

**Gianluigi Spagnuolo**  
**(a cura di)**



**Codice dello Sportello Unico**  
**per le Attività Produttive**

**(2° EDIZIONE - aggiornato alla L. 133/2008 e alla  
Direttiva Servizi cd. Bolkestein - settembre 2008)**

## Indice

<i>Introduzione</i>	<i>p. 7</i>
<i>1. I principi Guida dello Sportello Unico</i>	<i>p. 9</i>
Costituzione, art. 41	p. 9
L. 133/2008, art. 38	p. 9
D. Lgs. 112/1998, Capo IV, artt. 23 ss.	p. 10
Codice dell'Amministrazione Digitale, artt. 3, 10	p. 13
<i>2. Il Regolamento operativo. I principi organizzativi</i>	<i>p. 14</i>
D.P.R. 447/1998, Capo I	p. 14
<i>3. Il procedimento</i>	<i>p. 17</i>
D.P.R. 447/1998, Capi II, III, IV	p. 17
<i>4. La Conferenza di Servizi</i>	<i>p. 23</i>
L. 241/1990, art. 14	p. 23
<i>5. La dichiarazione di inizio attività</i>	<i>p. 29</i>
L. 241/1990, artt. 19, 20	p. 29
<i>6. Altre norme di riferimento vigenti</i>	<i>p. 31</i>
L. 40/2007, Capo II, artt. 9 (comunicazione unica per le imprese), 10 (misure di liberalizzazione per attività economiche)	p. 31
D. Lgs.139/2006 (funzioni del Corpo nazionale Vigili del Fuoco)	p. 33
L. 133/2008, art. 2 (Banda larga)	p. 35
D.P.R. 462/2001 (semplificazione procedimenti impianti elettrici)	p. 37
<i>7. Norme di riferimento approvate e non ancora in vigore</i>	<i>p. 39</i>
L.246/2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005)	p. 39
Direttiva Servizi 2006/123/CE (cd. Bolkestein)	p. 42
Manuale per l'attuazione della Direttiva Servizi	p. 46
<i>8. Appendice. La riforma dello Sportello Unico</i>	<i>p. 55</i>
L. 133/2008, artt. 30, 38	p. 55

*Con l'entrata in vigore - il 22/08/2008 - della L. 133/2008, di conversione del D.L. 112/2008<sup>1</sup> riprende il cammino<sup>2</sup> della riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (S.U.A.P.), a dieci anni dall'istituzione (avvenuta con il D.P.R. 447/1998 del 20/10/1998).*

*Si ritiene utile fornire agli operatori (responsabili di Sportello, professionisti) il quadro normativo complessivo relativo allo Sportello Unico, dalla Legge e dal Regolamento citati alle altre principali norme statali (e comunitarie) vigenti e non ancora in vigore che vi fanno riferimento:*

- attraverso un indice ragionato, che raggruppa le norme per temi omogenei: i principi guida, i principi organizzativi, il procedimento unico, la Conferenza di Servizi, la dichiarazione di inizio attività, la riforma dello Sportello Unico;*
- evidenziando il termine all'interno dei testi normativi, per rendere più agevole rintracciare i riferimenti allo Sportello.*

*Un lavoro questo che potrà risultare utile anche in vista dell'approvazione dei Regolamenti attuativi previsti dalla Legge 133/2008.*

*Novara, settembre 2008*

*G. S.*

---

<sup>1</sup>recante: "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

<sup>2</sup>Con lo scioglimento anticipato delle Camere (6 febbraio 2008) si era interrotto l'esame del DDL cd. Bersani-Capezzone di riforma dello **Sportello Unico**, dopo essere stato approvato in prima lettura alla Camera e in Commissione al Senato.

# ***1. I principi guida dello Sportello Unico***

## **Costituzione della Repubblica Italiana**

### **Art. 41.**

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

---

Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112,<sup>3</sup> convertito con Legge 6 agosto 2008, n. 133<sup>4</sup>

**«Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria».**

(...)

### ***Capo VII***

#### **Semplificazioni**

#### **Art. 38**

#### **Impresa in un giorno**

1. Al fine di garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, l'avvio di attività imprenditoriale, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, è tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio.

2. Le disposizioni del presente articolo attengono ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione.

(...)

---

<sup>3</sup> pubblicato nel supplemento ordinario n. 152/L alla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2008

<sup>4</sup> pubblicato nel supplemento ordinario n. 196 alla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008

## **8. Appendice. La riforma dello Sportello Unico**

*In data 6 agosto 2008 è stata approvata la L. 133, di conversione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (pubblicata nel supplemento ordinario n. 196 alla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008, in vigore dal giorno successivo) recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria».*

*Nel testo sono presenti diverse disposizioni riguardanti lo Sportello Unico, in particolare tre articoli: l'art. 2 (Banda larga), vigente dall'approvazione del D.L., riportato a pag. 35, l'art. 30 (Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione) e l'art. 38 (Impresa in un giorno), che rimandano a successivi Regolamenti attuativi.*

*Si riporta il testo del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, coordinato con la legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.<sup>5</sup>*

Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con Legge 6 agosto 2008, n. 133

**«Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria».**

(...)

Capo VII  
Semplificazioni

Art. 30.

Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione

1. Per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività. Le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione. ((Resta salvo il rispetto della disciplina comunitaria)).

2. La disposizione di cui al comma 1 è espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma,

---

<sup>5</sup>Il testo coordinato, tratto dal supplemento ordinario n° 196 alla G.U. n° 195 del 21/08/2008 è quello redatto dal Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 11, comma 1, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali, della Repubblica italiana, approvato con D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, nonché dell'art. 10, commi 2 e 3, del medesimo testo unico, al solo fine di facilitare la lettura sia delle disposizioni del decreto-legge, integrate con le modifiche apportate dalla legge di conversione, che di quelle modificate o richiamate nel decreto. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi riportati. Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono riportate tra i segni (( ... )).

lettera (( m) )), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

3. Con regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni (( dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano )), sono individuati le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, nonché le modalità necessarie per la compiuta attuazione della disposizione medesima.

4. Le prescrizioni di cui ai commi 1 e 2 entrano in vigore all'atto di emanazione del regolamento di cui al comma 3.

(...)

## *Capo VII*

### Semplificazioni

#### Art. 38.

#### Impresa in un giorno

1. Al fine di garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, l'avvio di attività imprenditoriale, per il soggetto in possesso dei requisiti di legge, è tutelato sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio *attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio*.

2. Le disposizioni del presente articolo attengono ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, (( secondo comma, lettere m) e p) )) della Costituzione.

3. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, (( sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni )), si procede alla semplificazione e al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui (( regolamento di cui al )) decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, e successive modificazioni, in base ai seguenti principi e criteri, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241:

a) attuazione del principio secondo cui, salvo quanto previsto per i soggetti privati di cui alla lettera c) , (( e dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007 n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 )) , lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva (( in luogo )) di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'articolo 14-quater comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241;

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

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

c) l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa può essere affidata a soggetti privati accreditati («Agenzie per le imprese»).

In caso di istruttoria con esito positivo, tali soggetti privati rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Qualora si tratti di procedimenti che comportino attività discrezionale da parte dell'Amministrazione, i soggetti privati accreditati svolgono unicamente attività istruttorie in luogo e a supporto dello sportello unico;

(( d) i comuni che non hanno istituito lo sportello unico, ovvero il cui sportello unico non risponde ai requisiti di cui alla lettera a) esercitano le funzioni relative allo sportello unico, delegandole alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura le quali mettono a disposizione il portale «impresa.gov» che assume la denominazione di «impresainungiorno», prevedendo forme di gestione congiunta con l'ANCI; ))

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

f) lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di (( dichiarazione di inizio attività )) , costituisce titolo autorizzatorio. In caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241;

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

h) in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta dell'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi.

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

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

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

Gianluigi Spagnuolo (Novara, 1965), Laurea in Scienze Politiche (Università degli Studi, Milano), Master in Public Management (Profingest – Bologna), è dal 1999 Responsabile dello **Sportello Unico** per le Attività Produttive del Comune di Oleggio (NO) e Associati.

Ha ricevuto, per l'attività svolta in materia di **Sportello Unico**, il diploma di merito al Premio Sfide, Forum P.A., Roma, 2006, il diploma di partecipazione (2° posto Sezione Tecnologie) al Premio IQU – Paesaggio Urbano, EuroP.A., Rimini, 2007, il diploma di finalista al Premio E-Gov, EuroP.A., Rimini, 2008.

Autore di articoli e pubblicazioni e docente a corsi di formazione sull'argomento.