
Sportello unico per le attività produttive

«Impresa in un giorno»: indirizzi per la riforma dello sportello unico

di Claudio Facchini

Dirigente del settore sviluppo economico del Comune di Faenza

TRATTO DA

Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

www.ipsoa.it/azienditalia

N. 12 dicembre 2008

Sportello unico per le attività produttive

«Impresa in un giorno»: indirizzi per la riforma dello sportello unico

di Claudio Facchini

Dirigente del settore sviluppo economico del Comune di Faenza

Con la «manovra d'estate» il Governo e il Parlamento hanno stabilito, fra l'altro, indirizzi per riformare la disciplina dello sportello unico per le attività produttive. La legge n. 133/2008, di conversione del D.L. n. 112/2008, delega il Governo ad adottare un regolamento a modifica del D.P.R. n. 447/1998. I principi e i criteri che dovrebbero caratterizzare la nuova disciplina presentano più ombre che luci e rischiano di creare confusione presso gli operatori e, al limite, di aggravare più che semplificare il procedimento. Al regolamento il compito di fare chiarezza

Continua il percorso intrapreso con il D.D.L. «Bersani-Capezzone» o si aprono nuovi scenari?

Il D.L. n. 112/2008 (1), all'art. 38, stabilisce principi e criteri per la «semplificazione» e il «riordino» della disciplina dello Sportello unico per le attività produttive. La scelta della tecnica legislativa è stata quella di definire principi e criteri con legge, per poi procedere al riordino con un regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1998, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, «sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni», come richiesto dall'Anci.

Fino all'ultimo momento, prima di pubblicare il D.L., circolava un testo che presentava sia la versione con la modalità sopra descritta (criteri e rinvio al regolamento) sia una versione con la disciplina di dettaglio, da approvare immediatamente, che riprendeva sostanzialmente l'impostazione del disegno di legge Bersani-Capezzone.

Infatti, nella precedente legislatura il Parlamento lavorò lunghi mesi alla riscrittura del procedimento unico per la realizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, attraverso due iniziative legislative del Ministro Bersani e dell'On. Capezzone, allora Presidente della Commissione attività produttive della Camera. Il disegno di legge si proponeva di riscrivere completamente il procedimento unico per la realizzazione (e modificazione) di impianti produttivi di beni e servizi (tramite una legge), con l'abolizione

del D.P.R. n. 447/1990 (un regolamento); mentre sarebbe rimasta in vigore la normativa di impostazione dello Suap, contenuta negli artt. 23/27bis del D.Lgs. n. 112/1998 che disciplina la nascita e le principali modalità operative dello Sportello unico per le attività produttive.

Le due iniziative trovarono poi una formulazione comune e l'esame procedette in modo *bipartisan*. Pertanto si potrebbe pensare che i contenuti operativi della nuova disciplina, che il Governo riscriverà tramite D.P.R., riprenderanno in buona parte l'impostazione del testo approvato alla Camera nella precedente legislatura. Il D.D.L. disciplinava la «dichiarazione unica per l'immediata realizzazione degli impianti produttivi», introducendo la novità sostanziale dell'avvio immediato: con la presentazione allo Sportello unico per le attività produttive della dichiarazione di conformità dell'impianto alle norme, da parte dell'imprenditore e del progettista, l'intervento sarebbe potuto iniziare immediatamente. Tale soluzione di principio suscitò entusiasmi e opposizioni, soprattutto da parte degli operatori delle pubbliche amministrazioni, che rilevarono l'incongruità di tale soluzione con l'impianto generale della legislazione

Nota:

(1) Il D.L. n. 112/2008 è stato convertito in legge n. 133/2008. Esso stabilisce «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»: la manovra d'estate del Governo, tesa ad introdurre velocemente aspetti importanti del programma di legislatura. L'art. 38 è rubricato «Impresa in un giorno» ed è collocato all'interno del Capo VII, Semplificazioni, che si trova nel Titolo II, Sviluppo economico, semplificazione e competitività.

di settore. Tuttavia, il disegno di legge prevedeva anche i casi di esclusione dalla modalità di avvio immediato, quando la realizzazione dell'impianto avesse riguardato i profili della tutela dei beni storici, dell'ambiente, della sanità, della pubblica incolumità, ecc. Tali casi di esclusione sono una grande maggioranza, stimabile nel 98%, pertanto ciò vanificava, nei fatti, l'idea dell'avvio immediato, creando illusioni e aspettative non fondate presso gli imprenditori. La normativa presentava poi diversi punti interrogativi, ai quali solo il concreto operare degli Sportelli unici avrebbe dato risposte, ma con il rischio sempre incombente della soggettività e della non piena fondatezza delle soluzioni adottate, proprio perché la disciplina si presentava lacunosa.

L'attuale legislatura ha ripreso l'iniziativa che potrebbe riservare ulteriori sorprese, che si profilano leggendo i principi e i criteri che dovrebbero caratterizzare la nuova disciplina. Essa, però, presenta più ombre che luci e molti vuoti. È quindi auspicabile che il Governo prenda il tempo sufficiente per elaborare con precisione il testo del «nuovo D.P.R. n. 447», ascoltando la Conferenza unificata, ma soprattutto gli operatori dei comuni che hanno realizzato casi di successo, anche solo attraverso un seminario di una giornata di intenso confronto operativo.

I principi che caratterizzano la nuova disciplina

I riferimenti costituzionali

Vediamo, quindi, i principi che caratterizzano la nuova disciplina, dettata dall'art. 38 del D.L. n. 112/2008. Innanzitutto, il comma 1 dell'art. 38 richiama l'art. 41 della Costituzione, che stabilisce che «l'iniziativa economica privata è libera» e, per garantire tale diritto, prevede che il soggetto in possesso dei requisiti di legge sia «tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio». La traduzione operativa di questo principio può essere gravida di buone conseguenze, in particolare nel restringere la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni nell'istruttoria, nel consentire l'avvio immediato e prevedere controlli *ex post*, nello stabilire tempi certi e brevi per la conclusione del procedimento.

Al 2° comma si stabilisce la competenza dello Stato a intervenire nella materia degli impianti produttivi di beni e servizi, richiamando l'art. 117 della Costituzione, 2° comma, lett. m) e p), che riguardano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le funzioni fondamentali dei comuni. Tuttavia avranno questa valenza le disposizioni dell'art. 38 del

D.L. n. 112, ma non avrà la medesima valenza la disciplina di dettaglio che sarà adottata con D.P.R. e ciò potrà aprire uno spazio di intervento per le regioni, che potrebbero differenziare la disciplina operativa di dettaglio dello Sportello unico per le attività produttive, vanificando l'obiettivo della legge di assicurare «condizioni per l'efficienza del mercato e per la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale».

Il comma 3 stabilisce i principi e i criteri che dovranno seguire il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro per la semplificazione normativa, nella redazione del regolamento di modifica del D.P.R. n. 447/1998. Vediamoli, accorpati per argomento.

Ricordiamo però, prima, che oltre a detti principi e criteri, viene richiamato il rispetto di quanto previsto: — all'art. 19, c. 1, della legge n. 241/1990, che introduce la disciplina della dichiarazione di inizio attività (Dia). Ciò significa che, quando dovesse operare la Dia per l'avvio dell'esercizio, non dovrebbe, giustamente, attivarsi il procedimento unico per la realizzazione delle sedi, oggi disciplinato dal D.P.R. n. 447/1998 (2);

— all'art. 20, c. 4, della legge n. 241/1990, che stabilisce i casi in cui è necessaria un'autorizzazione espressa (3). In tali casi non potranno essere attivate le tipologie di procedimento con dichiarazione, comunicazione, silenzio-assenso, ma sarà necessario concludere il procedimento istruttorio con il rilascio dell'autorizzazione o del diniego.

Suap unico accesso

Descrizione. Alla lett. a) si richiama la volontà di dare attuazione al principio che considera lo sportello unico per le attività produttive quale unico punto di accesso per tutte le «vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva». Lo Suap deve fornire una risposta unica e tempestiva «in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento», comprese quelle chiamate alla conferenza di servizi.

Commento. Tale principio non innova alcunché. Infatti già le norme esistenti stabiliscono che lo Suap

Note:

(2) Altro caso è invece quello della Dia edilizia per la modifica della sede, quando dovesse comportare l'acquisizione di pareri o autorizzazioni di altre pubbliche amministrazioni. In questo caso si dovrà attivare il procedimento unico di cui al D.P.R. n. 447/1998.

(3) Tali casi si hanno quando gli atti e i procedimenti riguardano il patrimonio culturale e paesaggistico (parere Soprintendenza), l'ambiente (parere Arpa), la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute (parere Asl) e la pubblica incolumità (parere Vigili del fuoco), nonché quando la normativa comunitaria imponga un'autorizzazione espressa e quando la legge qualifichi come rigetto il silenzio.

debba essere punto unico di accesso per le imprese, caso mai si pone un problema di effettività di queste norme, che non si risolve con un'altra norma, ma con i comportamenti coerenti delle amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, in primo luogo di quelle statali (non sempre attente a riconoscere il ruolo dello Suap); a tale fine le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento unico dovrebbero adottare disposizioni organizzative e intraprendere iniziative di formazione rivolte ai propri operatori. Che poi lo Suap, quale amministrazione procedente, debba adottare l'atto conclusivo del procedimento che, in caso di conferenza di servizi, tiene luogo di tutti i pareri, le autorizzazioni e gli altri atti di consenso richiesti, è norma già prevista nell'attuale formulazione della disciplina della conferenza di servizi.

Sarebbe importante per l'efficienza del procedimento unico e la sua conclusione tempestiva, cogliere l'occasione dell'emanazione del regolamento per imporre gli obblighi di rispetto dei tempi e delle procedure di cui alla legge n. 241/1990 anche ai gestori dei servizi pubblici (quali Telecom, Enel, Anas, Società autostrade, Gestore del servizio idrico integrato, Rete ferroviaria italiana, ecc). Infatti, questi enti sono chiamati in diverse occasioni a esprimere pareri e consensi per la realizzazione degli impianti produttivi, ma possono ritardare nel tempo il rilascio del necessario parere richiesto, perché nessuna norma impone loro di rispettare alcuna scadenza. È quindi necessario assoggettare anche i pareri di tali soggetti ai tempi fissati per le altre pubbliche amministrazioni e stabilire che anch'essi siano tenuti a partecipare alle conferenze di servizio, consentendo allo Suap di concludere il procedimento, ancorché in assenza del rilascio dei pareri nei termini prescritti.

Descrizione. La lett. a) bis impone di assicurare il collegamento telematico tra le procedure relative alla costituzione dell'impresa (4) presso le Camere di commercio e l'attività dello Sportello unico per le attività produttive.

Alla lett. d) si stabilisce che i comuni che non avranno istituito lo Sportello unico per le attività produttive o nei quali non operi come effettivo punto unico di accesso per le imprese «esercitano le funzioni relative allo sportello unico delegandole alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le quali mettono a disposizione il portale «impresa.gov», che assume la denominazione di «impresaingiorno»».

Commento. La disposizione di cui alla lett. d) appare decisamente preoccupante ed è dimostrazione della confusione e della superficialità con le quali, a volte, vengono svolte le istruttorie finalizzate alla compilazione dei testi normativi. In questo caso le norme sono scritte con slogan accattivanti ma pre-

sentano una impossibilità pratica di applicazione, perché si confonde la realizzazione della sede, del laboratorio, degli impianti produttivi per beni e servizi con l'avvio dell'esercizio e con la nascita giuridica dell'impresa (attività di competenza della Camera di commercio). Quest'ultimo procedimento è tutt'altra cosa rispetto al procedimento unico per la realizzazione dell'impianto produttivo, che di norma avviene successivamente alla nascita dell'impresa come soggetto giuridico. La norma è fuorviante e il D.P.R. dovrà ignorarla.

La confusione tra nascita giuridica dell'impresa (variamente definita «costituzione», «start-up», «avvio dell'esercizio», termini che esprimono significati tecnici diversi fra di loro, ma che sono usati come sinonimi) e realizzazione della sede e/o dell'impianto produttivo di beni e servizi (di cui si occupa lo Sportello unico per le attività produttive) si manifesta anche nella relazione al D.L., dove, a pag. 15 si afferma che l'art. 38 «riguarda il tema della costituzione di nuove imprese». Tale affermazione è sbagliata, in quanto non corrisponde al contenuto dell'art. 38, che invece riguarda il tema della realizzazione o modificazione (ristrutturazione, ampliamento, ecc.) della sede, del laboratorio, o, come ormai è entrato nella consuetudine grazie al D.P.R. n. 447/1998, dell'impianto produttivo per la realizzazione di beni e servizi, per nuove imprese e per imprese esistenti. Caso mai, potrebbe riguardare anche l'avvio di particolari attività, quando la legge preveda una autorizzazione o una dichiarazione di inizio attività, che il comune decida di far gestire allo Suap. In questo caso lo Suap gestirà tali procedimenti, comunque al di fuori del procedimento unico di cui al D.P.R. n. 44/1998, che, nelle fattispecie richiamate, rischia di essere un appesantimento. L'equivoco continua con il richiamo del D.L. n. 7/2007, che si vorrebbe modificare con l'art. 38 del D.L. n. 112/2008. In realtà, come afferma il D.L. n. 7/2007, all'art. 9 («Comunicazione unica per la nascita dell'impresa»), la disciplina riguarda «l'avvio dell'attività d'impresa» e la comunicazione unica qui disciplinata ha la finalità di consentire, con un'unica istanza, l'assolvimento congiunto di quattro adempimenti, che consentono la nascita «giuridica» dell'impresa: l'iscrizione al registro delle imprese, l'ottenimento della partita Iva e del codice fiscale, l'iscrizione all'Inps e all'Inail. È evidente che questi aspetti sono tutt'altra cosa, rispetto alla realizzazione

Nota:

(4) La disciplina della «Comunicazione unica per la nascita dell'impresa» (iscrizione al Registro delle imprese, denuncia Inps e Inail, nonché acquisizione del numero di partita Iva e del codice fiscale) è contenuta nell'art. 9 del D.L. n. 7/2007, «Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli», convertito in legge n. 40/2007.

dell'impianto produttivo, disciplinato dal D.P.R. n. 447/1998, che l'art. 38 dichiara espressamente di voler riformare. Così come sono altra cosa rispetto ai procedimenti previsti per specifiche attività, che dovrebbero concludersi con un'autorizzazione o svolgersi con una dichiarazione di inizio attività da presentare al comune o ad altre pubbliche amministrazioni. Si pensi alla comunicazione per il commercio di vicinato, all'autorizzazione per le grandi superfici di vendita, all'autorizzazione per strutture ricettive, alla dichiarazione di inizio attività per le agenzie d'affari, ecc.).

Ambito di competenza

Descrizione. La lett. b) prevede che le disposizioni dovranno essere applicate «sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi» (che corrisponde all'oggetto del D.P.R. n. 447/1998) sia per i servizi di cui alla Direttiva comunitaria sui servizi n. 2006/13/CE del 12 dicembre 2006.

Commento. Tale precisazione non aggiunge nulla all'ambito di operatività dello Suap, anzi rischia di creare confusione. Infatti l'oggetto di attività indicato dal D.P.R. n. 447/1998 è la realizzazione e modificazione di impianti produttivi di beni e, appunto, di servizi. Pertanto i servizi, tutti, sono già pienamente compresi nella competenza dello Sportello unico, mentre l'ambito di operatività della Direttiva comunitaria sui servizi è più circoscritto: ne sono esclusi principalmente i servizi finanziari, i servizi di comunicazione elettronica, i servizi di trasporti, i servizi sanitari. Ma anche questi servizi, per quanto riguarda la realizzazione dell'impianto produttivo, della sede dell'attività, dei laboratori e degli uffici, sono già nella competenza dello Sportello unico per le attività produttive.

Le agenzie per le imprese

Descrizione. Con la lett. c) entrano in campo le «Agenzie per le imprese», soggetti privati ai quali può essere affidato il compito di effettuare attività istruttoria sulla sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa «per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa». Nel caso l'istruttoria non comporti attività discrezionale, le agenzie per le imprese «rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività». Nel caso in cui, invece, i procedimenti richiedano attività discrezionale, le agenzie per le imprese svolgeranno attività istruttoria a supporto dello Sportello unico.

Il c. 4 dell'art. 38 prevede che requisiti e modalità per l'accreditamento saranno stabiliti con uno o più regolamenti, sentita la Conferenza unificata, eventualmente demandando al sistema camerale l'attività di vigilanza.

Commento. La norma appare decisamente innovativa, tuttavia nasconde alcuni equivoci che dovranno essere sciolti dal regolamento e che qui vengono formulati sotto forma di interrogativi. Chi deciderà l'affidamento dei compiti istruttori alle agenzie? Sarà obbligatorio l'affidamento? L'attività delle agenzie sarà alternativa al ricorso allo Suap o sarà complementare, nel senso che Suap e agenzie si confronteranno sul mercato e l'utente accederà indistintamente allo Suap o alle agenzie a propria discrezione? Quale sarà il rapporto fra Suap e agenzie? Queste ultime dovranno o meno comunicare l'esito delle istruttorie non discrezionali? Se così non fosse il Comune e le pubbliche amministrazioni perderebbero la conoscenza della trasformazione del territorio e degli insediamenti produttivi. Le agenzie per le imprese svolgeranno il loro compito gratuitamente? Se no, a quali costi? Chi li stabilirà? Con quale vantaggio per l'imprenditore? Le agenzie saranno soggette ai tempi massimi previsti dalla legge per le pubbliche amministrazioni? Potranno chiedere documenti alle pubbliche amministrazioni? Potranno convocare conferenze di servizi? Saranno, le agenzie, responsabili della legittimità dei loro atti? Saranno atti amministrativi? Saranno questi ultimi impugnabili davanti al Tar?

Se le agenzie per le imprese dovranno rilasciare una dichiarazione di conformità attestante la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa solo nei casi in cui non vi siano valutazioni discrezionali, viene da pensare che esse non possano occuparsi del procedimento unico per la realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi, di cui al D.P.R. n. 447/1998, se non in via istruttoria, ma piuttosto di dichiarazioni di inizio attività (non edilizie). Pare quindi emergere una concezione dello Suap, come sportello competente non solo per il procedimento unico ex D.P.R. n. 447/1998, ma anche competente per tutti gli altri procedimenti di competenza comunale in materia di commercio, artigianato, turismo e altre attività produttive, per il profilo dell'esercizio dell'attività (e non per la realizzazione dell'impianto produttivo), di norma espletati tramite dichiarazione di inizio attività (Dia). Tale attribuzione di competenza dovrebbe essere esplicitata, onde evitare di rimanere nell'equivoco. Ma se ciò fosse, l'idea di una agenzia che rilascia «una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio» diventa un appetantimento, infatti con la Dia l'attività può essere avviata o immediatamente o decorsi trenta giorni (5): a

Nota:

(5) L'attuale normativa della Dichiarazione di inizio attività (Dia), disciplinata dall'art. 19 della legge n. 241/1990, prevede che l'attività possa iniziare decorsi 30 giorni dalla presentazione della Dia. Prima della riforma apportata dal D.L. n. 35/2005 l'attività poteva iniziare immediatamente, pertanto alcune regioni e alcuni comuni, facendo leva sull'art. 29 della legge n. 241/1990 hanno adottato discipline per ritornare all'avvio immediato.

che cosa serve un nuovo titolo autorizzatorio, che peraltro contrasta concettualmente con la Dia?

Le agenzie per le imprese esistono già, con compiti più pertinenti di quelli prefigurati dalla nuova disciplina, grazie ad alcuni Sportelli unici per le attività produttive che hanno costituito con alcune Associazioni imprenditoriali un *front office* allargato: è il caso del Comune della Spezia, illustrato nella tavola 1.

L'avvio immediato

Descrizione. La lett. e) stabilisce che «l'attività di impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività allo sportello unico».

Commento. Tale affermazione conferma che l'equivoco perdura: la Dia concerne l'avvio dell'esercizio dell'attività (presumibilmente quando la sede e gli impianti produttivi sono già stati realizzati e, quindi, autorizzati in precedenza dallo Suap) e non la richiesta di realizzare o modificare un impianto produttivo di beni e servizi. Quest'ultimo, cioè la disponibilità di locali adeguati allo specifico tipo di produzione e agibili, infatti, è uno dei requisiti per poter esercitare l'attività produttiva, il cui procedimento è disciplinato dal D.P.R. n. 447/1998. Certamente lo Sportello unico potrà occuparsi di ricevere e gestire anche gli altri procedimenti per l'esercizio dell'attività, che però sono disciplinati da altre norme, che in genere non prevedono la richiesta di pareri di altre pubbliche amministrazioni e sono molto più semplificati rispetto al procedimento unico per la realizzazione dell'impianto. Pertanto, la norma non aggiunge nulla a quanto già previsto.

Descrizione. Alla lett. f) si prevede che «lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio».

«In caso di diniego il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi».

Commento. La dichiarazione di cui si parla è la medesima che rilasceranno le agenzie per le imprese? Ma allora perché deve essere presentata allo Suap? Forse non è la medesima, pertanto è necessario che il regolamento faccia chiarezza. Forse è quella pensata del D.D.L. Bersani-Capezzone? Ma allora perché richiamare la Dia? E inoltre, se di Dia si tratta, visto che alla lett. e) che precede si è stabilito che in tale caso «l'attività d'impresa può essere avviata immediatamente», che utilità ha il rilascio di una ricevuta, che inoltre «costituisce titolo autorizzatorio», se non quello di appesantire il procedimento e l'attività della pubblica amministrazione?

Per quanto riguarda la possibilità del ricorso alla con-

ferenza di servizi in caso di diniego, essa è già prevista dall'art. 4, c. 2, del D.P.R. n. 447/1998. D'altra parte a che cosa si riferisce il richiamato diniego? Alla presentazione della dichiarazione con Dia? No, perché in tal caso allo Suap non sarebbero richieste valutazioni, in quanto deve solo rilasciare una ricevuta. Quindi si riferirà ad altro procedimento, quello da attivarsi nel caso diverso dalla Dia, ma di questa ulteriore modalità non è dato rintracciare indicazioni, riferimenti o disciplina alcuna nel testo della legge. Sempre il regolamento dovrà porvi rimedio.

La variante urbanistica

La lett. g) precisa che «per i progetti di impianto

Tavola 1

Le Agenzie per le imprese per la costituzione del front office allargato dello Sportello unico: il caso della Spezia

Lo Sportello unico per le attività produttive del Comune della Spezia, fin dal 2004 ha stipulato un accordo di collaborazione con tre associazioni imprenditoriali, Cna Sistemaimpresa, Confartigianato e Assindustria, per coinvolgere le medesime associazioni nella gestione di un *front office* allargato dello Sportello unico.

Con l'accordo fu definito un percorso per «realizzare un sistema integrato di sportello unico con lo scopo di raggiungere e mantenere elevati standard qualitativi con un contenimento dei costi».

Il percorso prevedeva:

— una fase preliminare, nella quale gli operatori dello Suap hanno promosso iniziative di informazione e formazione a favore degli operatori delle associazioni, sulle normative, sui procedimenti, sugli endoprocedimenti, sugli strumenti per ottimizzare la fase di *front office* (comunicazione istituzionale, software, ecc) dello Suap;

— una fase di avvio del *front office* allargato, nella quale anche le associazioni degli imprenditori svolgono funzione informativa e assistenza a favore delle imprese sulle modalità presentazione delle domande allo Sportello unico per le attività produttive, sulle modalità di gestione della domanda unica e dell'iter per la conclusione del procedimento unico;

— una fase di collaborazione ordinaria, nella quale, dopo aver superato la fase di avvio, il *front office* allargato viene costantemente mantenuto aggiornato e vengono ottimizzati gli scambi di conoscenze e buone prassi tra associazioni degli imprenditori e Suap.

Con tale iniziativa il comune ottimizza le risorse e svolge un ruolo di coordinamento delle stesse sul territorio; le associazioni confermano il loro ruolo di assistenza e consulenza a favore delle imprese. Il valore aggiunto dell'iniziativa per il territorio consiste soprattutto nella costruzione di una rete di collaborazione tra ente pubblico e privato, che valorizza la dimensione della sussidiarietà orizzontale, finalizzata ad autoalimentarsi nelle dimensioni della collaborazione e della crescita di competenze di entrambi i partners.

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

Commento. La disciplina della variante urbanistica accelerata nel caso di un progetto contrastante con gli strumenti urbanistici è già prevista dall'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998. La novità della norma qui introdotta consiste nella riduzione del termine per il rigetto o per l'attivazione della conferenza di servizi da 90 a 30 giorni. La norma è positiva e applicabile. L'unico aspetto un po' inquietante è dato dall'aggettivo certa, riferito alla conclusione del procedimento. Che cosa aggiunge il fatto che le conclusioni dei procedimenti siano certe se sono fissati dei termini, tenendo conto che nel caso in esame i termini sono già fissati dalla normativa vigente? E come si giustifica la previsione di formulazione di osservazioni ostative? O il progetto è compatibile con gli strumenti urbanistici o non lo è: nel primo caso non sono formulabili osservazioni ostative; nel secondo caso o si rigetta o si attiva la conferenza di servizi per attivare la variante semplificata. Non pare esistere una terza ipotesi di possibilità di formulare osservazioni ostative.

Certezza della conclusione del procedimento

Con la lett. h) si stabilisce che se le pubbliche amministrazioni alle quali sia stato richiesto di esprimere il parere endoprocedimentale non si pronunceranno entro i termini previsti, lo Suap conclude (dovrà concludere) il procedimento, prescindendo dal loro parere. In tal caso il responsabile del procedimento unico non potrà essere chiamato a rispondere dei danni eventuali derivanti dal mancato rilascio dei pareri richiesti e non ottenuti.

Commento. Questa è una norma chiara, di cui si sentiva il bisogno. Il regolamento potrebbe estendere tale previsione al caso di mancata partecipazione di una pubblica amministrazione alla conferenza di servizi.

Formazione

È previsto un piano di formazione dei dipendenti pubblici con l'obiettivo di diffondere sul territorio nazionale le capacità delle amministrazioni pubbliche di assicurare sempre e tempestivamente l'esercizio del diritto di iniziativa economica, attraverso gli strumenti di semplificazione.

Le controindicazioni per una riforma dello Suap tramite regolamento

Il legislatore, quindi, ha deciso di riformare la disciplina di dettaglio dello Sportello unico per le attività produttive tramite regolamento, piuttosto che tramite legge. Ciò presenta alcune controindicazioni.

Infatti la Corte costituzionale, con sentenza n. 376/2002 ha stabilito importanti profili della natura e dell'operatività dello Sportello unico per le attività produttive. Ha stabilito che il regolamento delegificante può agire nelle materie di competenza statale e, con carattere di caducità, anche nelle materie di competenza regionale, quando a questo livello non siano intervenute e fino a quando non dovesse intervenire normative regionali. Inoltre ha stabilito che il procedimento unico è un «procedimento di procedimenti», che non fa cadere le discipline settoriali vigenti, con le quali vengono attribuite specifiche competenze alle diverse pubbliche amministrazioni, di volta in volta chiamate ad intervenire con pareri endoprocedimentali, quali la regione medesima, l'Arpa, l'Asl, i Vigili del fuoco, ecc.

Pertanto la disciplina operativa che ne deriverà tramite regolamento non potrà neppure costituire parametro di riferimento per le iniziative legislative regionali. Diverso sarebbe stato se si fosse intervenuto con legge a stabilire la disciplina operativa, sia richiamando la necessità di assicurare la concorrenza nel mercato (ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. e) della Costituzione), sia richiamando la necessità di determinare livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale (ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m) della Costituzione).

Si sarebbero così stabiliti livelli inderogabili *in peius* e una omogeneità di intervento nel territorio nazionale. Invece, con la scelta del rinvio al regolamento hanno questa caratteristica solo le disposizioni dell'art. 38 del D.L. n. 112/2008, quindi solo i principi e i criteri e non la disciplina di dettaglio, che emergerà dal regolamento.

Tale via, quella del rinvio al regolamento, fu intrapresa anche nel 2005, quando con la legge di semplificazione, all'art. 5 fu stabilita «Delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive», ma la delega non fu esercitata (cfr. C. Facchini, in *Azienditalia*, n. 1/2006, p. 8) e questo è un altro rischio che si presenta con la soluzione adottata dal decreto legge, anche se vi sono buoni motivi, di attenzione e sensibilità diffuse, per ritenere che in questo caso la delega sarà esercitata.