguente obbligo di rivolgersi alle Amministrazioni settorialmente competenti per le funzioni che

esulano da quelle comunali, nell'ambito unitario del procedimento autorizzatorio.

Provvedimento conclusivo ed altri atti acquisiti nel procedimento. Natura giuridica

Al punto precedente si sono affrontati alcuni profili interpretativi posti dalle previsioni di cui al [comma 1 dell'articolo 4 del D.P.R. n. 447/1998](#), nel testo novellato dal [D.P.R. n. 440/2000](#). Dalle considerazioni svolte si evince la natura autorizzatoria del provvedimento conclusivo del procedimento in esame, nonché quella meramente istruttoria degli altri atti acquisiti al procedimento medesimo.

Le conclusioni raggiunte trovano, del resto, conferma alla luce delle previsioni normative che rilevano in materia. Si richiamano, in particolare:

- il comma 1 dell'articolo 4 che prevede che "il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto" e afferma la natura di "atti istruttori" e "pareri tecnici", a prescindere dalla denominazione data ad essi dalla normativa vigente, degli atti eventualmente acquisiti da altre P.A. nell'ambito del procedimento;

- il comma 2 dell'articolo 4 ai sensi del quale, qualora una delle altre P.A. coinvolte nel procedimento si pronunci negativamente, "la pronuncia è trasmessa dalla struttura al richiedente entro tre giorni e il procedimento si intende concluso", fatta salva la possibilità di richiedere a detta struttura la convocazione di una Conferenza di servizi "al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa";

- il comma 2-bis dell'articolo 4, in base al quale eventuali "atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o atti di consenso anche a contenuto negativo, comunque denominati", qualora eventualmente rilasciati "operano esclusivamente all'interno del procedimento unico";

- il comma 5 dell'articolo 4, secondo cui la Conferenza dei servizi, convocata (ai sensi del comma 4) in presenza di mancata adozione degli atti di competenza da parte dei soggetti diversi dal Comune coinvolti nel procedimento, "procede all'istruttoria del progetto ai fini della formazione di un verbale che tiene luogo degli atti istruttori e dei pareri tecnici comunque denominati, previsti dalle norme vigenti o ritenuti necessari";

- il comma 6 dell'articolo 4, ai sensi del quale il verbale recante le determinazioni assunte dalla Conferenza dei servizi "tiene luogo del provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento".

L'unicità del procedimento autorizzatorio

Si rileva che proprio l'unicità del procedimento autorizzatorio deve essere particolarmente valorizzata nel recepimento delle modifiche alla disciplina

dello Sportello unico. Quest'orientamento è stato, del resto, puntualmente ribadito nel parere del 3 agosto 2000, espresso dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni sul regolamento di modifica al [D.P.R. n. 447/1998](#) in cui si rileva "l'importanza dell'unicità del procedimento autorizzatorio e la relativa titolarità del Comune, attraverso la struttura individuata come responsabile, fermo restando le responsabilità delle altre Amministrazioni interessate dal procedimento relativamente alle diverse fasi procedurali in cui sono coinvolte".

L'obbligatorietà dello Sportello unico

Per quanto attiene al meccanismo introdotto dal nuovo regolamento per imporre l'obbligatorietà dell'istituto, si rileva che l'articolo 4, comma 2-bis dispone che "Ove sia già operante lo Sportello unico le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura. Le altre Amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati. Tali atti, qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all'interno del procedimento unico. In ogni caso le Amministrazioni hanno l'obbligo di trasmettere, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, eventuali domande ad esse presentate relative a procedimenti disciplinati dal presente regolamento, alla struttura responsabile del procedimento, allegando gli atti istruttori già compiuti e dandone comunicazione al richiedente".

La ratio della norma, come si evince anche dalla relazione di accompagnamento al nuovo regolamento, è quella di superare le difficoltà istruttorie che nella prassi applicativa del [D.P.R. n. 447/1998](#) si sono effettivamente riscontrate. In sostanza, il nuovo comma 2-bis introdotto all'articolo 4, nel ribadire l'inutilizzabilità degli atti autorizzatori rilasciati da Amministrazioni diverse da quella responsabile del procedimento, è finalizzato a "salvare", sulla base del principio generale dell'economia dei mezzi giuridici, l'attività svolta dalle menzionate Amministrazioni su richiesta dell'impresa, recuperandola al procedimento unico presso lo Sportello.

La nozione di "operatività" dello Sportello unico

Il comma 2-bis, introdotto all'articolo 4 dal [D.P.R. n. 440/2000](#), prevede che "Ove sia già operante lo Sportello unico, le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura". La norma prende atto che non si è ancora pienamente compiuta la realizzazione della rete degli Sportelli sul territorio nazionale e che, ove lo Sportello non sia operante, le singole Amministrazioni non possono rifiutare le istanze inoltrate dalle imprese in attesa che lo Sportello funzioni.

Tuttavia il concetto di operatività, in assenza di una puntuale definizione normativa, pone alcuni dubbi interpretativi circa i presupposti in base ai quali lo Sportello possa dirsi "operante".

Si osserva come l'operatività non possa farsi coincidere con la mera

istituzione; infatti mentre quest'ultima consegue all'adozione di un apposito atto amministrativo, l'operatività sembra richiedere qualcosa di ulteriore, ovvero l'effettivo esercizio delle funzioni proprie della struttura, la previa individuazione del Responsabile, l'attribuzione delle risorse e la predisposizione dell'archivio informatico di cui al [comma 2 dell'articolo 3 del D.P.R. n. 447/1998](#).

Al fine di evitare incertezze in ordine al concetto di operatività, si reputa che il Comune presso cui la struttura è istituita debba individuare la data da cui la struttura stessa sarà operativa e presterà il servizio, dandone preventiva comunicazione, anche ai fini di cui al comma 2-bis dell'[articolo 4 del D.P.R. n. 447/1998](#), alle altre Amministrazioni interessate ed alla potenziale utenza.

Occorre parimenti ricordare che la realizzazione della struttura rappresenta, ai sensi del comma 4 dell'articolo 3, un obbligo per i Comuni che doveva essere attuato entro novanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento governativo, data entro cui l'Ente era tenuto non solo ad istituire struttura e Sportello - dando così una risposta in termini meramente formalistici alla previsione di legge -, bensì a "realizzarli", termine che si ritiene sostanzialmente assimilabile a quello di operatività.

Sportello unico ed aggravamento del procedimento amministrativo

L'istituzione dello Sportello unico per le attività produttive risponde alla finalità di garantire la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti, volendo individuarsi un unico interlocutore dell'utente/cliente, cui farà capo l'intero procedimento e cui competerà l'acquisizione di ogni eventuale atto di competenza di altre P.A.

In realtà, si è rilevato come l'intervento dello Sportello unico nei procedimenti ove è prevista l'adozione di un solo atto da parte di un'unica P.A., produrrebbe effetti contrari rispetto a quelli appena descritti, comportando un allungamento dei tempi del procedimento stesso. Alcuni casi concreti sono costituiti, ad esempio, dall'istanza relativa al parere di conformità del progetto di competenza dei Vigili del Fuoco ai sensi del [D.P.R. n. 689 del 1959, allegato A e B](#), o dal rinnovo di autorizzazioni già rilasciate come accade per il rinnovo del certificato di prevenzione incendi che è sempre di competenza dei Vigili del Fuoco.

In tali ipotesi, infatti, l'istanza non andrebbe presentata alla P.A. competente per materia - che potrebbe così procedere al rilascio dell'atto - bensì allo Sportello unico che, a sua volta, dovrebbe acquisire l'atto dalla stessa P.A., per poi assumere il provvedimento conclusivo del procedimento.

Pertanto, occorre chiarire se, nelle predette ipotesi, sia possibile presentare l'istanza direttamente alla P.A. competente per materia e se quest'ultima possa rilasciare direttamente l'atto avente valenza esterna, a prescindere dall'intervento nel procedimento dello Sportello unico.

Sul punto, qualora ricorra una delle fattispecie di cui all'[articolo 1 del D.P.R.](#)

n. 447/1998, tale fonte normativa non sembrerebbe lasciare spazio ad una procedura che escluda le competenze dello Sportello unico, tant'è che il successivo comma 2-bis dell'articolo 4 afferma testualmente che "Ove sia già operante lo Sportello unico, le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura. Le altre Amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare al richiedente atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o atti di consenso anche a contenuto negativo, comunque denominati. Tali atti qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all'interno del procedimento unico".

Si può, tutt'al più, concepire la presentazione dell'istanza alla P.A. competente per materia, anziché allo Sportello unico, fermo restando che l'atto da quella adottato avrebbe natura meramente endoprocedimentale, con necessità comunque, di assunzione del provvedimento conclusivo da parte dello Sportello stesso. Tale soluzione risulterebbe meramente finalizzata ad accelerare il procedimento nella sua prima fase, evitando la trasmissione dell'istanza da parte dello Sportello unico alla P.A. competente per materia.

Una diversa lettura delle citate disposizioni - tale da consentire di evitare il ricorso allo Sportello unico, legittimando l'adozione dell'atto conclusivo del procedimento, con valenza esterna, direttamente da parte della P.A. settorialmente competente, ove sia l'unica interessata nell'ambito di quel procedimento - sembra unicamente potersi ricollegare al *comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 241/1990*, in tema di divieto di aggravamento del procedimento amministrativo.

Si ricorda come il comma suddetto preveda che "la pubblica Amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria". In realtà tale previsione normativa è volta ad evitare l'aggravamento imposto al procedimento dalla P.A. e quindi per effetto di una scelta effettuata dalla singola Amministrazione nell'esercizio della propria attività, mentre nel caso considerato l'aggravamento deriverebbe da una scelta effettuata dal legislatore.

L'individuazione del Responsabile della struttura e del responsabile del procedimento

Il comma 1 dell'articolo 3 - rimasto sul punto immutato - prevede che i Comuni esercitino, anche in forma associata, le funzioni ad essi attribuite dall'*articolo 23 del D.Lgs. n. 112/1998*, "assicurando che ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento"; si prevede altresì che la

struttura si doti di uno "Sportello unico per le attività produttive". Ai sensi del successivo comma 4 "i Comuni realizzano la struttura e nominano il responsabile del procedimento"; "il Funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento".

La Delib.G.R. n. 1367 del 1999 definisce le competenze del Responsabile dello Sportello unico anche alla luce dell'accordo quadro sancito in sede di Conferenza unificata del 1° luglio 1999 che in proposito attribuisce a tale soggetto: poteri di impulso relativamente agli atti istruttori affidatigli che debbono confluire nel provvedimento adottato dal Comune; poteri di diffida e messa in mora per l'inadempimento o il ritardato adempimento; il potere di convocare la Conferenza dei servizi.

Il ruolo del responsabile del procedimento ha indubbiamente ricevuto, alla luce delle modifiche introdotte dal regolamento n. 440 del 2000, una maggiore incisività e rilevanza proprio per le funzioni concretamente esercitate.

In primo luogo viene demandata al Responsabile dello Sportello unico la competenza su alcuni atti che, secondo la precedente formulazione, risultavano invece attribuiti al Sindaco (l'emanazione di un provvedimento di tipo negativo, allorché il progetto dell'intervento risulti in contrasto con lo strumento urbanistico; le funzioni di convocazione della Conferenza dei servizi nelle ipotesi di avvio del sub-procedimento per variazione di strumenti urbanistici ovvero a seguito dell'inutile decorso del termine di novanta giorni previsto per l'acquisizione degli atti istruttori dagli Enti esterni).

L'*articolo 3 del D.P.R. n. 447/1998* non pone problemi in ordine alla corretta individuazione del responsabile del procedimento nell'ambito dell'Ente locale, con particolare riferimento alla qualifica o categoria che detto soggetto deve rivestire.

Sorgono, invece, alcune difficoltà interpretative in relazione alle previsioni dell'articolo 6, comma 11 del regolamento, che stabilisce che il "Responsabile della struttura" è individuato ai sensi degli articoli 107, comma 3 e 109, comma 2 del *D.Lgs. n. 267/2000*. Le funzioni del Responsabile vengono qui espressamente ricondotte alle attribuzioni di spettanza dirigenziale, fermo restando che gli stessi compiti, nei Comuni privi di personale con tale qualifica, possono essere attribuiti ai Responsabili degli Uffici o dei Servizi, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco.

La nuova formulazione del richiamato comma 11 genera alcuni dubbi interpretativi circa l'estensione del relativo ambito di applicazione. Occorre chiarire se, stante la specifica collocazione della disposizione e la puntualità delle previsioni in essa contenute, la norma debba ritenersi circoscritta alla sola fattispecie in essa contemplata (l'ipotesi della riduzione in pristino conseguente all'accertata falsità delle autocertificazioni prodotte, con contestuale trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica), ovvero se alla stessa vada riconosciuta portata generale coerentemente con il criterio

dell'unicità della funzione del Responsabile della struttura.

Inoltre, l'espresso richiamo all'individuazione del Responsabile della struttura "ai sensi degli articoli 107, comma 3 e 109, comma 2" del Testo unico sulle Autonomie locali pone il problema se nei Comuni dotati di dirigenti il responsabile del procedimento, di cui all'articolo 3, possa essere individuato o meno in un soggetto privo della qualifica dirigenziale.

Al riguardo occorre, in primo luogo, considerare che il comma 11 dell'articolo 6, nel richiamare gli *artt. 107, comma 3 e 109, comma 2 del D.Lgs. n. 267/2000*, assume a riferimento non la figura del responsabile del procedimento, bensì quella del "Responsabile della struttura". Trattasi, peraltro, dell'unico riferimento espresso, nell'ambito del D.P.R., a tale ultima figura, essendo in ogni altro caso rinvenibili solo espliciti richiami al "responsabile del procedimento", oppure genericamente alla "struttura" o allo "Sportello unico".

Pertanto, le due figure non debbono per forza ritenersi coincidenti. Infatti, se è vero che ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 4 i Comuni affidano l'intero procedimento ad un'unica struttura e che il funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento, è altrettanto vero che, ai sensi del *comma 1 dell'articolo 5 della legge n. 241/1990*, "il Dirigente di ciascuna Unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale".

Ne consegue che non necessariamente la responsabilità di tutti i procedimenti di competenza dello Sportello unico deve far capo al Responsabile della struttura, rientrando nella discrezionalità dello stesso l'individuazione dei responsabili dei singoli procedimenti in altri dipendenti addetti alla struttura. Inoltre, posto che il Responsabile della struttura debba rivestire la qualifica dirigenziale nei Comuni dotati di personale con tale qualifica, non altrettanto vale per i responsabili dei singoli procedimenti.

Resta fermo che in virtù della previsione di cui al comma 11 dell'articolo 6, sussiste una specifica competenza, tra quelle proprie del Responsabile della struttura, che sembra non rientrare tra quelle attribuibili ad un responsabile del procedimento diverso dal soggetto suindicato, rientrando per espressa previsione di legge tra quelle ad esso riservate in via esclusiva.

Va, tuttavia, rilevato che la fattispecie di cui al comma 11 dell'articolo 6 concreta un procedimento diverso rispetto al procedimento autorizzativo già conclusosi ed avente ad oggetto l'adozione di un'ordinanza di riduzione in pristino con spese a carico dell'impresa, qualora quest'ultima abbia dato corso a lavori per la realizzazione dell'impianto sulla base di autocertificazioni di cui venga accertata la falsità.

Alla luce delle considerazioni svolte si ritiene che il responsabile del procedimento di autorizzazione disciplinato dal *D.P.R. n. 447/1998*, come

modificato dal *D.P.R. n. 440/2000*, non debba necessariamente rivestire la qualifica dirigenziale.

Alle medesime conclusioni si può giungere anche in riferimento al "Responsabile della struttura". Infatti il richiamo agli *artt. 107, comma 3 e 109, comma 2, D.Lgs. n. 267/2000* - operato dal comma 11 dell'articolo 6 - risulta espressamente riferito all'adozione di uno specifico atto.

Occorre altresì considerare che l'articolo 8 del Contratto collettivo nazionale di lavoro sul nuovo ordinamento professionale del personale del comparto Regioni-Autonomie locali ha introdotto l'area delle posizioni organizzative, individuando i contenuti delle stesse nell'assunzione di "elevata responsabilità di prodotto e di risultato". Si potrebbe, pertanto, ipotizzare che, nell'ambito dell'esercizio della propria autonomia organizzativa il singolo Ente locale, seppure dotato di personale con qualifica dirigenziale, possa preporre alla struttura un incaricato di posizione organizzativa piuttosto che un dipendente con qualifica dirigenziale. Ciò in quanto le competenze delineate dal citato articolo 8 del Contratto collettivo nazionale di lavoro risultano del tutto equiparabili, relativamente a contenuti e responsabilità, a quelle proprie del personale con qualifica dirigenziale ed anche in quanto lo stesso *comma 3 dell'articolo 107, D.Lgs. n. 267/2000* fa riferimento non alla "qualifica dirigenziale" bensì ai "Dirigenti".

Del resto, relativamente ad una fattispecie analoga a quella di cui al comma 11 dell'art. 6 (ovvero il provvedimento di riduzione in pristino a spese dell'impresa, in presenza di certificato di collaudo non conforme all'opera ovvero a quanto disposto dalle vigenti norme) il comma 4 del successivo articolo 9 non richiede espressamente che il Responsabile della struttura possieda qualifica dirigenziale, limitandosi a richiamare i provvedimenti necessari assunti dalla struttura.

In conclusione:

- non necessariamente Responsabile della struttura e responsabile del procedimento devono identificarsi in un unico soggetto, potendo quest'ultimo essere individuato dal primo anche in altro dipendente purché assegnato alla struttura;

- l'unica competenza riservata in via esclusiva in capo al Responsabile della struttura sembra essere quella di cui al comma 11 dell'articolo 6;

- anche il richiamo di cui al comma 11 dell'articolo 6, in ordine all'individuazione del "Responsabile della struttura" ai sensi del *comma 3 dell'articolo 107 del D.Lgs. n. 267/2000*, va inteso come riferito al "Dirigente" in termini atecnici (preposizione alla direzione di una struttura di particolare complessità, con elevato grado di autonomia gestionale ed organizzativa), anche alla luce del comma 4 dell'articolo 3 e del Contratto collettivo nazionale di lavoro sul nuovo ordinamento professionale del personale del comparto, con particolare riferimento all'art. 8 (che ha introdotto l'area delle posizioni organizzative).

II procedimento mediante autocertificazione

Il *D.P.R. n. 440/2000* è intervenuto sulle disposizioni relative al procedimento unico mediante autocertificazione, oltre che per apportare alcune correzioni e rettifiche al testo previgente, allo scopo di incrementare il grado di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa che si estrinseca nel procedimento unico.

Prescindendo, in questa sede, dalle modifiche che si sostanziano in mere correzioni lessicali (vedi *articolo 1, comma 1, lettera l), D.P.R. n. 440/2000*), ovvero in rettifiche di errori materiali presenti nel vecchio testo normativo (vedi *articolo 1, comma 1, lettera m), D.P.R. n. 440/2000*), di seguito si segnalano gli elementi di sostanziale innovazione introdotti dal regolamento.

Come noto, la caratteristica essenziale del procedimento mediante autocertificazione consiste nella formazione del silenzio-assenso. Il *D.P.R. n. 440/2000*, ha sensibilmente abbreviato i termini per il prodursi del silenzio, riducendoli da 60 a 45 giorni per gli impianti a struttura semplice e da 90 a 60 giorni per gli altri impianti (articolo 6, commi 6 e 8).

Inoltre, la nuova formulazione del comma 8 dell'articolo 6 è tesa a precisare che, anche nell'ambito del procedimento per autocertificazione, il rilascio (o il diniego) della concessione edilizia, ove necessaria, deve comunque intervenire - con provvedimento espresso - entro il previsto termine conclusione del procedimento.

In altre parole, la richiesta del provvedimento concessorio, se prevista, non viene ad incidere sulla durata del procedimento unico, come fissata dal nuovo regolamento. Ad analoghe esigenze di chiarezza risponde la soppressione del comma 9 dell'articolo 6, che prevedeva espressamente l'applicazione degli *articoli 16 e 17 della legge n. 241/1990* in caso di acquisizione di pareri di soggetti non appartenenti all'Amministrazione comunale o regionale. Infatti, come precisato nella relazione di accompagnamento al *D.P.R. n. 440/2000*, l'abrogazione del comma 9 viene introdotta per rendere più esplicito il nuovo schema organizzatorio e procedimentale, risultando comunque applicabili le disposizioni della *legge n. 241/1990*.

Mediante integrazione al testo del comma 11 dell'articolo 6, viene chiarito che il Responsabile della struttura - cui compete disporre la riduzione in pristino in caso di accertata falsità di alcuna delle autocertificazioni prodotte - è individuato ai sensi degli *articoli 107, comma 3 e 109, comma 2 del D.Lgs. n. 267/2000* (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali).

Circa i dubbi interpretativi connessi alla nuova formulazione del comma 11 e riconducibili alle questioni concernenti l'esatta individuazione della qualifica propria del Responsabile della struttura e del responsabile del procedimento, si rimanda alle considerazioni svolte al punto precedente.

Infine, a seguito delle modifiche apportate ai commi 1 e 3 dell'articolo 7 - che, in relazione a quanto autodichiarato dagli interessati, individua gli elementi oggetto di controllo - si ripropone la questione relativa al coinvolgimento, nel procedimento unico, delle altre Amministrazioni interessate. Nella nuova formulazione, infatti, il comma 1 demanda l'attività di verifica (circa la conformità delle autocertificazioni agli strumenti urbanistici, il rispetto dei piani paesistici e territoriali nonché la insussistenza di vincoli sismici, idrogeologici, forestali ed ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico incompatibili con l'impianto) alla struttura e alle "altre Amministrazioni di cui intenda avvalersi", mentre il comma 3 interviene a precisare che "il decorso del termine di cui all'articolo 6, comma 8, non fa venire meno le funzioni di controllo, da parte del Comune e degli altri Enti interessati".

Riguardo a tale profilo si rinvia a quanto già osservato in relazione al novellato articolo 4 e, particolarmente, alle considerazioni circa l'inaccettabilità di una interpretazione che si spinga fino a ricondurre in capo al Comune tutte le funzioni autorizzatorie relative agli insediamenti produttivi, con inevitabili ripercussioni sull'attuale assetto delle competenze.

La Conferenza dei servizi

Come noto, la [legge n. 340/2000](#), recante "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi", ha sostituito gli [articoli 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge n. 241/1990](#) ed ha disciplinato in modo puntuale il funzionamento della Conferenza dei servizi. A tale disciplina si fa rimando.

Preme, tuttavia, rammentare che il rinvio operato dal [D.P.R. n. 447/1998](#) - nel testo novellato - alla disciplina della Conferenza di servizi, mediante espresso richiamo delle disposizioni di cui alla [legge n. 241/1990](#) come modificata ad opera della [legge n. 127/1997](#), è da intendersi ovviamente riferito alle nuove previsioni, relative all'istituto medesimo, introdotte dalla citata [legge n. 340/2000](#).

Decorrenza dei termini

Particolari dubbi interpretativi sono legati all'individuazione del momento da cui computare la decorrenza dei termini previsti dal [D.P.R. n. 447/1998](#), ovvero se si debba considerare il momento in cui l'istanza perviene all'Ente locale, e quindi al protocollo dello stesso, oppure il momento in cui l'istanza giunge alla struttura competente. Tali riferimenti temporali, infatti, non sempre coincidono, risultando anzi, in taluni casi, notevolmente diversi.

Sul punto non vi è alcun dubbio che i termini dovranno decorrere dal momento in cui l'istanza perviene al Comune, a nulla rilevando le disfunzioni organizzative interne che non consentano alla struttura di venire a conoscenza in tempi celeri dell'istanza e conseguentemente di attivarsi.

Occorrerà, pertanto, che ciascun Comune valuti le misure organizzative più

idonee a garantire il rispetto dei tempi procedurali, ad esempio, tramite:

- interventi di riorganizzazione e razionalizzazione interni all'Ente locale, con particolare riguardo a tempi e procedure di protocollazione degli atti e di trasmissione agli uffici competenti;

- la definizione, da parte del singolo Comune, nell'ambito dei termini previsti dal regolamento, di un'ulteriore articolazione, in modo da individuare con certezza i tempi a disposizione delle diverse strutture appartenenti all'Ente locale, coinvolte nel procedimento (come ad esempio l'Unità operativa "Protocollo") e le conseguenti responsabilità.

Quanto sopra, peraltro, potrebbe evidenziare la necessità di estendere l'analisi, nell'ambito del singolo Ente locale, al ruolo ed ai tempi di azione dell'Unità operativa "Protocollo", alle categorie di atti assoggettati a protocollazione, ai tempi di trasmissione degli atti dal Protocollo alle altre strutture interne (e viceversa), con conseguente trasmissione all'esterno, e più in generale alle modalità, ai tempi ed agli effetti delle comunicazioni interne tra le diverse strutture dell'Ente.

Si comprende che l'adeguamento dell'organizzazione della struttura comunale, imposto dall'istituzione della struttura unica e dello Sportello unico, si rende necessario, considerate le realtà specifiche, anche per tutte le altre Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, al fine di rispettare i termini procedurali e di non vanificare l'intento di semplificazione e snellimento delle procedure previsto nell'istituto dello Sportello unico.

Per ovviare ai problemi pratici relativi alla protocollazione, sarebbe opportuno che lo Sportello disponesse di un protocollo autonomo (collegato al protocollo generale) tale da permettere alle domande inoltrate di ricevere una numerazione progressiva specifica. In tal modo, alla ricezione dell'istanza lo Sportello provvederebbe ad assegnare un numero di pratica determinato in modo univoco e con criteri identici per tutte le Amministrazioni coinvolte.

Sarebbe, pertanto, consigliabile sottoscrivere protocolli o convenzioni con le Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, al fine di definire in maniera uniforme, unitamente ad altre problematiche, la questione relativa alla protocollazione degli atti e i relativi tempi.

Spese

La questione attiene alla riscossione delle spese e dei diritti, previsti da disposizioni di legge statali e regionali vigenti, da parte della struttura responsabile del procedimento unico e al conseguente versamento dei diritti e delle spese riscosse alle Amministrazioni che abbiano svolto attività istruttoria (*articolo 10, D.P.R. n. 440/2000*).

Si ritiene che la soluzione possa consistere nell'individuazione di un "Agente contabile" all'interno dello Sportello unico, formalmente individuato e tenuto

alla resa del conto al termine dell'esercizio. La formale individuazione, infatti, consente all'incaricato di maneggiare denaro e gli impone di rendere il conto della propria gestione, divenendo anche soggetto, a seguito dell'approvazione del conto stesso, alla giurisdizione della Corte dei Conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti (*articolo 93, comma 2, D.Lgs. n. 267/2000*).

L'Agente contabile dovrà rendere il conto della propria gestione all'Ente locale, in conformità ai modelli approvati con il *D.P.R. n. 194/1996* (Mod. 21), entro due mesi dal termine dell'esercizio finanziario (*articolo 233, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000*).

Si può ipotizzare, per la gestione transitoria delle risorse, l'utilizzo di un conto corrente intestato al Comune, a disposizione dell'Agente contabile. Si ritiene che debbano essere previsti momenti in cui l'Agente contabile provvede a versare al Tesoriere del proprio Ente i diritti di competenza di quest'ultimo, con periodiche chiusure, anche informali, dei conti. La periodicità della resa dei conti sarà definita in base al flusso delle istanze presentate allo Sportello unico.

L'Agente contabile dovrà organizzare la propria attività sulla base di un regolamento improntato alla massima trasparenza della gestione, da adottare ad opera di ogni Ente sul modello di quello esistente per la gestione dell'economato.

Nel caso in cui l'ufficio debba affrontare spese in misura superiore a quanto richiesto a titolo di acconto (si fa riferimento, in particolare, alle tariffe tempo/orario, non quantificabili in origine), si potrebbe prevedere il recupero a conguaglio dell'esatto importo o, per supplire ad eventuali carenze temporanee, si potrebbe ipotizzare di dotare l'Agente contabile di un'anticipazione all'inizio dell'esercizio, da restituire al 31/12 di ogni anno.

Si ritiene che sia da escludere dall'ambito di attività dell'Agente contabile la riscossione degli oneri di urbanizzazione, in quanto si tratta generalmente di importi elevati, che seguono un percorso vincolato e che sono gestiti direttamente, in modo esclusivo dal Comune.

Si ritiene opportuno che il ruolo di Agente contabile sia rivestito dal Responsabile di Sportello o da altro dipendente assegnato alla struttura, od eventualmente, nei Comuni di minori dimensioni, dall'economista.

Una soluzione alternativa a quella dell'Agente contabile consisterebbe nel fare entrare in bilancio, nel rispetto del principio dell'universalità sancito all'articolo 162 del Testo unico sull'ordinamento degli Enti locali, la contabilità relativa alla gestione dello Sportello unico. Ciò comporterebbe, tuttavia, un aggravio dei tempi procedurali previsti dal *D.P.R. n. 440/2000*, in quanto per ogni Ente che interviene in istruttoria, si dovrebbe procedere alla determina di impegno, alla liquidazione e all'emissione del mandato di pagamento per le attività svolte.

Alla luce delle considerazioni esposte si ritiene pertanto opportuno ricorrere alla figura dell'Agente contabile.

In merito alla riscossione dei diritti, si pone un problema specifico relativamente ai diritti ARPA, in quanto le prestazioni dell'Agenzia regionale per l'ambiente sono soggette ad IVA. Occorre valutare la possibilità che l'ARPA possa direttamente fatturare all'utente l'IVA, con conseguente possibilità di quest'ultimo di scaricarla.

Con specifico riguardo al procedimento in materia di valutazione di impatto ambientale si ritiene che debba trovare applicazione il disposto dell'*articolo 10 del D.P.R. n. 447/1998*.

Nel caso della Provincia di Bologna, poi, si è presentato un ulteriore aspetto critico, legato alla sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra Provincia ed Enti esterni, avente come oggetto la riduzione a sessanta giorni dei termini per l'emanazione degli atti autorizzatori, pareri e nulla osta da parte delle Amministrazioni esterne. L'*articolo 10 del D.P.R. n. 440/2000* dispone che, qualora le Amministrazioni di cui lo Sportello intende avvalersi, non rispettino i tempi previsti (90 giorni ai sensi dell'articolo 4), non si dà luogo al rimborso. A tal proposito non risulta chiaro se l'Amministrazione esterna debba considerarsi inadempiente allo scadere del novantesimo giorno, come da legge, o allo scadere del sessantesimo giorno, come da Protocollo d'intesa.

Si ritiene opportuno risolvere la questione siglando una nuova convenzione, che preveda il rilascio degli atti entro sessanta giorni, per non modificare un accordo migliorativo già siglato in precedenza, ma l'applicazione della sanzione (mancato rimborso agli Enti esterni) soltanto allo scadere del novantesimo giorno, come previsto dalla Legge.

In ogni caso si ritiene già sin d'ora, anche a prescindere da ogni modifica alla convenzione, che la sanzione non possa che applicarsi decorso il novantesimo giorno, in virtù del fatto che il decreto del Presidente della Repubblica, all'articolo 10, richiama il termine previsto da quella fonte.

Il raccordo tra la disciplina del procedimento in materia di Sportello unico per le attività produttive ed alcune normative regionali di settore

Appare opportuno fornire alcune indicazioni in ordine al raccordo tra la disciplina del procedimento unico ed alcune normative regionali di settore rispetto alle quali è stata particolarmente evidenziata l'esigenza di un indirizzo interpretativo.

1) Disciplina urbanistica degli insediamenti produttivi e relative indicazioni per gli Sportelli unici

È necessario premettere che, in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, convivono attualmente due differenti discipline: quella introdotta dalla *L.R. 24 marzo 2000, n. 20* e quella contenuta nella previgente *L.R. n.*

[47/1978](#), modificata ed integrata, che continua a regolare, in via transitoria ed entro limiti stabiliti, l'attività urbanistica comunale.

Pertanto, al fine di orientare l'attività degli Sportelli unici attinente ai profili urbanistici, le presenti indicazioni considerano sia la nuova disciplina sull'uso e la tutela del territorio che quella previgente.

Individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi

1) *Art. 2 del [D.P.R. n. 447/1998](#) e [L.R. n. 20/2000](#)*

La legge regionale ammette e riconosce nel territorio urbano, sia in quello già costruito che in quello destinato a nuovi insediamenti, la compresenza e l'equilibrata integrazione tra la funzione residenziale e le altre funzioni sociali ed economiche tra cui anche quella produttiva, purché compatibile con l'uso abitativo.

Per le attività produttive incompatibili con la residenza, la legge prevede una specifica disciplina degli àmbiti ad uso prevalentemente produttivo che sono assoggettati ad un diverso regime di pianificazione in relazione all'impatto territoriale che producono.

La legge in particolare assoggetta alla pianificazione provinciale, con l'intesa dei Comuni interessati, gli àmbiti produttivi (di nuova previsione, da riqualificare e da ampliare) che hanno effetti territoriali ed ambientali sovracomunali, ed in questo caso il Piano territoriale di coordinamento provinciale è sostitutivo (ha cioè il valore e gli effetti) del Piano strutturale comunale.

La medesima disciplina è prevista per i cosiddetti poli funzionali, che l'art. A-14 della [L.R. n. 20/2000](#) definisce come àmbiti caratterizzati da una forte concentrazione e specializzazione delle funzioni insediate e da una forte attrattività, e nella cui nozione rientrano talune delle attività produttive soggette allo Sportello unico, quali i centri commerciali.

Agli strumenti urbanistici comunali è assegnato invece il compito di pianificare gli àmbiti produttivi esistenti e quelli che hanno effetti limitati al territorio del solo comune.

A questa disciplina sostanziale, si affianca un sistema di pianificazione basato sulla flessibilità degli strumenti.

Il Piano strutturale comunale è il piano generale, di validità temporale indefinita, che individua le parti destinate ad essere preservate da sostanziali modificazioni (ad esempio per ragioni ambientali, storico-culturali) e che, sotto il profilo previsionale, definisce le parti da urbanizzare e da riqualificare (anche in relazione agli insediamenti produttivi). La flessibilità dello strumento di pianificazione deriva dal fatto che, in relazione alle nuove previsioni di trasformazione, il PSC si limita a individuare l'àmbito, le caratteristiche funzionali ed urbanistiche, le dotazioni, le prestazioni di qualità urbana, lasciando al Piano operativo comunale, il compito di

individuare le aree per gli insediamenti, di disciplinare le trasformazioni del territorio, di disegnare l'assetto urbanistico e di stabilire gli indici urbanistici ed edilizi e le destinazioni d'uso.

La [L.R. n. 20/2000](#) ha previsto che il procedimento di individuazione delle aree da destinare ad insediamenti produttivi, di cui all'[art. 2 del D.P.R. n. 447/1998](#), sia assunto dai Comuni attraverso la predisposizione dello strumento urbanistico operativo (POC) o delle sue varianti. In tal modo la procedura individuata all'[art. 2 del D.P.R.](#) è stata ricondotta dalla legge regionale all'interno dell'ordinario procedimento di approvazione del Piano urbanistico (POC).

Tale scelta, contenuta al [comma 13 dell'art. 30 della L.R. n. 20/2000](#), soddisfa infatti l'esigenza di semplificazione richiesta dall'[art. 2 del D.P.R. n. 447/1998](#), in quanto il POC è elaborato ed approvato dal Comune attraverso un modulo procedimentale essenziale disciplinato dall'[art. 34 della L.R. n. 20/2000](#).

Al fine di coordinare le disposizioni del regolamento statale con le disposizioni legislative regionali, si ritiene che la Conferenza dei servizi, prevista dall'[art. 2 del medesimo D.P.R.](#) per acquisire l'intesa di altre Amministrazioni eventualmente competenti, possa essere convocata anche per assumere le valutazioni che la Provincia che è tenuta a formulare sui contrasti tra piano operativo e il piano strutturale o le prescrizioni di piani sovracomunali sopravvenuti ([art. 30, commi 3 e 6 della L.R. n. 20/2000](#)).

Sotto il profilo della accelerazione del procedimento, occorre rilevare che in sede di individuazione delle aree produttive il Comune può anche disciplinare l'ulteriore pianificazione attuativa prevista dall'[art. 2, comma 2 del D.P.R. n. 447/1998](#). Infatti il POC può assumere i contenuti di un piano attuativo, e pertanto avere il valore e gli effetti anche del piano per gli insediamenti produttivi, di cui all'[art. 27 della legge n. 865/1971](#).

È infine il caso di accennare agli interventi sul patrimonio edilizio esistente (completamento, modifica funzionale, manutenzione e ammodernamento, con esclusione della ristrutturazione urbanistica e della riqualificazione) che vengono disciplinati dal regolamento urbanistico ed edilizio e sono attuati direttamente attraverso il rilascio della concessione edilizia o altro titolo abilitativo.

2) [Art. 2 del D.P.R. n. 447/1998](#) e periodo transitorio regolato dalla previgente legislazione regionale

La [L.R. n. 20/2000](#) ha regolato le ipotesi in cui l'attività urbanistica comunale continua ad essere disciplinata secondo i contenuti e le procedure della previgente [L.R. n. 47/1978](#) ed in coerenza con i principi della [L.R. n. 20/2000](#). Quindi fino all'adeguamento della pianificazione comunale alla recente legge regionale per l'individuazione delle aree produttive valgono le disposizioni transitorie ivi contenute.

Si premette che è garantito (*art. 41 della [L.R. n. 20/2000](#)*) il principio della piena attuazione delle previsioni dei vigenti P.R.G. secondo la citata [L.R. n. 47/1978](#), fino all'approvazione della nuova strumentazione di pianificazione, prevista secondo i termini previsti dall'*art. 43 della [L.R. n. 20/2000](#)*; mentre la possibilità di adottare un nuovo P.R.G. o variante generale (*art. 42, comma 2 della [L.R. n. 20/2000](#), come modificato dalla [L.R. n. 34/2000](#)*), è venuta meno dall'11 aprile 2001.

Le ipotesi di variazione degli attuali P.R.G., attraverso le quali i Comuni possono individuare nuove aree da destinare ad impianti produttivi, sono regolate dall'*art. 41, della [L.R. n. 20/2000](#)*.

A) Strumenti urbanistici che possono essere assunti dai Comuni dotati di P.R.G. approvati dopo l'entrata in vigore della [L.R. n. 6/1995](#)

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della [L.R. n. 20/2000](#) (11 aprile 2005) i Comuni dotati di P.R.G. approvati dopo l'entrata in vigore della [L.R. n. 6/1995](#) (18 febbraio 1995) possono apportarvi modifiche adottando varianti specifiche, con le modalità di cui alla previgente legislazione regionale, tra cui le varianti di cui all'*art. 14 della [L.R. n. 47/1978](#)* che sono approvate dalla Provincia. Tali varianti devono essere assunte in conformità con la pianificazione sovraordinata e in coerenza con i principi stabiliti dalla [L.R. n. 20/2000](#).

B) Strumenti urbanistici che possono essere assunti dai Comuni dotati di P.R.G. approvati prima dell'entrata in vigore della [L.R. n. 6/1995](#)

Fino all'approvazione dei nuovi strumenti e comunque entro tre anni (11 aprile 2003) dall'entrata in vigore della [L.R. n. 20/2000](#) possono essere adottate ed approvate varianti specifiche ai vigenti P.R.G. - con le modalità della previgente [L.R. n. 47/1978](#) - che non introducano modifiche sostanziali al piano e riguardino limitati incrementi della capacità insediativa e delle zone produttive D.

I limitati incrementi si devono considerare aggiuntivi rispetto a quelli consentiti per tutti i P.R.G. dal *comma 2 dell'art. 41 della [L.R. n. 20/2000](#)* e di cui al successivo punto C).

C) Strumenti urbanistici che possono essere assunti da tutti i Comuni dotati di P.R.G.

Fino all'approvazione della nuova pianificazione comunale possono essere adottate ed approvate limitate modifiche alle vigenti previsioni urbanistiche consistenti secondo l'*art. 41, comma 2, della [L.R. n. 20/2000](#)*:

- nelle varianti ai piani particolareggiati come previsti all'*art. 3 della L.R. n. 46/1988*;

- nelle varianti ai P.R.G. cosiddette minori definite nei contenuti all'*art. 15, commi 4 e 7, della L.R. n. 47/1978*, tra cui appaiono significative, ai fini della individuazione di nuove aree produttive e dell'approvazione dei progetti in variante agli strumenti urbanistici, le ipotesi di incremento del dimensionamento delle aree produttive fino al 3% e al 6% in relazione alla superficie delle aree produttive esistenti e quelle già previste;

- nelle varianti previste dalla programmazione negoziata;

- nelle varianti di recepimento di previsioni di piani sovraordinati.

Attraverso tale ultima ipotesi il Comune può dare attuazione alle aree produttive sovracomunali ed ai poli funzionali individuati dal Piano territoriale di coordinamento provinciale.

Progetto comportante la variazione di strumenti urbanistici

Mentre la disposizione dell'*art. 2 del D.P.R. n. 447/1998*, appena esaminata attiene all'attività di pianificazione comunale, la disposizione dell'*art. 5* attiene all'attività dello Sportello unico e prevede uno speciale procedimento che può comportare la variazione degli strumenti urbanistici vigenti.

Tale procedimento opera con riguardo ai Comuni dotati di piani approvati sia ai sensi della recente *L.R. n. 20/2000* sia ai sensi della legislazione previgente.

Si procede al punto 1) ad un esame di detto procedimento e nei punti successivi si considerano le interazioni di detto procedimento rispetto alle due differenti discipline regionali.

Art. 5 del D.P.R. n. 447/1998

Il progetto non conforme alle previsioni del Piano regolatore generale o alle previsioni di un piano attuativo può dar luogo a due soluzioni alternative: al rigetto della domanda oppure alla convocazione di una Conferenza dei servizi per variare il piano urbanistico qualora il progetto stesso soddisfi alcune condizioni.

Il rigetto dell'istanza, sotto l'aspetto procedurale, può produrre gli stessi effetti della pronuncia negativa di cui all'*art. 4, comma 2* del decreto del Presidente della Repubblica in questione. Pertanto il responsabile del procedimento trasmette entro tre giorni la pronuncia negativa (formulata sulla base dell'istruttoria degli Uffici Tecnici comunali) all'impresa. Nel caso in cui si prospetti la possibilità di ricondurre il progetto alla conformità urbanistica, l'impresa può richiedere alla struttura la convocazione di una Conferenza di servizi per concordare le modifiche necessarie per rendere detto progetto conforme allo strumento urbanistico e per svolgere l'esame dello stesso ai fini del rilascio dell'autorizzazione.

Il responsabile del procedimento può motivatamente attivare lo speciale procedimento di variante urbanistica, di cui all'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica, qualora sussistano precise condizioni:

- che il progetto presentato sia conforme alle norme in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro;

- che il contrasto con gli strumenti urbanistici derivi dal fatto che gli stessi non individuano aree destinate ad impianti produttivi oppure che le aree previste siano insufficienti rispetto al progetto presentato.

Il procedimento di variante in questione, quindi, può avere inizio solo nell'ipotesi di non conformità urbanistica per totale carenza o insufficienza di aree aventi destinazione produttiva; mentre ogni altro contrasto con le previsioni del P.R.G. e la difformità del progetto rispetto alla pianificazione sovraordinata, o alla pianificazione paesistica, o a quella di bacino o delle aree naturali protette non consente l'applicabilità del procedimento.

È necessario che l'attivazione del procedimento sia innanzitutto preceduta dalla necessaria istruttoria tesa ad accertare l'esistenza delle condizioni appena ricordate (conformità alle norme in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro e la carenza di previsioni di piano), e sia supportata da una istruttoria del responsabile del procedimento in merito alle ragioni che inducono l'Amministrazione a scegliere l'avvio del procedimento di variazione.

In particolare occorre dare una prima valutazione circa la convergenza tra l'interesse dell'impresa e gli altri interessi pubblici e privati coinvolti, tra cui l'interesse pubblico ad un corretto uso del suolo.

Inoltre, poiché l'assenso alla proposta di variante da esprimere in sede di Conferenza di servizi è propria del Consiglio comunale, in quanto organo istituzionalmente competente in materia di pianificazione urbanistica, la struttura unica potrà acquisire detta determinazione consiliare non soltanto prima della conclusione della Conferenza dei servizi, ma anche preliminarmente alla sua apertura, per le evidenti esigenze di economia dell'azione amministrativa.

La convocazione della Conferenza dei servizi che dà inizio al procedimento deve essere pubblicizzata per garantire il diritto di intervento a coloro che potrebbero subire un pregiudizio dalla realizzazione dell'intervento.

Qualora la decisione della Conferenza comporti la variazione urbanistica, il verbale conclusivo costituisce adozione di variante e pertanto dovrà essere depositato unitamente agli elaborati costitutivi della variante; del deposito dovrà esser dato pubblico avviso nel Bollettino Ufficiale della Regione e sulla stampa.

Gli atti sono soggetti ad osservazioni da parte di tutti i cittadini nei termini e secondo le modalità previste nella legge regionale. terminate le fasi del deposito e scaduti i termini per la presentazione delle osservazioni, il

Consiglio comunale entro i successivi 60 giorni deve pronunciarsi definitivamente sulla variante, tenendo conto delle osservazioni pervenute.

Il recente *D.P.R. n. 440/2000*, modificando il *D.P.R. n. 447/1998*, ha chiarito alla fine del comma 2 dell'art. 5 che per detta pronuncia definitiva sulla variante non è richiesta l'approvazione da parte del livello sovraordinato, rappresentato nella nostra Regione dalla Provincia, la quale è chiamata ad esprimere le proprie valutazioni nell'ambito della Conferenza dei servizi.

In proposito occorre accennare alla recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 206 del 2001 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'*art. 25, comma 2, lettera g) del D.Lgs. n. 112/1998* "nella parte in cui prevede che, ove il progetto di insediamento contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico, la determinazione della Conferenza di servizi costituisce, anche nell'ipotesi di dissenso della Regione, proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il Consiglio comunale".

La Corte ha rilevato infatti che la norma censurata comporta una lesione della competenza regionale (in Emilia-Romagna della Provincia) in materia urbanistica, che non viene salvaguardata dalle regole generali che disciplinano la Conferenza dei servizi.

Detta pronuncia sembra pertanto precludere che la Conferenza possa concludersi positivamente nell'ipotesi di dissenso della Provincia.

Art. 5 del D.P.R. n. 447/1998 e L.R. n. 20/2000

Secondo l'*art. 30, comma 13 della L.R. n. 20/2000*, il procedimento relativo al progetto comportante la variazione di strumenti urbanistici trova applicazione qualora il contrasto abbia riguardo alle previsioni contenute nel Piano operativo comunale, diversamente, nel caso di contrasto del progetto con le previsioni del Piano strutturale comunale (e con le previsioni dei piani territoriali sovraordinati, come sopra detto), l'istanza presentata ai sensi dell'*art. 5 del D.P.R. n. 447/1998* deve essere senz'altro rigettata.

Rispetto alla nuova disciplina regionale, non hanno rilievo le questioni relative al rispetto della competenza sovraordinata di approvazione dei piani (e di cui alla sentenza appena citata), tenuto conto che il procedimento attiene alla variazione di uno strumento urbanistico adottato ed approvato esclusivamente dal Comune.

Si pone in evidenza tuttavia che alla Conferenza dei servizi, prevista ai fini della proposta di variazione urbanistica, deve partecipare la Provincia chiamata ad esprimere riserve esclusivamente sulla conformità della variante contenuta nel progetto al Piano strutturale comunale e alle prescrizioni di piani sovracomunali sopravvenuti.

3) *Art. 5 del D.P.R. n. 447/1998* e periodo transitorio regolato dalla previgente legislazione regionale

Si ritiene che il procedimento in questione possa essere avviato durante il

periodo transitorio, cioè fino all'adeguamento della pianificazione territoriale ed urbanistica alla [L.R. n. 20/2000](#).

Per il suo carattere di specialità, allo stesso non sono applicabili le limitazioni previste dall'[art. 41 della L.R. n. 20/2000](#), fermi restando i limiti della variazione che può interessare solo gli strumenti urbanistici e la sussistenza delle condizioni come sopra detto.

II) Procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di linee elettriche

Il procedimento in materia di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di linee e impianti elettrici, inizialmente disciplinato dalla [L.R. n. 10/1993](#) è stato modificato dalla [L.R. n. 3/1999](#), [artt. 90 e seguenti](#), al fine di semplificare la materia.

In estrema sintesi il nuovo procedimento, che nella prassi applicativa sta dando dei buoni risultati, prevede la presentazione della domanda alla Provincia, cui compete il rilascio dell'atto autorizzativo, unitamente alla richiesta dei necessari pareri, che devono essere inviati direttamente dagli Enti competenti alla Provincia. L'attuale durata del procedimento è prevista ordinariamente nel termine massimo di 75 giorni.

Lo spostamento del procedimento sullo Sportello unico comporta, innanzitutto, una dilatazione della tempistica per il rilascio dei pareri che passerebbe da 45 a 90 giorni e una durata complessiva del procedimento che potrebbe passare da 45 giorni a 5 mesi.

Occorre, inoltre, considerare le caratteristiche degli impianti e delle linee elettriche oggetto di autorizzazione che, come noto, attraversano il territorio di diversi comuni; da ciò consegue che se lo Sportello di ogni Comune dovesse istruire la richiesta di autorizzazione per la parte di competenza territoriale si avrebbe una moltiplicazione delle istruttorie e dei pareri con un evidente aggravamento del procedimento amministrativo in violazione del divieto sancito dal [comma 2 dell'art. 1 della legge n. 241/1990](#) in base al quale la pubblica Amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

Inoltre, l'eccessiva frammentazione dell'istruttoria comporterebbe inevitabilmente la perdita della valutazione e visione tecnica unitaria della linea elettrica. Del resto, volendo mantenere l'istruttoria a livello unitario si pone il problema dell'individuazione di un unico Sportello competente, visto che l'Associazione dei Comuni ai fini della creazione di uno Sportello unico è una scelta volontaria e non può essere espletata caso per caso ai fini di espletare singole istruttorie. Non è, d'altra parte, facilmente individuabile un criterio sulla base del quale stabilire la competenza di uno Sportello unico di un Comune rispetto ai vari Enti coinvolti. Tale criterio non è, infatti, mutuabile in via analogica dalla previsione dell'[art. 90, comma 9 della L.R. n. 3/1999](#) che prevede che nel caso in cui le opere interessino il territorio di

due o più province, il rilascio dell'autorizzazione spetta alla Provincia nel cui territorio si sviluppa la porzione maggiore dell'impianto, acquisito il parere delle Province interessate stante il diverso ambito di competenza territoriale.

Si ritiene, pertanto, opportuno confermare l'applicazione della vigente procedura per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di linee elettriche, ai sensi degli *artt. 90 e seguenti della L.R. n. 3/1999* senza attribuirle allo Sportello unico.

III) Impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti

È necessario verificare se l'istanza di autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti deve essere inoltrata allo Sportello unico, in quanto attività di servizio svolta in forma di impresa, pur essendo di esclusiva competenza delle Province.

Il procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti, così come disciplinata dall'*art. 27 del D.Lgs. n. 22/1997* prevede in capo alla Regione - Provincia a seguito della *L.R. n. 3/1999* - la competenza all'emanazione dell'atto e il coordinamento e la raccolta dei pareri necessari tramite una Conferenza di servizi alla quale partecipano i soggetti coinvolti tra cui il Comune. L'atto autorizzativo sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso costituendo variante agli strumenti urbanistici comunali.

Anche la localizzazione degli impianti che precede logicamente il procedimento autorizzatorio in oggetto, compete alla Provincia in fase di pianificazione di settore.

Poiché è già individuato dal legislatore statale un soggetto sul quale insiste la responsabilità unitaria sin dalle primissime fasi dei vari procedimenti collegati, soggetto che è, pertanto, in grado di gestire il procedimento con massima competenza e necessaria visione d'insieme e considerato, inoltre, che il procedimento è disciplinato in modo analogo a quello previsto per lo Sportello unico, risulta opportuno mantenere il procedimento in capo all'Ente provinciale senza trasferirlo sullo Sportello unico.

IV) Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione per gli impianti fissi di telefonia mobile

È opportuno fornire alcune precisazioni, in merito al rispetto dei termini procedurali, con riferimento al procedimento autorizzatorio per gli impianti fissi di telefonia mobile di cui alla *L.R. n. 30/2000* ed alla relativa direttiva applicativa adottata con *Delib.G.R. 20 febbraio 2001, n. 197*.

Le autorizzazioni di cui trattasi sono rilasciate dal Comune a seguito della presentazione, da parte dei gestori di rete, del Programma annuale delle installazioni fisse da realizzare (*art. 8, comma 1 della L.R. n. 30/2000*). Il Programma annuale, comprensivo della domanda di autorizzazione, deve essere presentato allo Sportello unico ed il relativo procedimento è disciplinato dalle norme del *D.P.R. n. 447/1998 (artt. 8 e 21 della L.R. n.*

[30/2000](#); punto 8.1 della direttiva).

La citata direttiva regionale fissa al 30 settembre di ogni anno il termine entro il quale, di norma, i gestori presentano il Programma medesimo.

Al fine di ridurre l'impatto ambientale, nonché di favorire una razionale distribuzione degli impianti fissi di telefonia mobile, il riordino delle installazioni esistenti e l'utilizzo delle medesime strutture impiantistiche nella realizzazione di reti indipendenti, il Comune deve assumere idonee iniziative di coordinamento delle richieste di autorizzazione dei diversi gestori, subordinando a questi obiettivi il rilascio delle medesime (*art. 8, comma 7 della L.R. n. 30/2000*).

L'autorizzazione deve essere rilasciata entro 90 giorni dalla presentazione del Programma (*art. 8, comma 4 della L.R. n. 30/2000*).

Sembrano configurabili alcune incongruenze normative derivanti dalla circostanza che, da un lato, i gestori hanno la facoltà di presentare il programma entro un termine massimo (30 settembre di ogni anno) senza che sia fissato un termine "minimo"; dall'altro, il Comune deve rilasciare l'autorizzazione entro 90 giorni dalla presentazione dell'istanza, dovendo però contestualmente assolvere ai propri compiti di coordinamento in relazione alle richieste di autorizzazione dei diversi gestori. Potrebbe, quindi, verificarsi l'ipotesi che il Comune sia tenuto al rilascio dell'autorizzazione ad un gestore, prima che i piani di altri gestori siano presentati.

Alla luce di tali considerazioni è necessario chiarire se il termine di 90 giorni previsto per il rilascio da parte del Comune, dell'autorizzazione per gli impianti fissi (*articolo 8, L.R. n. 30/2000*) debba interpretarsi come decorrente dal 30 settembre, data ultima per la presentazione dei Programmi.

In merito a tale questione si precisa che detto termine non può che ritenersi decorrente, per tutte le richieste di autorizzazione a prescindere dalla data di presentazione del Programma, dal 30 settembre di ogni anno.

Una diversa lettura delle disposizioni di cui trattasi, infatti, renderebbe arduo il concreto espletamento della funzione di coordinamento e valutazione delle domande e delle osservazioni che il Comune è espressamente chiamato a svolgere.

Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione per grandi strutture di vendita

In relazione al procedimento di autorizzazione per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di grandi strutture di vendita occorre chiarire se sussista incompatibilità tra la normativa che regola lo svolgimento della Conferenza di servizi preposta all'esame delle domande per il rilascio della predetta autorizzazione commerciale e la disciplina sul funzionamento della Conferenza di servizi di cui agli *articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990* (nel testo novellato dalla *legge n. 340/2000*).

Nel caso di specie, il quadro normativo di riferimento appare abbastanza articolato.

Ai sensi dell'*articolo 9 del D.Lgs. n. 114/1998*, l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune (comma 1).

La relativa domanda è sottoposta all'esame di una Conferenza di servizi, indetta dall'Amministrazione comunale, alla quale partecipano i rappresentanti della Regione, della Provincia e del Comune territorialmente interessati. La conferenza decide, a maggioranza dei componenti, entro 90 giorni dalla sua convocazione, in base alla conformità dell'insediamento alle normative vigenti. Il rilascio dell'autorizzazione è comunque subordinato al parere favorevole del rappresentante della Regione (comma 3).

Al legislatore regionale è demandata l'adozione della disciplina relativa al procedimento autorizzatorio - incluse le disposizioni atte ad assicurare la trasparenza e la snellezza dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento stesso - nonché l'individuazione del termine, comunque non superiore a 120 giorni dalla data di convocazione della predetta Conferenza di servizi, entro il quale devono ritenersi accolte qualora non sia comunicato il provvedimento di diniego (comma 5).

Con la *L.R. n. 14/1999*, la Regione Emilia-Romagna ha provveduto a dettare le "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del *D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114*". Secondo quanto previsto dall'articolo 11 la domanda di apertura di una grande struttura di vendita è presentata al Comune competente ed inviata in copia alla Provincia e alla Regione.

Nel rispetto dei termini e degli adempimenti previsti ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 11, il Comune indice la Conferenza di servizi di cui all'*articolo 9 del D.Lgs. n. 114/1998* fissandone lo svolgimento non prima di 15 e non oltre 60 giorni (comma 4).

Se nel termine di 120 giorni dalla data di convocazione della Conferenza non interviene la comunicazione dell'eventuale provvedimento di diniego, la domanda deve ritenersi accolta (comma 7).

Qualora sia necessario il rilascio di apposita concessione edilizia, l'interessato deve farne richiesta contestualmente alla domanda per l'apertura dell'esercizio. Il relativo provvedimento è emanato contestualmente, ove possibile, ovvero successivamente al rilascio dell'autorizzazione all'apertura (comma 8).

Come premesso, occorre valutare se sussistono problemi di coordinamento tra la disciplina appena descritta e le disposizioni della *legge n. 241/1990* che regolano il funzionamento della Conferenza dei servizi. Più precisamente, la questione si pone con riferimento all'ipotesi in cui il procedimento di cui trattasi venga a "transitare" attraverso la struttura unica: rispetto a tale eventualità è necessario chiarire se sussistano profili di

incompatibilità tra le disposizioni appena richiamate e la normativa relativa di procedimento unico, particolarmente per quanto concerne la disciplina introdotta dai nuovi [articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990](#) (cui il [D.P.R. n. 447/1998](#) fa, in più occasioni, espresso richiamo).

Al fine di verificare se - e secondo quali modalità - il procedimento in oggetto "transiti" attraverso la struttura unica, occorre muovere dalla considerazione che lo Sportello unico per le attività produttive risponde alla finalità di garantire la semplificazione ed accelerazione dei procedimenti, anzitutto attraverso l'individuazione di un unico interlocutore del cittadino, cui fa capo l'intero procedimento e cui compete l'acquisizione di ogni eventuale atto di competenza di altre Amministrazioni.

Coerentemente con tali finalità, qualora ricorra una delle fattispecie di cui all'[articolo 1 del D.P.R. n. 447/1998](#), la stessa fonte normativa non sembra lasciare spazio ad una procedura che escluda le competenze dello Sportello unico. Una diversa lettura del [D.P.R. n. 447/1998](#), tale da giustificare il mancato ricorso alle procedure dallo stesso previste, potrebbe forse ricollegarsi all'[articolo 1, comma 2 della legge n. 241/1990](#) in tema di divieto di aggravamento del procedimento amministrativo. È innegabile, infatti, che laddove l'intervento dello Sportello unico comportasse un aggravio procedimentale, si produrrebbero effetti contrari a quelli voluti dal regolamento di cui trattasi. Occorre, tuttavia, considerare che le citate previsioni della [legge n. 241/1990](#) risultano, in realtà, tese ad evitare qualsivoglia aggravamento che sia imposto al procedimento per iniziativa dell'Amministrazione procedente, mentre nell'ipotesi considerata l'aggravamento deriverebbe da una scelta propria dello stesso legislatore.

Come noto, con il [D.P.R. n. 440/2000](#) viene specificato il campo di applicazione della disciplina sullo Sportello unico. Il nuovo regolamento, infatti assoggetta espressamente a tale disciplina anche gli impianti "relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi", ivi incluse, a titolo meramente esemplificativo, le attività agricole, commerciali e artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni ([articolo 1, comma 1-bis, D.P.R. n. 447/1998](#) come inserito dal [D.P.R. n. 440/2000](#)). Tale previsione, tesa a superare eventuali interpretazioni restrittive, fa proprio l'orientamento già prevalente in dottrina e fatto proprio dalla circolare PCM dell'8 luglio 1999, recante i criteri per l'applicazione delle disposizioni in materia di Sportello unico per le attività produttive.

Occorre tuttavia precisare che anche la predetta specificazione interessa esclusivamente il momento della realizzazione (ristrutturazione, ampliamento, ecc.) dell'impianto adibito ad uso commerciale, non operando invece in relazione alla fase di esercizio dell'attività commerciale. Ciò conformemente a quanto previsto dall'[articolo 1, comma 1 del D.P.R. n. 447/1998](#) che circoscrive l'ambito di applicazione del regolamento alla localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, alla loro realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione dell'attività produttiva, nonché all'esecuzione di opere interne

ai fabbricati adibiti ad uso di impresa, facendo salvo quanto previsto dal [D.Lgs. n. 114/1998](#), recante la disciplina relativa al settore del commercio.

Nel caso di specie, pertanto, le modalità procedurali indicate dal [D.P.R. n. 447/1998](#), come da ultimo modificato, andrebbero seguite in ordine alla realizzazione dell'impianto (o agli altri interventi di cui al citato articolo 1, comma 1), mentre dovrebbe farsi esclusivo riferimento alle procedure previste dal [D.Lgs. n. 114/1998](#) per ciò che riguarda l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività commerciale.

Fermo restando quanto fin qui osservato, risulta evidente che la soluzione alla questione emersa in relazione al procedimento di cui trattasi (ossia, se, e secondo quali modalità, esso "transiti" attraverso la struttura unica) andrà ricercata sulla base di un'attenta analisi circa l'impatto della nuova disciplina del procedimento unico sulla relativa normativa di settore.

Attualmente l'iter del procedimento in oggetto risulta così articolato:

- normalmente il richiedente presenta al Comune due distinte domande (*art. 11 della L.R. n. 14/1999*), l'una rivolta al Settore Attività produttive e tesa ad ottenere l'autorizzazione (commerciale) all'apertura di una grande struttura di vendita, l'altra rivolta al Settore Urbanistica e tesa ad ottenere l'emanazione della concessione edilizia (ovvero, preliminarmente, l'approvazione del piano particolareggiato d'iniziativa privata, laddove già non ve ne sia uno d'iniziativa pubblica);

- il Comune, verificata la contestuale presentazione di entrambe le domande e compiuti gli adempimenti di cui ai *commi 2 e 3 dell'articolo 11 della L.R. n. 14/1999*, dà corso tanto alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione commerciale (convocazione della Conferenza di servizi prevista dall'*articolo 9 del D.Lgs. n. 114/1998* ed emanazione del relativo provvedimento, ovvero silenzio-assenso decorsi 120 giorni dalla data di convocazione della Conferenza), quanto alle procedure relative agli aspetti urbanistici, fermo restando che il provvedimento autorizzatorio deve intervenire preliminarmente, ovvero contestualmente, rispetto a quello concessorio.

In tale contesto, può accadere che sia individuata come competente a ricevere le domande la struttura comunale preposta allo Sportello unico: trattasi tuttavia di una scelta puramente organizzativa in quanto non è comunque previsto il ricorso alle procedure di cui al [D.P.R. n. 447/1998](#), fungendo qui la struttura unica da mero "collettore" delle domande.

Assumendo invece la competenza dello Sportello unico in relazione al procedimento di cui trattasi:

- il richiedente dovrebbe presentare un'unica domanda alla struttura competente, a fronte delle due distinte domande attualmente necessarie: ciò potrebbe rappresentare un punto di effettiva semplificazione anche a vantaggio dell'Amministrazione procedente che non dovrebbe più

fronteggiare situazioni - segnalate nella pratica - nelle quali alla presentazione della domanda di provvedimento autorizzatorio non si accompagni la contestuale richiesta di quello concessorio, ancorché necessaria;

- per quanto concerne l'autorizzazione alla vendita, la struttura comunale preposta allo Sportello unico provvederebbe alla indizione della Conferenza di servizi prevista dall'*articolo 9 del D.Lgs. n. 114/1998*, che - per le ragioni esposte in precedenza - resterebbe comunque assoggettata alla disciplina per essa appositamente dettata: non si porrebbero pertanto i supposti problemi di coordinamento normativo sopra evidenziati;

- per quanto concerne i profili urbanistici, la struttura comunale preposta allo Sportello unico provvederebbe a dare corso alle procedure previste dagli articolo 4 e seguenti del *D.P.R. n. 447/1998*: trattasi di un aspetto da valutare con particolare attenzione tenuto conto della tempistica e delle peculiari modalità procedurali introdotte dalla disciplina in oggetto. In tale contesto, peraltro, altra questione da valutare con particolare attenzione risulta essere quella attinente all'unicità del provvedimento finale.