Sportello unico per le attività produttive
Indicazioni applicative dei D.P.R. n. 447/98 e D.P.R. n. 440/2000

1. Introduzione 2
2. Il quadro normativo 2
3. L'ambito di applicazione 3
4. L'obbligatorietà dello Sportello unico 4
5. La nozione di operatività dello Sportello unico 4
6. L'unicità della struttura e del procedimento 5
7. La struttura unica e lo sportello unico 5
8. Il responsabile della struttura e il responsabile del procedimento 7
9. Rapporto con Uffici interni/Enti terzi 8
10. Il procedimento unico 9
10.1 Il procedimento semplificato 9
10.2. Il procedimento mediante autocertificazione 12
10.2.1 Gli impianti a struttura semplice 15
11. La conferenza di servizi 16
12. Il collaudo 19
13. Le spese 20
14. Gli aspetti urbanistici ed edilizi 21
14.1 Individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi (art. 2 D.P.R. n. 447/98) 21
14.2 Richiesta di insediamento di attività produttiva in contrasto con lo strumento urbanistico (art. 5 D.P.R. n. 447/98). 21
14.2.1 La conferenza di servizi di cui all'art. 5 D.P.R. n. 447/98. 22
15. Supporto informativo e informatico 24

1. Introduzione

Tra le misure di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, assumono un rilievo strategico quelle che hanno consentito l'avvio degli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP), previsti agli articoli 23, 24 e 25 del citato decreto.
La riduzione dei costi amministrativi che gravano sulle imprese, soprattutto piccole e medie, costituisce elemento determinante per consentire al sistema produttivo nazionale di affrontare la concorrenza del mercato europeo e mondiale.
Le numerose semplificazioni introdotte dagli articoli 23 e seguenti del D. Lgs n. 112/1998 e dal D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, modificato ed integrato dal D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440, 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, se correttamente applicate, possono dare un significativo contributo in questa direzione.

Alle Regioni l'art. 23 del D. Lgs. n. 112/1998 attribuisce l'importante funzione di assistenza alle imprese, oltre alla funzione loro propria di stimolo e coordinamento delle amministrazioni e degli enti da esse vigilati. Le Regioni possono inoltre promuovere ed incentivare l'esercizio delle funzioni associate in materia.

Analogamente le Province possono svolgere un ruolo fondamentale di stimolo e di impulso, soprattutto quando le Regioni affidano ad esse, sulla base di quanto previsto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, compiti di coordinamento e di miglioramento dei servizi e di assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali.

Le Camere di Commercio sono chiamate a collaborare con le Province nella promozione e nell'assistenza ai Comuni, mettendo a disposizione la loro esperienza in materia di reti informatiche e telematiche, stipulando con i Comuni, come espressamente previsto dall'art. 24 del D. Lgs. n. 112/1998, convenzioni per la realizzazione dello sportello unico.

In questo modo i Comuni non rimangono soli ad assolvere il difficile compito di riconversione organizzativa e culturale, i soggetti pubblici e privati coinvolti possono dare luogo a politiche innovative di valorizzazione del territorio e delle sue vocazioni produttive e sostenere una nuova fase di sviluppo.
Infatti, la costituzione dello Sportello Unico implica:

- una diversa organizzazione delle strutture comunali;
- il coordinamento, che si realizza in sostanza per la prima volta, tra amministrazioni pubbliche diverse;
- la capacità di fornire servizi alle attività economiche.

2. Il quadro normativo

Il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha dato attuazione alla legge delega n. 59 del 1997, operando il conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di gran parte delle funzioni e dei compiti amministrativi spettanti allo Stato.
In particolare, gli articoli 23 e 24 conferiscono ai Comuni le funzioni amministrative relative alla localizzazione, realizzazione ed ampliamento di impianti produttivi di beni e servizi.
Tali competenze sono svolte da ogni Comune, anche in forma associata con altri Comuni ed Enti Locali, mediante un'unica struttura amministrativa responsabile dell'intero procedimento. Presso ogni struttura viene istituito uno Sportello Unico in grado di garantire l'accesso degli interessati a tutte le informazioni concernenti sia le procedure autorizzatorie gestite dalla struttura sia le attività di servizio ed assistenza alle imprese.

Il D.P.R. n. 447/1998 ha disciplinato il nuovo procedimento amministrativo da attivare per la realizzazione di impianti produttivi e per la creazione di aree industriali ed ecologicamente attrezzate secondo quanto previsto dallo stesso D. Lgs. n. 112/1998.

La disciplina così delineatasi intende perseguire tre obiettivi:
- la semplificazione e l'accelerazione delle procedure amministrative;
- la trasparenza dell'azione amministrativa e la sua apertura alla partecipazione dei cittadini;
- la promozione attiva di un razionale sviluppo economico-locale.

Nel novembre del 2000 è stata emanata la seconda legge di semplificazione annuale, la legge n. 340, che ha individuato e, in certi casi, già operato la semplificazione di alcuni istituti che incidono anche sull'applicazione del D.P.R. n. 447/1998, ad esempio quello della conferenza di servizi.

Anche se il processo di riforma in atto, per la sua complessità, provoca, allo stato attuale un non perfetto allineamento delle normative esistenti, all'interno delle quali risulta difficile orientarsi, lo Sportello Unico per le Attività Produttive rappresenta l'occasione per realizzare una strategia di semplificazione, decentramento e sostegno all'economia.

3. L'ambito di applicazione

L'art. 1, comma 1, del D.P.R. n. 447/1998 stabilisce che il regolamento ha per oggetto la localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, la loro realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione dell'attività produttiva, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso di impresa.

Il D.P.R. n. 440/2000 introducendo il comma 1-bis all'articolo 1, ha definito in maniera esplicita i soggetti aventi titolo a ricorrere allo Sportello Unico. 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'elenco di cui al comma 1-bis è di tipo esemplificativo e non tassativo, di conseguenza lo Sportello ha competenza a gestire i procedimenti che riguardano gli impianti relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi.

Per quanto concerne le attività commerciali, l'art. 1, comma 1, afferma che "resta salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114" mentre il comma 1-bis, dello stesso articolo, include espressamente dette attività nell'elenco ivi contenuto. Questa apparente contraddizione 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, laddove previsto, si avvia con la presentazione dell'istanza allo Sportello Unico.

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 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.

In definitiva, nel caso in cui l'autorizzazione attinente all'esercizio dell'attività produttiva è contestuale ad interventi che attengono agli impianti, è chiaro che in tali casi l'unicità del procedimento impone di ricomprendere anche gli atti di assenso, comunque denominati, relativi all'esercizio nell'ambito del procedimento unico attivato per l'intervento sugli impianti (es. emissioni in atmosfera, scarichi reflui, medie strutture di vendita, distributori di carburanti).

Quando invece gli assensi, comunque denominati, inerenti all'esercizio siano il solo risultato dell'azione amministrativa, non sembra corretto sostenere che vi sia egualmente l'obbligo di applicare la disciplina in tema di sportello unico poiché in questo caso si aggraverebbe il procedimento. Questo anche in virtù della legge 7 agosto 1990, n. 241 che all'articolo 1, primo comma recita "l'attività amministrativa … è retta da criteri di economicità e di efficacia" mentre al secondo comma "la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria".

E' bene, anche in applicazione del disposto di cui all'art. 2, comma 2, della legge 241/1990, che le Amministrazioni, anche al di fuori dello Sportello Unico:

- definiscano tempi e modalità di comportamento riguardanti gli organi interni del Comune competenti in ordine alle autorizzazioni all'esercizio;
- stipulino convenzioni con i soggetti pubblici esterni coinvolti nelle autorizzazioni predette, intese a rendere certi e contenuti i tempi relativi; nonché a prevedere il ricorso, ove occorra, a conferenze di servizi.

4. L'obbligatorietà dello Sportello Unico

Dal 27 maggio 1999, termine individuato dall'art. 3, comma 4, del regolamento n. 447 del 1998, anche nei casi in cui non sia operativo lo sportello unico, devono essere applicate le procedure previste dal regolamento stesso (Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 8-7-1999 n. DAGL 1.3.1/43647).

Per quanto concerne l'obbligatorietà dello Sportello Unico, il D.P.R. n. 440/2000 dispone all'articolo 4, comma 2-bis, 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 D.P.R. n. 440/2000, 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, 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'economicità dei mezzi giuridici, l'attività svolta dalle Amministrazioni su richiesta dell'impresa, recuperandola al procedimento unico presso lo Sportello.

5. 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". A questo punto è importante dare una definizione di operatività dello Sportello.

L'operatività non si può far coincidere con la semplice istituzione dello sportello; infatti, l'operatività richiede l'effettivo esercizio delle funzioni proprie della struttura, la individuazione del Responsabile, l'attribuzione delle risorse umane, strumentali e finanziarie e la predisposizione dell'archivio informatico di cui al comma 2 dell'articolo 3 del D.P.R. n. 447/1998.
E' necessario che il Comune presso cui la struttura è istituita individui 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 e ai cittadini.

Occorre 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 (27 maggio 1999), termine che si ritiene assimilabile a quello di operatività.

6. L'unicità della struttura e del procedimento

Il decreto legislativo n. 112/98:

- all'art. 23 conferisce ai Comuni le funzioni amministrative concernenti gli interventi individuati nei paragrafi precedenti;
- all'art. 24, comma 1, precisa che ogni Comune esercita, singolarmente o in forma associata, anche con altri enti locali tali funzioni;
- all'art. 25, comma 1, stabilisce che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico;
- all'art. 24, comma 1, precisa che un'unica struttura è responsabile dell'intero procedimento.

Conseguentemente:

a) all'impresa deve essere fornito un unico interlocutore, capace di gestire l'intero procedimento;
b) l'unicità del procedimento implica che gli atti istruttori, pareri tecnici, ecc. da svolgersi presso i vari soggetti della pubblica amministrazione assumono la connotazione di endoprocedimenti rispetto al procedimento unico;
c) il procedimento unico coinvolge, da un lato, uffici diversi dello stesso Ente, dall'altro uffici di Enti diversi;
d) la Pubblica Amministrazione, a seguito della domanda dell'impresa, deve esprimersi con un provvedimento amministrativo finale. Tale provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto (art. 4, comma 1-bis, del D.P.R. n. 447/98);
e) il responsabile del procedimento unico è titolare di tutti i poteri-doveri previsti dalla legge n. 241/90 (comunicazioni, inviti all'impresa e ai soggetti della Pubblica Amministrazione, acquisizione di documenti, convocazione della conferenza di servizi, ecc.).

Per quanto concerne l'unicità del procedimento autorizzatorio si ricorda che il parere del 3 agosto 2000, espresso dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni sul regolamento di modifica al D.P.R. n. 447/1998 rileva "l'importanza dell'unicità del procedimento autorizzatorio e la relativa titolarità del Comune, attraverso la struttura individuata come responsabile, ferma restando le responsabilità delle altre Amministrazioni interessate dal procedimento relativamente alle diverse fasi procedimentali in cui sono coinvolte".

Dello stesso tenore è la sentenza della Corte Costituzionale del 23 luglio 2002, n. 376 che chiarisce: "Quello che la legge configura è una sorta di "procedimento di procedimenti" , cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto (cfr. art. 4, comma 1, del D.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del D.P.R. n. 440 del 2000). Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti: tanto è vero che, nel cosiddetto "procedimento semplificato", ove una delle amministrazioni chiamate a decidere si pronunci negativamente, "il procedimento si intende concluso", salva la possibilità per l'interessato di chiedere la convocazione di "una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa" (art . 4, comma 2, del D.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art . 1 del d.P.R. n. 440 del 2000)".

7. La struttura unica e lo Sportello Unico

La struttura unica deve dotarsi di "sportello unico per le attività produttive" (art. 3, comma 1, D.P.R. 447/98).
Lo Sportello è la componente della struttura unica rivolta verso l'esterno, verso gli operatori; esso costituisce il punto di accesso delle imprese alla struttura, il cosiddetto "front-office".

A tal fine, allo Sportello sono affidati i seguenti compiti:
a) informativo-consulenziale:
- di informazione relativa alle opportunità localizzative esistenti, alle iniziative di carattere promozionale in corso, all'elenco delle domande di autorizzazione presentate e allo stato del loro iter procedimentale, alle normative applicabili, alle agevolazioni e ai finanziamenti disponibili per le imprese e ad ogni altra informazione utile disponibile a livello regionale (art. 23, comma 2, D. lgs. 112/1998 e art. 3, comma 2, D.P.R. 447/1998);
- di assistenza e consulenza alle imprese, considerando lo specifico progetto in relazione al quale l'operatore si è rivolto allo sportello con l'indicazione degli adempimenti necessari;

b) collegamento tra gli operatori e la struttura unica:
- lo Sportello costituisce il punto di incontro tra impresa e struttura, è la sede ove si presenta la domanda, dove si ritirano atti e provvedimenti, dove si forniscono e si ottengono chiarimenti, si integrano documentazioni, si controlla lo svolgimento dell'iter procedimentale; si discutono le questioni attinenti al procedimento e all'iniziativa nel rispetto degli obblighi di trasparenza e in termini di reciproca leale collaborazione.

L'istituzione degli Sportelli Unici comporta il coordinamento degli stessi con eventuali altri organismi che svolgono analoghe funzioni informative o di assistenza-consulenza, quali le C.C.I.A.A., le associazioni di categoria e gli ordini e collegi professionali. Le competenze e le disponibilità di questi soggetti potrebbero essere coinvolte, con apposite convenzioni, in un'organica azione di supporto dello sportello unico. A tal proposito si ricorda la Circolare del 29 maggio 2001, n. 58/2001, emanata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale che recita "… si rappresenta l'opportunità di porre in essere un'attività di supporto a quella dello sportello unico per le imprese che abbia ad oggetto tanto la diffusione di tutte le informazioni circa le norme di tutela del lavoratore eventualmente richieste dagli operatori dei diversi settori imprenditoriali, quanto lo svolgimento di una vera e propria attività di consulenza".

Le funzioni di competenza della struttura unica possono essere esercitate:
a) da un singolo Comune, in riferimento agli impianti produttivi localizzati o da localizzare nel territorio di quel Comune;
b) in forma associata, "anche con altri Enti Locali" (art. 24, comma 1, D. Lgs. n. 112/1998), con riguardo agli impianti produttivi localizzati o da localizzare nel territorio dei Comuni associati.

Per quanto riguarda l'esercizio in forma associata possiamo considerare i seguenti casi:
- *Comunità Montana*. L'art. 27 del D. Lgs. n. 267/2000, qualifica le Comunità Montane come "unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni …", e precisa che esse sono costituite, fra l'altro, "per l'esercizio associato delle funzioni comunali". L'art. 28, comma 1, dello stesso Testo Unico stabilisce che "l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni ... spetta alle comunità montane" là dove queste sono state costituite. Nel caso in cui i Comuni vogliano peraltro esercitare "singolarmente" (come recita l'art. 24 del D. Lgs. n. 112/1998) le funzioni in oggetto, non v'è dubbio sul fatto che è possibile e legittima anche tale scelta.
- *Convenzione* (art. 30 del D. Lgs. 267/00). Le convenzioni vengono stipulate al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati; esse possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.
- *Consorzio* (art. 31 del D. Lgs. 267/00). Gli Enti Locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio al quale possono partecipare altri Enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

- *Unione di Comuni* (art. 32 del D. Lgs. n. 267/2000). Le unioni di Comuni sono Enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.
- *Accordo di programma* (art. 34 del D. Lgs. n. 267/2000). Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il Presidente della Regione o il Presidente della Provincia o il Sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

Qualora i Comuni aderiscano a patti territoriali o abbiano sottoscritto contratti di area, la struttura unica può coincidere con il soggetto responsabile del patto o del contratto (art. 24, comma 5, D. Lgs. n. 112/1998, richiamato dall'art. 3, comma 2, del D.P.R. n. 447/1998 come modificato dal D.P.R. n. 440/2000.)

Da ultimo occorre citare che l'art. 3 del decreto legislativo n. 112/1998 e l'art. 33, comma 2, del D. Lgs. n. 267/2000 prevedono l'individuazione da parte delle Regioni dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni conferite ai Comuni di minor dimensione demografica, nel cui àmbito "i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale".

8. Il responsabile della struttura e il responsabile del procedimento

L'art. 3, comma 1, del D.P.R. 447/98 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"; inoltre, la struttura unica deve dotarsi di uno "sportello unico per le attività produttive". Il successivo comma 4 precisa che "i Comuni realizzano la struttura e nominano il responsabile del procedimento" e che "il funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento".

La Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi dell'8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647, che recepisce integralmente l'accordo sancito in Conferenza Unificata nella seduta del 1° luglio 1999, attribuisce al responsabile dello Sportello unico nei confronti di altre amministrazioni ed enti pubblici: poteri di impulso relativamente agli atti istruttori affidatigli che debbono confluire nel provvedimento finale adottato dal Comune; poteri di diffida e messa in mora per l'inadempimento o il ritardato adempimento; il potere di convocare la Conferenza di servizi.

L'art. 3 del D.P.R. n. 447/1998 permette una corretta individuazione del responsabile del procedimento con particolare riferimento alla qualifica o categoria che detto soggetto deve rivestire.

Per quanto concerne il "responsabile della struttura" l'art. 6, comma 11, del D.P.R. n. 447/1998 come modificato dal D.P.R. n. 440/2000, stabilisce che è individuato ai sensi degli articolo 107, comma 3 e 109, comma 2 del D.Lgs. n. 267/2000. Le funzioni del Responsabile vengono 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.

Le due figure di "responsabile della struttura" e "responsabile del procedimento" non debbono per forza ritenersi coincidenti. Infatti, se da una parte, ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 4, i Comuni affidano l'intero procedimento ad un'unica struttura il cui funzionario preposto è responsabile dell'intero procedimento, dall'altra, 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 la responsabilità di tutti i procedimenti di competenza dello Sportello Unico non deve necessariamente far capo al responsabile della struttura, il quale può discrezionalmente individuare i responsabili dei singoli procedimenti in altri dipendenti addetti alla struttura. Inoltre, per i responsabili dei singoli procedimenti non vale la regola secondo cui è richiesta la qualifica dirigenziale; tale norma, infatti, vale solo per i responsabili di struttura nei Comuni dotati di personale con tale qualifica.

In conclusione il responsabile della struttura unica, secondo la normativa in esame, individuato ai sensi dell'art. 107, comma 3, e dell'art. 109, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 deve essere:

- un dirigente poiché in base all'art. 107, comma 3, lettera f), del T.U. approvato con il D.Lgs. n. 267/2000, ha il compito di rilasciare "i provvedimenti di autorizzazione, di concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, ecc.";
- il funzionario responsabile di un servizio o di un ufficio, con la relativa funzione attribuitagli dal Sindaco con provvedimento motivato, nei Comuni privi di personale avente qualifica dirigenziale (art. 109, comma 2, T.U. Enti Locali).

9. Rapporto con Uffici interni/Enti terzi

Uno dei vincoli che maggiormente influisce sull'operatività degli Sportelli Unici è la capacità di coordinarsi con gli uffici interni e con gli altri Enti interessati al procedimento unico (ASL, VV.F, ISPESL, ARPA, Soprintendenza ecc.).
Le principali criticità, emerse da varie indagini effettuate dalla Prefettura e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sono:

- l'interazione tra la normativa di riferimento;
- il raccordo sulla tempistica dei procedimenti;
- l'identificazione delle procedure e delle competenze;
- una bassa informatizzazione del procedimento;
- l'individuazione di un referente unico.

Dal punto organizzativo, per un buon funzionamento della struttura unica occorre:

a) che vengano definiti gli obblighi, a carico degli uffici comunali, relativi al rispetto dei tempi del procedimento unico, eventualmente tramite il regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi;
b) che vengano predisposti accordi con i soggetti pubblici esterni al Comune (A.S.L., VV.F., I.S.P.E.L.S, ecc.) che garantiscano, tra l'altro, l'espletamento della procedura nei tempi dovuti;
c) che venga omogeneizzata la modulistica, sia per agevolare comprensione e compilazione della stessa, sia per rendere assolutamente rapido ogni controllo formale, sia ancora per consentire l'impiego dei supporti informatici.

Al riguardo, la legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 6, ha introdotto nel decreto legislativo n. 112/1998 l'articolo 27-bis (Misure organizzative per lo sportello unico per le imprese). La norma impone alle amministrazioni, agli enti, alle autorità in genere competenti a compiere atti destinati a confluire nel procedimento gestito dalla struttura unica, di adottare le misure organizzative necessarie per snellire le rispettive procedure ed attività, "al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato regolamento" sullo sportello unico.

La Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 8-7-1999 n. DAGL 1.3.1/43647 chiarisce che al fine di regolare i rapporti tra il Comune (o i Comuni associati) e le altre amministrazioni coinvolte possono essere stipulate apposite convenzioni o accordi ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs. n. 112/1998, nonché ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990.
Negli accordi che regolano il rapporto di avvalimento dovrà essere in ogni caso previsto che ogni amministrazione deve individuare un responsabile dei rapporti con la struttura unica responsabile del procedimento:

- che risponda al Comune degli adempimenti affidati alla stessa amministrazione e del rispetto dei tempi;
- che garantisca il flusso delle informazioni attraverso l'indicazione dei responsabili dei singoli procedimenti;
- che, in caso di inadempimento o ritardato adempimento da parte dei responsabili dei procedimenti, provveda all'applicazione delle sanzioni previste dalla legge e dai contratti, anche su segnalazione della struttura.

10. Il procedimento unico

La struttura unica ha il compito di svolgere il procedimento amministrativo al fine di rilasciare il provvedimento finale necessario per la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la riconversione di impianti produttivi di beni e servizi.

Il D.P.R. n. 447/1998 individua e definisce due tipi di procedimento:
1) il *procedimento semplificato* (artt. 4 e 5);
2) il *procedimento mediante autocertificazione* (art. 6, 7 e 8):

La scelta tra i due procedimenti è di competenza dell'impresa. Inoltre, l'impresa può richiedere che la struttura si *pronunci sulla conformità*, allo stato degli atti, in possesso della stessa, dei progetti preliminari con i vigenti strumenti di pianificazione paesistica, territoriale e urbanistica, senza che ciò pregiudichi la definizione dell'eventuale successivo procedimento autorizzatorio. La struttura, per il parere di conformità, deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta (art. 3, comma 3, DPR n. 447/1998). Il responsabile unico del procedimento ha nei confronti delle altre amministrazioni ed enti pubblici "…il potere di convocare la conferenza dei servizi, anche a prescindere dalla richiesta dell'impresa, anche ai fini dei pareri preventivi da rendere ai sensi dell'art. 3, comma 3". (Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 8-7-1999 n. DAGL 1.3.1/43647)

10.1 Il procedimento semplificato

Il procedimento semplificato è necessario:
a) "per gli impianti e i depositi di cui all'art. 27 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112", cioè per:
   - gli impianti nei quali sono utilizzati materiali nucleari;
   - gli impianti di produzione di materiale d'armamento;
   - i depositi costieri;
   - gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali;
   - gli impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti.

b) per i progetti riguardanti gli impianti di cui all'art. 4 del D.P.R. n. 447/1998 come modificato dal D.P.R. n. 440/2000, di seguito specificati:
   - progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale;
   - impianti da sottoporre al controllo sui pericoli di incidente rilevante;
   - impianti da sottoporre alla disciplina della prevenzione e riduzione dell'inquinamento;

c) per i progetti riguardanti opere la cui realizzazione comporti variazione degli strumenti urbanistici, ai sensi art. 5 del D.P.R. n. 447/1998 come modificato dal D.P.R. n. 440/2000.

Il procedimento semplificato ha inizio con la presentazione della domanda alla struttura unica, da parte dell'impresa, da compilare eventualmente su moduli utilizzabili informaticamente.

La ricezione della domanda comporta l'obbligo di protocollare la stessa e di nominare un responsabile del procedimento.

Ai fini della decorrenza dei termini previsti dal D.P.R. n. 447/1998, occorre chiarire se questi ultimi decorrono dal momento in cui l'istanza perviene all'Ente locale, e quindi al protocollo dello stesso, oppure dal momento in cui l'istanza giunge alla struttura competente. Tali riferimenti temporali,

infatti, non sempre coincidono, risultando anzi, in taluni casi, notevolmente diversi. 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 rapidi dell'istanza e conseguentemente di attivarsi. Occorrerà, pertanto, che ciascun Comune valuti le misure organizzative più idonee a garantire il rispetto dei tempi procedimentali, ad esempio, tramite interventi di riorganizzazione e razionalizzazione interni all'Ente locale.

La ricezione della domanda implica la sua ricevibilità. È dunque necessario che, prima di numerare la pratica e di avviare il procedimento, lo sportello effettui una verifica preliminare al fine di accertare l'esistenza delle condizioni di ricevibilità. La positiva conclusione della verifica di ricevibilità non costituisce in alcun modo riconoscimento della completezza della documentazione o dell'istanza stessa: resta necessariamente salvo il potere-dovere di richiedere e di acquisire le integrazioni necessarie, nello svolgimento della successiva istruttoria di merito.

Anche se nel caso di procedimento semplificato, manca una disposizione analoga a quella dell'art. 6 commi 2 e 13 del D.P.R. n. 447/1998 che prescrivono l'inserimento immediato nell'archivio informatico e la pubblicizzazione della domanda, è ipotizzabile un'estensione analoga di tali obblighi, da adempiersi in applicazione dell'art. 3 del D.P.R. n. 447/1998 e del principio enunciato all'art. 7 della legge n. 241/1990, con le forme di cui all'art. 8 comma 2 (contenuto obbligatorio minimo della comunicazione di avvio del procedimento) e le finalità di cui all'art. 9 della legge n. 241/1990 (partecipazione procedimentali dei soggetti cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento finale).

La struttura unica provvede quindi a richiedere a ciascuna amministrazione competente i consensi, i pareri e in genere gli atti di loro competenza necessari nel procedimento unico, entro un termine che non può superare i novanta giorni dalla ricezione della documentazione (naturalmente, se è possibile provvedere in un tempo minore eventualmente recependolo in un accordo, non vi è ragione di impiegare l'intero termine di legge).

Le Amministrazioni competenti hanno 30 giorni di tempo per richiedere l'integrazione della documentazione alla struttura unica, poiché essa è l'unico interlocutore dell'impresa. Ove una integrazione documentale necessaria non venisse fornita, non resterebbe all'Amministrazione competente che negare il consenso di sua competenza: la legge non lascia alternative, poiché la previsione di una sospensione del termine temporale è formulata dalla legge solo a proposito di documentazione rilevante ai fini della V.I.A.
Comunque la giurisprudenza ha affermato che il termine per il compimento di un'istruttoria non può iniziare a decorrere se gli atti della pratica da istruire non sono completi, e dunque necessitano di integrazioni; che deve sempre ammettersi, quindi, che possano essere chieste integrazioni istruttorie necessarie, anche in assenza di una esplicita previsione di legge; che, in presenza di termini fissati per il compimento di un'istruttoria, ciò che è vietato è il fatto che i termini stessi vengano sospesi, interrotti o prorogati al di fuori di un'effettiva necessità istruttoria.
Di conseguenza attribuire all'impresa un termine per produrre un'integrazione, e sospendere per un pari periodo il termine fissato dal Regolamento per il compimento del procedimento unico, sarebbe dunque operazione legittima, e necessaria.
Se poi, nel termine fissato, l'integrazione non viene fornita, si creano i presupposti per la reiezione della domanda.

Nel caso in cui la struttura unica raccoglie tutte le autorizzazioni e i consensi necessari, il procedimento unico si conclude con un atto finale espresso che, enunciate le eventuali prescrizioni e condizioni, autorizza l'impresa a realizzare il tipo di intervento oggetto della richiesta. Infatti, il D.P.R. n. 440/2000 recita che il provvedimento conclusivo del procedimento unico è "ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento".

Se invece, entro il termine di novanta giorni (120+60 in caso di V.I.A.), avviene che anche solo una delle Amministrazioni competenti per le varie autorizzazioni e per i vari consensi si pronunci negativamente, il procedimento si conclude con il rigetto della domanda (art. 4, comma 2, D.P.R. n. 447/1998). Tale rigetto deve essere formulato dal responsabile del procedimento, e motivato. Al

rigetto deve essere allegata la pronuncia negativa e il tutto deve essere trasmesso all'impresa richiedente entro tre giorni.
L'impresa ha la possibilità (art. 4, comma 2, D.P.R. n. 447/1998) entro il termine di venti giorni dalla ricezione del rigetto di chiedere alla struttura unica di convocare una conferenza di servizi al fine di stabilire se la pronuncia negativa possa essere superata.

Alla conferenza devono partecipare tutti i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento: sia quelli che non si sono espressi, sia quelli che si sono espressi negativamente, sia le Amministrazioni che si sono espresse in termini positivi. Infatti, è inevitabile la partecipazione alla conferenza di tutti i soggetti pubblici interessati, poiché il raggiungimento di un'intesa atta a definire nuove modalità progettuali idonee a superare la pronuncia negativa di un'Amministrazione può determinare la necessità di un'ulteriore considerazione del progetto modificato da parte delle altre Amministrazioni.

Nel caso in cui le Amministrazioni non si pronuncino in alcun modo nel termine di 90 giorni il responsabile del procedimento convoca una conferenza di servizi di cui al comma 3 dell'art. 4 del D.P.R. n. 447/1998. A questa conferenza devono partecipare tutti i soggetti pubblici coinvolti (anche quelli che già si sono espressi positivamente), così come suddetto.
Il responsabile del procedimento deve convocare la conferenza di servizi entro i cinque giorni successivi alla scadenza del termine di 90 giorni di cui al comma 1.
L'art. 4, comma 4, del D.P.R. n. 447/1998 impone di pubblicizzare la convocazione della conferenza affinché i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, o i soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, soggetti ai quali possa derivare un pregiudizio dall'attuazione del progetto, abbiano modo di presentare osservazioni, oltre che di partecipare alla conferenza stessa. Appare logico che tali soggetti possano essere assistiti da tecnici ed esperti, anche se tale facoltà è conferita nel caso della "riunione" di cui all'art. 6, comma 13, del D.P.R. n. 447/1998, nell'àmbito del procedimento mediante autocertificazione.
I soggetti portatori di interessi sono ammessi alla conferenza ed alla facoltà di formulare osservazioni "che la conferenza è tenuta a valutare" (art. 4, comma 4, D.P.R. n. 447/1998) poiché può derivare pregiudizio dalla realizzazione del progetto (art. 5, comma 1). E' compito del responsabile del procedimento quello di selezionare il materiale da sottoporre alla conferenza e di dirigere e coordinare l'istruttoria del progetto.
La conferenza fissa il tempo necessario per pervenire alla conclusione dei propri lavori, nel rispetto comunque del comma 7, art. 4, D.P.R. n. 447/1998 (cinque mesi dal deposito della domanda, che salgono a nove in caso di V.I.A.).

L'istruttoria deve concludersi con un verbale conclusivo che tiene luogo degli atti delle singole Amministrazioni di settore.
Siccome l'art. 11, comma 9, della legge n. 340/2000, non attribuisce valenza di atto "globale" di assenso al verbale della conferenza, bensì al "provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi", il coordinamento di tale disposizione con il D.P.R. n. 447/1998 conduce dunque ad affermare la necessità del provvedimento finale, conclusivo del procedimento unico, anche nel caso in cui sia stata svolta la conferenza di servizi.

Di seguito si riporta l'iter relativo al procedimento semplificato:

◊ *Domanda*
Da inoltrare alla Struttura e contenente la documentazione e la modulistica necessaria per richiedere i pareri, nulla osta ecc. alle amministrazioni interessate dal procedimento.

◊ *Inserimento istanza nell'archivio informatico*

◊ *Pubblicazione Albo pretorio del Comune per 15 giorni*

◊ *Integrazione documentazione*

Per una sola volta, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda. Sospensione del termine fino alla presentazione dell'integrazione richiesta. Attribuzione all'impresa di un termine per produrre un'integrazione che, se non viene rispettato, da luogo alla reiezione della domanda.

◊ *Consensi, pareri, nulla osta*
La struttura unica provvede a richiedere a ciascuna amministrazione coinvolta nel procedimento a far pervenire i consensi, i pareri e in genere gli atti di loro competenza necessari nel procedimento unico, entro un termine che non può superare i novanta giorni dalla ricezione della documentazione (120 + 60 giorni nel caso di V.I.A.).

◊ *Provvedimento finale*
La struttura unica raccoglie tutte le autorizzazioni e i consensi necessari e rilascia il provvedimento finale. Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto.

CASI DI CONVOCAZIONE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

a) Se, entro i termini di 90 giorni (o 120+60 giorni nel caso di V.I.A.), una delle Amministrazioni si pronuncia negativamente, la pronuncia è trasmessa dalla struttura al richiedente entro tre giorni e il procedimento si intende concluso. Tuttavia, il richiedente, entro venti giorni dalla comunicazione, può chiedere alla struttura di convocare una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa
b) Decorsi inutilmente i 90 giorni (o 120+60 giorni), entro i successivi cinque giorni, il responsabile del procedimento presso la struttura, convoca una conferenza di servizi.

◊ *Convocazione della Conferenza di Servizi*

◊ *Inserimento dell'avviso di convocazione nell'archivio informatico*

◊ *Affissione Albo Pretorio dell'avviso di convocazione*

◊ *Pubblicità: giornali, radio ecc. (facoltativa a giudizio del responsabile della struttura)*

◊ *Svolgimento della Conferenza di Servizi*

◊ *Conclusione procedimento*
Provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi (verbale).

10.2. Il procedimento mediante autocertificazione

Perché sia possibile utilizzare il procedimento mediante autocertificazione occorre che ricorrano le seguenti condizioni:

a) il procedimento deve riguardare impianti diversi da quelli individuati dall'art. 27 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112; e cioè gli:
   - impianti nei quali sono utilizzati materiali nucleari;
   - impianti di produzione di materiale di armamento;
   - depositi costieri;
   - impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali;
   - impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio di rifiuti;

b) che ci si procuri comunque le autorizzazioni esplicite necessarie nelle materie che il D.P.R. n. 447/1998 qualifica come "non autocertificabili", vale a dire:
   - in tema di valutazione di impatto ambientale;
   - in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose;
   - in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento;

- nelle ipotesi per le quali la normativa comunitaria europea prevede la necessità di un'apposita autorizzazione esplicita;

c) che intervenga il rilascio della concessione edilizia, ove essa occorra;

d) che l'impresa disponga delle autocertificazioni, che sono delle dichiarazioni (asseverazioni) redatte da professionisti, e sottoscritte anche dal legale rappresentante dell'impresa, che attestino la conformità del progetto alle norme vigenti nelle seguenti materie:
   1. urbanistica;
   2. delle sicurezza degli impianti;
   3. sanitaria;
   4. ambientale.

Nel caso in cui l'intervento comporti opere soggette a concessione edilizia, l'istanza anzidetta dovrà contenere anche la richiesta di rilascio della concessione medesima.

Nel caso in cui l'impresa si presenti allo sportello con progetti inidonei, lo sportello unico può suggerire di non attivare il procedimento, al fine di integrare il progetto onde evitare la richiesta formale di integrazione o addirittura la reiezione. Se l'impresa volesse comunque depositare l'istanza, il deposito non potrebbe essere rifiutato. Comunque, appare necessario ritenere (trasparenza e semplicità del procedimento) che la struttura unica debba subito rendere nota l'improcedibilità della domanda ove questa difetti di quanto occorre in termini tali da non poter essere rimediati attraverso alla richiesta di integrazioni di cui all'art. 6, comma 3, D.P.R. n. 447/1998.

Nel caso di ricezione della domanda, la struttura unica deve:
1) immettere la domanda nell'archivio informatico (art. 6, comma 2);
2) dare pubblicità alla domanda stessa: affissione all'albo pretorio del Comune sede della struttura unica e se diverso del Comune in cui l'intervento è localizzato, inserimento all'archivio informatico. In casi di particolare rilievo si può pubblicizzare la domanda anche in altri modi ad esempio sulla stampa, ecc.;
3) trasmettere (anche in via telematica) copia dell'istanza alla Regione (Assessorato alle Attività Produttive) e copia della stessa istanza e della documentazione allegata:
   - agli altri Comuni interessati;
   - ai soggetti pubblici competenti per le varie verifiche da compiere nel caso specifico (art. 6, comma 1, D.P.R. n. 447/1998);
4) promuovere presso il Comune territorialmente competente il rilascio della concessione edilizia, se questa è necessaria.

Entro venti giorni dall'avvenuta pubblicità (art. 6, comma 13), i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, i comitati e le associazioni portatori di interessi diffusi, ai quali possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto, possono trasmettere alla struttura unica memorie e osservazioni, o chiedere di essere sentiti oppure chiedere la convocazione di una riunione alla quale partecipi anche l'impresa (a tale riunione ciascun partecipante può essere assistito da tecnici ed esperti). Se la riunione viene convocata, il termine di sessanta giorni (quarantacinque giorni per impianti a struttura semplice) per la conclusione del procedimento resta sospeso per non più di venti giorni (art. 6. comma 14).

Entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della domanda la struttura può richiedere, per una sola volta, l'integrazione degli atti o dei documenti necessari ai fini istruttori. Decorso il predetto termine non possono essere richiesti altri atti o documenti concernenti fatti risultanti dalla documentazione inviata.
La richiesta di integrazione sospende il decorso del termine temporale di cui al comma 8 dell'art. 6. Il termine medesimo riprende a decorrere dal giorno del deposito dell'integrazione stessa.

Nel compiere l'istruttoria la struttura unica può constatare che:
a) occorrono chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali scelte dall'impresa;
b) occorrono chiarimenti riguardanti il rispetto delle normative amministrative e tecniche di settore;

c) il progetto si rivela particolarmente complesso;
d) si rendono necessarie modifiche al progetto per poter pervenire all'autorizzazione;
e) il Comune propone una diversa localizzazione dell'impianto, nell'àmbito delle aree da destinare agli insediamenti produttivi di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 447/1998.

In tali casi, la struttura - attraverso il responsabile del procedimento - può convocare l'impresa per un'audizione formale, della quale viene redatto apposito verbale (art. 6, comma 4). L'audizione deve coinvolgere le Amministrazioni di settore interessate, per quanto di rispettiva competenza.
L'audizione può:

- chiarire le soluzioni tecniche e progettuali e il rispetto delle normative;
- far accettare all'impresa le modifiche del progetto, anche sotto il profilo della sua localizzazione.

In tali ipotesi, il verbale conclusivo dell'audizione conterrà un accordo ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241/1990. Se l'accordo comporta la redazione di un nuovo progetto, o di modifiche al progetto iniziale, il termine di cui al comma 8 dell'art. 6 è sospeso a far data dall'accordo stesso; esso riprende a decorrere con la presentazione del progetto nuovo o modificato.

L'art. 6, comma 8, del Regolamento fissa il termine di sessanta giorni per la conclusione del procedimento. Il termine decorre dal deposito della domanda o dal deposito dell'integrazione della stessa. In tale termine è ricompreso anche il rilascio della concessione edilizia.

Entro il termine di sessanta giorni, la struttura unica deve dunque rilasciare o denegare (motivatamente) il provvedimento autorizzatorio finale, munito in allegato delle varie autorizzazioni.
Ove il termine anzidetto decorra inutilmente, la realizzazione del progetto si intende autorizzata (art. 6, comma 10) in conformità:
a) alle autocertificazioni prodotte;
b) alle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni esplicite previamente acquisite, relative alle materie non autocertificabili.

Deve però essere comunque rilasciata (quando occorre) la concessione edilizia, perché la realizzazione del progetto possa essere avviata. In altri termini, il silenzio-assenso non investe anche l'aspetto edilizio. Ove basti la denuncia di inizio di attività (d.i.a.), è sufficiente la denuncia (o la comunicazione) stessa, e ciò vale in materia edilizia come negli altri casi in cui la legge ammette la comunicazione o la denuncia di inizio dell'attività.

Successivamente la struttura e le altre Amministrazioni effettuano le verifiche di loro competenza. Le verifiche entrano nel merito, e cioè (art. 7, commi 1 e 2) con riferimento alla conformità delle autocertificazioni agli strumenti urbanistici ed in genere ai contenuti delle autocertificazioni stesse.
Ciascuna amministrazione competente controlla il rispetto delle norme, dei piani e delle discipline sulle quali ha competenza.

Nell'eventualità che la struttura unica constati la falsità di una o più autocertificazioni (esclusi gli errori e le omissioni materiali suscettibili di rimedio mediante correzione o integrazione):

- prima dell'inizio dei lavori: la struttura unica trasmette gli atti alla Procura della Repubblica e dà comunicazione del fatto all'impresa, segnalando che il procedimento è sospeso fino alla decisione (giudiziale) sui fatti segnalati;
- dopo l'inizio dei lavori: al rapporto alla Procura e alla comunicazione all'impresa si affianca l'ordine di riduzione in pristino, immediato e privo di preventive diffide.

Di seguito si riporta l'iter relativo al procedimento mediante autocertificazione:

◊ *Domanda*
Da inoltrare allo Sportello Unico contenente la richiesta del titolo edilizio necessario, unitamente alle autocertificazioni attestanti conformità del progetto alle norme vigenti in materia urbanistica, della sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e della tutela ambientale.

◊ *Trasmissione alla Regione, ai Comuni interessati ed ai soggetti competenti per le verifiche*

Copia della domanda, e della documentazione prodotta, viene trasmessa dalla struttura, anche in via telematica, alla regione nel cui territorio è localizzato l'impianto, agli altri Comuni interessati nonché, per i profili di competenza, ai soggetti competenti per le verifiche.

◊ *Immissione della domanda nell'archivio informatico*

◊ *Pubblicazione all'Albo pretorio del Comune per 15 giorni*

◊ *Portatori di interessi*
Entro *venti giorni* dalla avvenuta pubblicità i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, possono trasmettere alla Struttura, memorie e osservazioni o chiedere di essere uditi in contraddittorio ovvero che il responsabile del procedimento convochi tempestivamente una riunione alla quale partecipano anche i rappresentanti dell'impresa. Tutti i partecipanti alla riunione possono essere assistiti da tecnici ed esperti di loro fiducia, competenti sui profili controversi.
La convocazione della riunione sospende, per non più di venti giorni, il termine.

◊ *Concessione edilizia*
Ove è necessaria la concessione edilizia contestualmente la Struttura dà inizio al procedimento per il rilascio della stessa

◊ *Integrazione documentazione*
Per una sola volta entro 30 giorni dal ricevimento della domanda. Sospensione termine fino alla presentazione dell'integrazione richiesta.

◊ *Audizione in contraddittorio*
Nel caso occorrano chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali o al rispetto delle normative amministrative e tecniche di settore o qualora il progetto si riveli di particolare complessità ovvero si rendano necessarie modifiche al progetto o il Comune intenda proporre una diversa localizzazione dell'impianto, nell'ambito delle aree individuate ai sensi dell'articolo 2, il responsabile del procedimento può convocare il soggetto richiedente per una audizione in contraddittorio di cui viene redatto apposito verbale. Qualora, al termine dell'audizione, sia raggiunto un accordo, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 241/1990, sulle caratteristiche dell'impianto, il relativo verbale vincola le parti, a condizione che le eventuali modifiche al progetto originario siano compatibili con le disposizioni attinenti ai profili di autocertificazione. Il termine resta sospeso fino alla presentazione del progetto modificato conformemente all'accordo.

◊ *Autorizzazione*
La realizzazione del progetto si intende consentita se entro 60 giorni dal ricevimento della domanda o della sua integrazione non viene comunicato motivato diniego (45 giorni nel caso di impianti a struttura semplice). Ove sia necessaria la concessione edilizia, il procedimento si conclude nello stesso termine con il rilascio o con il diniego della concessione edilizia.

◊ *Comunicazione inizio lavori da parte dell'Impresa*
La realizzazione dell'opera è comunque subordinata al rilascio della concessione edilizia, ove necessaria ai sensi della normativa vigente.

◊ *Controlli*
A seguito della comunicazione di inizio lavori, il comune e gli altri enti competenti provvedono ad effettuare i controlli ritenuti necessari.

10.2.1 Gli impianti a struttura semplice

L'art. 6, comma 6, del D.P.R. n. 447/98 stabilisce che, ferma restando la necessità della acquisizione della autorizzazione nelle materie per cui non è consentita l'autocertificazione, nel caso di *impianti a struttura semplice*, individuati dagli Enti Locali titolari di Sportello unico secondo i criteri previamente stabiliti dalla Regione, la realizzazione del progetto si intende autorizzata se la struttura, entro

quarantacinque giorni dal ricevimento della domanda, non comunica il proprio motivato dissenso ovvero non convoca l'impresa per l'audizione. Nell'ipotesi in cui si rendono necessarie modifiche al progetto, si adotta la procedura descritta al punto precedente. La realizzazione dell'opera è comunque subordinata al rilascio della concessione edilizia, ove necessaria ai sensi della normativa vigente.

La Regione Campania con D.G.R. del 12 luglio 2002, n. 3422 ("Art. 6 , comma 6, D.P.R. n. 447/1998 come modificato dal D.P.R. n. 440/2000. Sportello Unico per le Attività Produttive. Definizione criteri per l'individuazione degli impianti a struttura semplice") ha deliberato che sono considerati impianti a struttura semplice tutti gli impianti che non rientrano nelle seguenti tipologie:

- impianti in cui si siano utilizzati materiali nucleari;
- impianti di produzione di materiale di armamento;
- depositi costieri;
- impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali;
- impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio di rifiuti;
- progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale;
- impianti da sottoporre al controllo sui pericoli di incidente rilevante;
- impianti da sottoporre alla disciplina della prevenzione e riduzione dell'inquinamento;
- impianti interessati da progetti riguardanti opere la cui realizzazione comporti variazione degli strumenti urbanistici;
- impianti interessati da progetti di realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione per i quali è necessario acquisire specifica autorizzazione in relazione a vincoli paesistici, storico-artistici archeologici e idrogeologici.

I criteri stabiliti saranno valutati alla luce dell'esperienza maturata dagli Sportelli Unici. A tal fine, la Regione, attraverso l'Osservatorio regionale istituito con D.G.R. del 15 novembre 2001, n. 6129 acquisirà analitici elementi conoscitivi riguardanti i tipi di progetti presentati alle strutture uniche, i tipi di impianti da essi interessati, la tipologia di imprese coinvolte, la durata media dei singoli subprocedimenti e l'elenco dei provvedimenti autocertificabili.

11. La conferenza di servizi

All'interno del procedimento unico seguito dalla struttura unica uno degli strumenti che essa adopera è la conferenza di servizi.
La conferenza di servizi è quel modulo procedimentale con cui si ottiene il coordinamento e la contestuale valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in un determinato procedimento, attraverso la trattazione contemporanea di uno stesso affare da parte di una pluralità di soggetti pubblici.
Gli articoli da 9 a 12 della L. 340/2000 hanno riscritto completamente la disciplina relativa alla conferenza di servizi, attraverso una nuova formulazione degli articoli 14 e seguenti della L. 241/1990. La scopo è quello di rendere più rapida la conclusione della conferenza di servizi assicurando comunque una decisione sul progetto presentato, e prospettando soluzioni alternative nel caso di pareri negativi.

Il Regolamento prevede il ricorso alla conferenza in quattro casi. Essi sono i seguenti:

1) Nel procedimento semplificato: quando una delle amministrazioni si pronuncia negativamente sulla domanda e l'interessato ne chiede la convocazione (art. 4, comma 2).
2) Nel procedimento semplificato: quando non si ottiene il provvedimento entro i 90 giorni previsti (art. 4, comma 3).
3) Quando il progetto contrasta con la pianificazione urbanistica e richiede la variante dello strumento urbanistico (con alcune limitazioni): il responsabile del procedimento convoca la conferenza il cui esito potrà poi costituire una proposta di variante da sottoporre al consiglio comunale (art. 5, commi 1 e 2); al riguardo, va però tenuta presente la sentenza 26 giugno 2001, n. 206, della Corte Costituzionale.
4) Quando si tratta di individuare le aree da destinare ad insediamenti produttivi: tramite una conferenza di servizi le amministrazioni interessate costituiscono una intesa che sarà il presupposto per poi ottenere la variante urbanistica (art. 2, comma 1).

Ogni Amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'Amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

Alla conferenza di servizi possono partecipare i soggetti, portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo.

Il procedimento della conferenza si conclude attraverso le seguenti fasi:

a) al termine dei novanta giorni, l'amministrazione procedente (ossia, l'amministrazione deputata ad adottare il provvedimento finale) adotta, sulla base della maggioranza delle posizioni espresse, la determinazione conclusiva;
b) qualora alcune delle amministrazioni partecipanti non si siano espresse in sede di conferenza (amministrazioni «silenti»), entro trenta giorni dalla determinazione conclusiva le medesime hanno la possibilità di rilasciare tardivamente il proprio parere (parere postumo). In caso di silenzio protratto oltre il termine di trenta giorni, si applica l'istituto del silenzio assenso.
   Detta ipotesi costituisce deroga al meccanismo descritto dall'art. 14-quater, comma 1 (dissenso espresso «in conferenza di servizi»).
   La disposizione prevede, altresì, la possibilità di impugnare, nel medesimo termine di trenta giorni, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi;
c) adozione del provvedimento finale che sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, anche nei confronti degli assenti.

Le decisioni in seno alla conferenza vengono adottate secondo il principio della maggioranza e non dell'unanimità, (come previsto dalla originaria formulazione della legge n. 241 del 1990).

All'applicazione di tale principio vi sono alcune fondamentali eccezioni:

a) nel caso in cui tra le amministrazioni dissenzienti (in minoranza) vi siano alcuni soggetti portatori di particolari interessi sensibili (salute, paesaggio, patrimonio storico-artistico e ambiente), la decisione non può essere adottata a maggioranza dalla Amministrazione procedente, la quale dovrà invece richiedere la determinazione sostitutiva all'organo collegiale di governo competente.
   La competenza dell'organo collegiale di governo si individua in base alla natura rivestita dall'Amministrazione procedente o di quella dissenziente: se una sola di queste due amministrazioni è statale, la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri.
   Pertanto, mentre nella ipotesi generale il dissenso di una amministrazione non portatrice di interessi sensibili viene «gestito» dall'amministrazione procedente secondo il criterio della maggioranza, nel caso in cui il dissenso sia espresso da un'Amministrazione portatrice di interessi sensibili, ossia da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, l'Amministrazione procedente, senza naturalmente adottare una determinazione conclusiva del procedimento, rimette gli atti al Consiglio dei Ministri affinché questi provveda ad adottare la c.d. determinazione sostitutiva;
b) nell'ipotesi in cui l'intervento sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) e in caso di provvedimento negativo, la decisione è rimessa, anche in tale fattispecie, al Consiglio dei Ministri.
c) nell'ipotesi di conferenza di servizi indetta per la formazione della variante urbanistica a seguito della presentazione di progetti in difformità agli strumenti urbanistici (art. 5 del D.P.R. 447/98) il consenso della Regione, espresso in sede di conferenza di servizi, diviene presupposto necessario affinché la variante possa essere legittimamente approvata dal Consiglio comunale. Infatti, la Corte Costituzionale a seguito di un ricorso promosso dalla Regione Veneto, con la sentenza 26 giugno 2001 n. 206 , ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lett. g) del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 nella parte in cui tale norma prevede che "ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, anche quando vi sia il dissenso della Regione".

La previsione normativa di esame presso il Consiglio dei Ministri del procedimento conclusosi con il dissenso di un'Amministrazione portatrice di un interesse sensibile, considerato che i meccanismi

previsti in conferenza non hanno consentito di raggiungere un convincimento unanime sulle soluzioni proposte, è finalizzata ad un confronto tra gli interessi pubblici coinvolti, affinché l'organo di Governo possa effettuare una ponderazione diretta ad individuare l'interesse prevalente.

Qualora il dissenso sia espresso da una Regione, il Presidente della Giunta Regionale interessata è invitato, per essere ascoltato, senza diritto di voto, a partecipare alla riunione del Consiglio dei Ministri per l'adozione della deliberazione.

Il procedimento davanti al Consiglio dei Ministri.
L'Amministrazione procedente, nel rimettere la decisione al Consiglio dei Ministri, deve trasmettere ogni documentazione utile all'adozione della decisione e, in particolare, il verbale conclusivo della conferenza di servizi dal quale deve risultare (Provv. 2-1-2003 "Norme in materia di conferenza di servizi. Linee guida operative per la remissione al Consiglio dei Ministri. (Legge 7 agosto 1990, n. 241, articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater)"):

a) la regolarità della convocazione delle Amministrazioni interessate;
b) le eventuali note precedenti o successive alla conferenza da parte delle Amministrazioni che non hanno partecipato;
c) le modalità di svolgimento della discussione e le relative posizioni assunte in sede di conferenza di servizi dalle amministrazioni convocate, con particolare riguardo alle eventuali soluzioni alternative ivi prospettate e ai dissensi espressi e motivati, soprattutto nella materia degli interessi sensibili;
d) le conclusioni adottate in seno alla conferenza di servizi che comportano la remissione della decisione al Consiglio dei Ministri;
e) nei casi di interventi infrastrutturali e produttivi, la documentazione progettuale completa di relazione tecnica, dal cui esame possa emergere un confronto tra lo stato dei luoghi e quello che si verrebbe a creare a seguito del prospettato intervento;
f) l'eventuale materiale fotografico.

L'amministrazione procedente deve inviare la richiesta di adozione della decisione da parte del Consiglio dei Ministri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo (via della Vite n. 13 - 00186 Roma).

Il termine previsto per l'adozione della decisione decorre dalla data di ricezione della richiesta sopraindicata, completa dei relativi allegati.

Il suddetto Dipartimento per il coordinamento amministrativo, ricevuta la richiesta di remissione della decisione al Consiglio dei Ministri, verifica la completezza degli atti a corredo della richiesta per il successivo avvio dell'istruttoria e, ove necessario, provvede a richiedere la necessaria documentazione integrativa all'Amministrazione proponente.

L'eventuale carenza della documentazione inviata a corredo della richiesta di remissione della decisione al Consiglio dei Ministri non consente l'avvio della relativa istruttoria da parte del Dipartimento a ciò preposto, in quanto la completezza della documentazione costituisce un presupposto indefettibile per la remissione degli atti al Consiglio dei Ministri e reca connessa la mancata decorrenza dei termini previsti entro i quali l'organo collegiale dovrebbe rendere la decisione.

Come peraltro anticipato nelle premesse, quest'ultima precisazione appare necessaria, atteso che continuano a pervenire richieste di determinazione sostitutiva del tutto incomplete, sotto il profilo documentale, tali da impedire materialmente agli uffici della Presidenza del Consiglio di intraprendere ogni utile iniziativa di carattere istruttorio-procedimentale.

Su segnalazione del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Presidente del Consiglio, in considerazione della complessità dell'istruttoria, può disporre una proroga del termine per l'adozione della decisione da parte del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.

In ogni caso, il termine stabilito per l'adozione della deliberazione non può essere superiore a complessivi novanta (90) giorni.

Il Presidente del Consiglio comunica all'Amministrazione procedente l'intervenuta proroga del termine per la deliberazione del Consiglio stesso, invitandola, nel contempo, a notificare il nuovo termine a tutte le Amministrazioni interessate nel procedimento.

Nel corso dell'istruttoria, al fine della successiva sottoposizione della decisione al Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo informa gli uffici centrali delle Amministrazioni in merito alle posizioni assunte dai rispettivi uffici periferici nell'àmbito della conferenza di servizi.

È facoltà della Presidenza del Consiglio -- in ragione della complessità istruttoria -- indire riunioni di coordinamento per acquisire i necessari elementi informativi e di valutazione da sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri, per il successivo esame della questione da parte del Consiglio dei Ministri.

Una volta completati gli adempimenti istruttori, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo predispone la relazione istruttoria da sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La remissione della decisione al Consiglio dei Ministri avviene per il tramite del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il Consiglio dei Ministri, entro trenta giorni ovvero entro novanta giorni in caso di avvenuta proroga dell'istruttoria, procede all'adozione della relativa deliberazione.

La decisione assunta dal Consiglio dei Ministri viene notificata, dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per il coordinamento amministrativo, all'Amministrazione proponente che provvederà, a sua volta, a darne comunicazione alle Amministrazioni interessate con l'invito a conformarsi alla stessa.

12. Il collaudo

Le strutture e gli impianti sono sottoposti al collaudo quando lo prevedono le norme vigenti. Il collaudo deve consentire l'immediata utilizzabilità dell'impianto ultimato e garantire al medesimo tempo una effettiva verifica preventiva della conformità al progetto approvato (o autocertificato nei casi dell'art. 6), dell'agibilità e dell'immediata operatività (ovvero della conformità alle ulteriori disposizioni applicabili). Non possono svolgere il ruolo di collaudatore il progettista, il direttore dei lavori, i soggetti collegati professionalmente o economicamente, in via diretta o indiretta, all'impresa che si è rivolta allo sportello unico (comma 1 art. 9).

Il collaudo di cui al D.P.R. n. 447/1998 deve riguardare tutti gli adempimenti previsti dalla legge ed in particolare:
- le strutture edilizie;
- gli impianti produttivi;
- le misure e gli apparati volti a salvaguardare la sanità, la sicurezza e la tutela ambientale, nonché la loro conformità alle norme sulla tutela del lavoratori nei luoghi di lavoro ed alle prescrizioni indicate in sede di autorizzazione.

Al personale dipendente delle amministrazioni già competenti ad effettuare i controlli ai sensi della normativa vigente, spetta il ruolo di controllo, che si esplica:
- presenziando alle operazioni di collaudo svolte dal professionista privato (su invito e sotto il coordinamento della Struttura unica comunale per le attività produttive);
- effettuando (se possibile contestualmente, secondo un criterio di economia ed efficacia dell'attività dell'amministrazione) tutte le verifiche di competenza previste dalle disposizioni vigenti;
- successivamente, nell'attività di monitoraggio e controllo ispettivo.

L'esito negativo dei controlli pubblici incide, direttamente, sulla operatività e sulla stessa esistenza dell'impianto (che dovrà essere adeguato o eliminato, con sospensione cautelativa immediata dell'attività in caso di pericolo) e, solo indirettamente, sul certificato di collaudo, nonché sul titolare (per le responsabilità dovute alla realizzazione di un impianto difforme dall'autorizzazione e quindi non

autorizzato e comunque non a norma) e sul professionista (che risponde civilmente, penalmente e inoltre disciplinarmente nei confronti del proprio ordine o albo).

Il deposito del certificato di collaudo conclude, come detto, la fase di verifica preventiva per la messa in funzione dell'impianto già realizzato. Tale fase costituisce quindi un autonomo procedimento, avviato dalla richiesta di fissazione della data per lo svolgimento delle operazioni di collaudo da parte dell'interessato.

Gli ulteriori atti autorizzatori da parte delle Amministrazioni competenti, variamente denominate (agibilità, nulla osta ecc.) per l'avvio dell'attività dell'impianto divengono successive, operando (qualora negative) quali condizioni risolutive della possibilità di attivazione temporanea a seguito del deposito del collaudo.

L'elencazione, al comma 3 dell'art. 9, dei profili toccati dal collaudo appare innanzitutto diretta a garantire la possibilità per l'imprenditore di poter realmente avviare l'impianto in attesa che sopraggiungano gli atti autorizzatori relativi a ciascun dei profili indicati. Il collaudo costituisce quindi un atto unitario, eventualmente realizzato da una commissione di tecnici competenti per i diversi profili. Il collaudo deve accertare la conformità dell'impianto sotto tutti i profili finora sottoposti ad autorizzazioni preventive all'avvio di attività.

Il comma 2 dell'art. 9 del Regolamento disciplina in modo più specifico il procedimento di collaudo: prevede che compete all'impresa chiedere la fissazione della data del collaudo; stabilisce una sorta di "potere sostitutivo" in capo all'imprenditore, in caso di inerzia della struttura unica (tale inerzia consente infatti all'impresa di far eseguire comunque il collaudo, a sua cura: ma ciò deve avvenire nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 9 Regolamento.
Il collaudo non soddisfa e non sostituisce alcuno degli obblighi di vigilanza e di controllo previsti dalle leggi "di settore" sugli impianti funzionanti (commi 7 e 6 dell'art. 9 D.P.R. n. 447/1998.)

13. Le spese

Il D.P.R. n. 440/2000 ha modificato completamente l'articolo 10 del D.P.R. n. 447/1998, assegnando alla struttura unica la riscossione delle spese e dei diritti, previsti da disposizioni di legge statali e regionali vigenti, e al conseguente versamento di tali diritti e spese alle Amministrazioni che abbiano svolto attività istruttoria nei tempi previsti dal Regolamento.
Tali spese e diritti sono dovuti nella misura del cinquanta per cento anche nel caso di procedimento mediante autocertificazione, in relazione alle attività di verifica.
Il Comune, o i Comuni associati, possono prevedere, in relazione all'attività propria della struttura responsabile del procedimento, la riscossione di diritti di istruttoria, nella misura stabilita con delibera del consiglio comunale. La misura di tali diritti, sommata agli oneri di cui ai precedenti commi e all'imposta di bollo, non può eccedere quella complessivamente posta a carico dell'interessato precedentemente all'entrata in vigore del presente regolamento.

Le soluzioni che si possono adottare per la riscossione di tali spese e diritti sono le seguenti:

- individuazione di un "Agente contabile" all'interno dello Sportello Unico, formalmente individuato e tenuto alla resa del conto al termine dell'esercizio. In questo modo l'incaricato può maneggiare denaro rendendo 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 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 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'economo.

- 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.

14. Gli aspetti urbanistici ed edilizi

14.1 Individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi (art. 2 D.P.R. n. 447/98).

L'art. 2 del DPR n. 447/98 disciplina l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento degli impianti produttivi nel caso in cui piano regolatore risulti carente di aree destinate all'insediamento di attività produttive o perché si vogliono perimetrare nuove aree.
In questi casi il Comune può procedere alla formazione di una variante per individuare le aree produttive secondo la normativa regionale vigente, nel rispetto della pianificazione regionale esistente, d'intesa con le amministrazioni eventualmente interessate.

L'art. 2 del D.P.R. n. 447/98 dispone che tale variante sia approvata "in base alle procedure individuate con legge regionale, ai sensi dell'art. 25, comma 1, lettera a) della L. n. 47/85".
La vigente legge urbanistica regionale (L.R. 14/82) non dà puntuale applicazione a tale previsione normativa statale di conseguenza la variante seguirà una delle seguenti procedure:

- l'iter previsto dalla legge regionale 20 marzo 1982 n. 14 ("Indirizzi programmatici e direttive fondamentali relative all'esercizio delle funzioni delegate in materia di urbanistica, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della L.R. 1° settembre 1981, n. 65") e successive modifiche ed integrazioni.
- l'iter dell'Accordo di Programma, previsto dall'art. 34 del D.Lgs. 267/2000, così come riportato nella deliberazione della Giunta Regionale della Campania del 25 ottobre 2002, n. 4854 (Direttive regionali in materia di Accordo di Programma - Approvazione testo).

L'art. 2 prevede inoltre che la variante "sia subordinata alla preventiva intesa tra le altre amministrazioni eventualmente competenti. Intesa da assumere in conferenza dei servizi ...".
La conferenza di servizi prevista dall'art. 2 è obbligatoria nel caso in cui la normativa regionale preveda una preventiva intesa tra varie amministrazioni, in caso contrario rimane una facoltà per l'amministrazione comunale indire, con il valore e per gli effetti previsti dall'art. 14, comma 1, della L. n. 241/1990 (conferenza istruttoria facoltativa), una conferenza di servizi ove consideri opportuno esaminare contestualmente i vari interessi pubblici coinvolti dalla variante. Si sottolinea, a titolo esemplificativo, l'opportunità di assumere in fase di istruttoria della variante per nuovi insediamenti produttivi il parere di amministrazioni o enti portatori di interessi pubblici quali l'ANAS, l'ENEL, i Consorzi di Bonifica, la Protezione Civile, la Soprintendenza, ecc.

Le varianti per gli insediamenti produttivi, per quanto attiene ai contenuti, dovranno conformarsi alle indicazioni della pianificazione di livello regionale, del vigente P.T.R.C., dei Piani d'Area e degli strumenti di pianificazione superiore esistenti.

L'art. 2 ai commi 2 e 3 del D.P.R. n. 447/98 demanda al Consiglio comunale la facoltà di subordinare l'attuazione degli interventi alla redazione di un piano per gli insediamenti produttivi, in mancanza del quale la realizzazione degli interventi resta comunque subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazione o di apposita convenzione per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

14.2 Richiesta di insediamento di attività produttiva in contrasto con lo strumento urbanistico (art. 5 D.P.R. n. 447/98).

Qualora venga presentato un progetto per una nuova attività produttiva in contrasto con il Piano Regolatore, il responsabile del procedimento deve rigettare l'istanza (art. 5, comma 1, D.P.R. n. 447/1998).
L'art. 5, oltre al rigetto che costituisce l'ipotesi ordinaria, prevede anche l'ipotesi eccezionale, che consiste nell'avviare le procedure per la formazione di una variante urbanistica, conseguente all'approvazione del progetto, con decisione da assumere mediante l'indizione di una conferenza di servizi.

Pertanto il ricorso a tale procedura è ammesso solo alle tassative condizioni previste dall'art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 447/1998, che sono le seguenti:

1) il progetto presentato deve essere conforme alle norme ambientali, sanitarie e di sicurezza del lavoro;
2) lo strumento urbanistico:
   A. deve essere caratterizzato dalla mancanza di aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, con classificazione di zona idonea al tipo di richiesta presentata;
   B. oppure le aree previste dal medesimo strumento urbanistico devono risultare insufficienti in relazione al progetto presentato;
3) della conferenza deve essere dato pubblico avviso in quanto ogni soggetto portatore di interessi pubblici, privati o diffusi, cui possa derivare pregiudizio dalla realizzazione dell'impianto, deve poter intervenire alla conferenza dei servizi presentando osservazioni che la conferenza è tenuta a valutare.

La sussistenza di tali presupposti deve essere verificata dal responsabile del procedimento antecedentemente alla convocazione della conferenza di servizi. Inoltre la sussistenza di tutte queste condizioni deve altresì risultare dalla motivazione della convocazione della conferenza, in quanto è sulla base di tutti i requisiti di legge che il responsabile del procedimento potrà "motivatamente" procedere all'avvio della procedura di formazione della variante urbanistica prevista dell'art. 5 del DPR n. 447/98.

Il significato dell'espressione aree "insufficienti rispetto al progetto presentato" contenuta nel comma 2, dell'art. 5, del D.P.R. n. 447/1998 si riferisce alle situazioni in cui non sia possibile per un'impresa insediarsi in un determinato Comune perché mancano del tutto aree a destinazione produttiva, o perché queste non consentono quel determinato tipo di insediamento a causa della insufficiente dimensione, o comunque per la presenza di parametri, limitazioni, indici che producono un effetto impeditivo di carattere equivalente; vi è infine insufficienza di aree anche nelle ipotesi in cui le aree a destinazione produttiva siano inidonee da un punto di vista qualitativo (es. attività che richiedono particolari infrastrutture; la necessità, per il tipo di attività, della vicinanza di strutture ferroviarie, portuali ecc.).
Appare evidente che per aree "disponibili", dal punto di vista urbanistico, ci si debba riferire alla disponibilità effettiva; rientrano quindi in tale nozione anche le aree contenute in piani attuativi approvati e realizzati solo parzialmente.

La procedura da adottare per la variante urbanistica prevista dall'art. 5 del D.P.R. n. 447/98 è la seguente:

- il verbale di conclusione della conferenza dei servizi, comprensivo dell'indicazione delle amministrazioni dissenzienti e delle ragioni del motivato dissenso, costituisce la proposta-adozione della variante urbanistica;
- l'esito della conferenza di servizi deve essere pubblicato e oggetto di osservazioni, proposte e opposizioni formulate da chiunque vi abbia interesse ai sensi della L. n. 1150/42;
- sulla proposta di adozione si pronuncia definitivamente il consiglio comunale entro 60 giorni;
- l'atto con cui il Consiglio comunale si pronuncia definitivamente sulla variante costituisce approvazione definitiva della medesima.

14.2.1 La conferenza di servizi di cui all'art. 5 D.P.R. n. 447/98.

La conferenza di servizi prevista dall'art. 5, del D.P.R. n. 447/98 è la conferenza prevista per l'acquisizione di intese, concerti, nulla-osta o assensi comunque denominati, disciplinata dall'art. 14, comma 2, della legge n. 241/1990.
Rispetto alla disciplina prevista dalla legge n. 241/90 e successive modifiche ed integrazioni l'art. 5 del D.P.R. n. 447/98 prevede un ulteriore adempimento procedimentale, consistente nell'obbligo di dare contestualmente pubblico avviso dell'indizione, al fine di consentire a qualunque soggetto l'opportunità di intervenire e presentare osservazioni.

L'intervento in conferenza di servizi dei privati è consentito ai soggetti, portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto.
In relazione alle modalità di partecipazione è ammissibile sia la partecipazione personale del privato alla conferenza di servizi, sia la partecipazione mediante il deposito di osservazioni documentali.
La presenza dei privati deve intendersi limitata ad un apporto collaborativo, senza diritto al voto in seno alla conferenza. Inoltre, la partecipazione dei privati non può incidere ai fini del conteggio della maggioranza di cui all'art. 14 ter della legge n. 241/1990, perché partecipano al voto le sole amministrazioni pubbliche.
E' invece pacifico che dal verbale della conferenza di servizi devono comunque risultare le proposte, opposizioni e osservazioni formulate dai privati.

La partecipazione della Regione alla conferenza di servizi convocata per avviare le procedure di formazione della variante urbanistica di cui all'art. 5 del D.P.R. 447/98 è necessaria in quanto la Regione è cotitolare del potere di gestione del territorio insieme all'amministrazione comunale.
Il provvedimento regionale che nella procedura ordinaria si traduce nell'atto di approvazione, nella procedura semplificata di cui all'art. 5 del DPR n. 447/98, viene anticipato in sede di conferenza di servizi e di conseguenza, essendo assimilabile ad una "approvazione anticipata", il parere della Regione concorre con gli atti comunali al perfezionamento della variante urbanistica.
Il motivato dissenso espresso dalla Regione in sede di conferenza di servizi impedisce l'ulteriore iter di approvazione della variante.
Infatti la Corte Costituzionale con la sentenza n. 206 del 26 giugno 2001, pronunciata a seguito del ricorso promosso dalla Regione Veneto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lett. g) del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 nella parte in cui prevede che "ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il Consiglio comunale, anche quando vi sia il dissenso della Regione".
In particolare è stato affermato che "la previsione secondo cui la proposta di variante può essere approvata definitivamente dal Consiglio comunale, senza l'ulteriore approvazione regionale, equivale a consentire che lo strumento urbanistico sia modificato senza il consenso della Regione, con conseguente lesione della competenza regionale in materia urbanistica".
Alla luce delle affermazioni della Corte Costituzionale, pertanto, il parere positivo della Regione espresso in sede di conferenza di servizi è condizione necessaria perché la variante possa essere legittimamente approvata dal Consiglio comunale.

La Regione Campania con la L.R. del 20 marzo 1982, n. 14 (Indirizzi programmatici e direttive fondamentali relative all'esercizio delle funzioni delegate in materia di urbanistica, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della L.R. 1° settembre 1981, n. 65) e successive modifiche ed integrazioni, all'art. 23 ha delegato alle Province e, per i Comuni classificati completamente montani, alle Comunità montane la funzione amministrativa relativa all'approvazione dei Piani Regolatori Generali e delle loro varianti, mentre all'art. 4-bis ha disposto che "sino all'approvazione del Piano di assetto territoriale della Regione Campania, in deroga alle disposizioni di cui agli artt. 6 e 7 della L.R. 1° settembre 1981, n. 65, le funzioni amministrative relative all'approvazione dei Piani regolatori generali dei Comuni capoluoghi di Provincia sono esercitate dalla Giunta regionale previa istruttoria del Comitato tecnico regionale".

La Regione Campania in base al punto 5, dell'Allegato al Titolo II (Direttive – Parametri di pianificazione), della L.R. n. 14/82, si riserva, sui Piani Regolatori e sulle varianti approvate, il "controllo di conformità" potendo chiedere alla Provincia od alla Comunità montana l'adeguamento dello strumento urbanistico generale e delle varianti, in relazione:
a) al rispetto delle leggi e dei regolamenti;
b) alla conformità con le previsioni degli strumenti urbanistici intercomunali, nonché degli atti di pianificazione regionale e territoriale.

Di conseguenza alla conferenza di servizi devono essere invitati a partecipare:
- la Regione (Settore competente in materia urbanistica e gli altri Settori competenti per il rilascio di eventuali autorizzazioni e/o pareri) per i comuni capoluogo di provincia;

- la Regione (Settore competente in materia urbanistica e gli altri Settori competenti per il rilascio di eventuali autorizzazioni e/o pareri) e la Comunità montana per i comuni classificati completamente montani
- la Regione (Settore competente in materia urbanistica e gli altri Settori competenti per il rilascio di eventuali autorizzazioni e/o pareri) e la provincia per i restanti comuni.

Si rammenta infine che nella prima riunione della conferenza, le pubbliche amministrazioni devono stabilire il termine entro cui è possibile pervenire ad una decisione (art. 14 ter L. n. 241/90). Successivamente alla prima riunione possono esservi riunioni intermedie, a valenza istruttoria o per raggiungere l'intesa tra le amministrazioni.
L'ultima riunione, da convocarsi nel rispetto dei tempi di conclusione fissati, è quella in cui si definisce e si formalizza la determinazione della conferenza di servizi che costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il consiglio comunale.

15. Supporto informativo e informatico

Uno specifico compito che la normativa demanda alla Regione è la predisposizione e il coordinamento della strumentazione informativa e informatica.
Per realizzare l'informatizzazione dello Sportello unico, occorre definire previamente le procedure organizzative, i livelli di comunicazione e gli interventi tecnologici.

L'architettura informatica dello Sportello unico e della struttura amministrativa dovrebbe disporre di:
a) modulo per il trattamento del procedimento unico *(iter pratiche)*:
   - archivio integrato e relazionale di tutti i dati afferenti l'impresa;
   - componenti software necessari per alimentare/controllare l'archivio;
   - componenti software per evidenziare, seguire e automatizzare i passi logici (in sequenza e in parallelo) del procedimento unico.
b) per i livelli di *comunicazione* con altri Enti:
   - componenti software necessari per inoltrare ai diversi Enti della Pubblica Amministrazione (e riceverne risposta) i documenti che concorrono al completamento ed al perfezionamento della "pratica", nelle diverse forme tecniche (documenti cartacei, registrazioni magnetiche, documenti telematici);
   - monitoraggio e visibilità telematica sull'iter del procedimento.

La Regione Campania, per incentivare e favorire, tra l'altro, lo sviluppo informatico e telematico dello sportello unico, ha predisposto la misura 6.2 del POR 2000-2006, che sarà attuata sulla base di quanto indicato nei "Criteri generali di attuazione" contenuti nella descrizione dell'Asse VI del POR, e che prevede interventi per:
a) impiego dell'information and comunication technology presso le pubbliche amministrazioni, in particolare nell'offerta di servizi ai cittadini e al sistema produttivo;
b) impiego dell'information & comunication technology presso il sistema produttivo regionale in modo tale da:
   - sensibilizzare il sistema delle imprese alle problematiche della società dell'informazione, anche mediante la realizzazione di progetti dimostrativi;
   - realizzare progetti strategici di cooperazione tra sistemi di imprese a livello regionale e interregionale;
   - realizzare progetti di integrazione per l'accesso diretto delle imprese ai servizi della Pubblica Amministrazione, ecc.

c) realizzare iniziative ed azioni sperimentali, in particolare promuovendo la collaborazione tra sistema produttivo e la P.A.; promuovere il sistema delle conoscenze nel settore.

L'approccio che si prevede è quello di:
- non mettere in discussione i sistemi informativi che operano presso i singoli Enti, ma che anzi venga valorizzato, tramite l'interazione con il sistema di servizi della Regione, il rilevante patrimonio informativo degli stessi;

- realizzare una infrastruttura tecnologica (rete e piattaforme) in grado di rappresentare la più efficiente e meno costosa forma di collegamento tra le diverse realtà pubbliche sul territorio e di garantire a tutti i soggetti i principali servizi di base (posta elettronica, forum, teleconferenza, ecc.);
- integrare i diversi sistemi informativi, realizzando servizi che, attraverso apposite interfacce e avvalendosi della infrastruttura tecnologica, mettano a disposizione flussi organizzati di informazioni e servizi comuni accessibili da ogni ente;
- cogliere le opportunità di revisione dei sistemi informativi dei singoli enti per proporre soluzioni basate sulle piattaforme comuni, consentendo sinergie ed economie di scala e una immediata ricaduta sugli altri Enti attraverso l'inserimento nei servizi in rete.

Un ulteriore ricaduta di queste iniziative deriva dalla possibilità di dare supporto nell'operatività dei piccoli Comuni assicurando loro pari opportunità con i grandi comuni ed economie di scala.

Ai fini della gestione del procedimento unico il Regolamento prevede esplicitamente che la struttura unica sia dotata di un apposito archivio informatico. Tale previsione può essere sicuramente una spinta verso una più avanzata informatizzazione del processo gestionale e informativo.
Ogni struttura dovrà dotarsi di una configurazione minima di hardware e software, che garantisca l'accoglimento e la gestione delle domande. In fase iniziale non è necessario che questa tecnologia sia integrata con il sistema informativo del Comune o con quello delle PP.AA esterne, anche se, a regime, va perseguito il collegamento on line, finalizzato alla trattazione esclusivamente informatica del procedimento.
L'art. 3, comma 2, del Regolamento prevede che l'accesso alle informazioni possa avvenire "anche in via telematica". A tale riguardo, quindi, due sono le possibilità di accesso per via telematica: anzitutto, la possibilità di mettere a disposizione di tutti un terminale, all'interno dello spazio della struttura che ospita lo Sportello unico, nello spazio di accesso del pubblico, contenente le varie informazioni; oppure l'inserimento di tutti i dati informativi all'interno del sito web del Comune, all'interno della rete Internet.

Al fine di promuovere ed assicurare un'attuazione omogenea sul territorio regionale dell'archivio informatico degli Sportelli unici per le imprese, si riportano di seguito le informazioni minime che devono essere contenute in esso:
- il numero di protocollo informatico della struttura dello Sportello unico;
- la data di presentazione delle domanda;
- gli elementi per l'individuazione dell'impresa richiedente quali ditta o denominazione (ad es. Mobili S.p.A.) e sede sintetica (ad es. Napoli)
- la tipologia di insediamento: es. esercizio attività di cava, nuovo impianto autostradale di carburanti ecc.;
- le autorizzazioni richieste e l'ente pubblico competente al loro rilascio nell'ambito del procedimento unico (ad es. concessione edilizia del Comune di ..... , autorizzazione del vincolo idrogeologico del Comune di ..... , ecc.);
- gli altri elementi localizzativi, il luogo del previsto insediamento (ad es. Via ..... , civ. ..... o al Km. .....);
- la procedura applicata e cioè: procedura mediante autocertificazione o procedura mediante conferenze di servizi;
- eventuali sospensioni del procedimento ed il relativo termine, il termine previsto per la conclusione del procedimento unico, ivi compresa la data di convocazione della conferenza di servizi, se prevista;
- l'esito finale favorevole o negativo all'insediamento;
- indicare, nei casi previsti dalla normativa, la data e l'esito del collaudo;
- indicare la data e gli esiti dei controlli delle Amministrazioni competenti (ad es. controllo del Comune di ..... in data ..... con esito favorevole);