



Delibera di Giunta - N.ro 1999/1367 - protocollato il 26/7/1999

**Oggetto: PRIME INDICAZIONI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI SPORTELLI UNICI
PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE.**

Prot. n. (IND/99/11068)

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Premesso:

- che l'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, allegato 1, nn. 26, 42, 43, 50 ha elencato tra i procedimenti da semplificare quelli in materia di impianti produttivi;
- che tra le innovazioni più rilevanti introdotte dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 recante: "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" va sicuramente annoverata la previsione di cui agli artt. 23 e 24 dello Sportello Unico per le attività produttive inteso come struttura unica, facente capo al Comune in forma singola o associata, responsabile del procedimento di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive e deputata anche all'attività di assistenza e informazione alle imprese;
- che correlata al conferimento ai comuni delle funzioni concernenti lo sportello unico per le attività produttive vi è la previsione, contenuta nel successivo art. 25 del medesimo D.Lgs. 112/98, della disciplina regolamentare del procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive;
- che in tale contesto si colloca il DPR 20 ottobre 1998, n. 447: "Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59";
- che il DPR 447/98 sopra citato individua in capo alla Regione alcune specifiche competenze quali la indicazione dei criteri per l'individuazione degli impianti a struttura semplice, la determinazione di criteri e tipologie generali per

l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, nonché la raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti le normative che disciplinano lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, compresa la necessaria informazione sugli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale;

- che la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della LR 21 aprile 1999, n. 3 "Riforma del sistema regionale e locale", ha inteso dettare una disciplina attuativa degli artt. 23 e 24 del D.Lgs. 112/98 sia per quanto riguarda le funzioni conferite agli enti locali, ferma restando la titolarità comunale in ordine alla istituzione degli sportelli unici, sia per quanto riguarda le funzioni regionali;

- che, in particolare, la Regione Emilia-Romagna - al fine di favorire l'efficacia dei procedimenti autorizzativi riguardanti la realizzazione degli impianti produttivi - ha espressamente previsto (art. 70 della LR 3/1999) un'organica azione regionale diretta ad attuare la razionalizzazione della distribuzione delle funzioni e delle competenze fra gli enti locali e a provvedere, nelle materie di propria competenza, alla ridisciplina dei procedimenti autorizzativi;

- che, inoltre, al fine di favorire l'istituzione degli sportelli unici, è stata prevista dalla stessa LR 3/1999 (art. 70) la concessione di contributi ai Comuni singoli o associati e la promozione di iniziative formative rivolte al personale addetto agli sportelli unici;

- che con l'accordo sancito, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 nell'ambito della Conferenza unificata dell'1 luglio 1999, tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, i medesimi soggetti, nel ribadire il comune impegno per la piena e celere attuazione della normativa volta alla semplificazione procedimentale e organizzativa in materia di impianti produttivi di beni e servizi, individuano criteri applicativi della normativa sullo sportello unico, fermo restando quanto eventualmente disposto dalle leggi regionali attuative del D.Lgs. 112 e del DPR 114;

Considerato:

- che per perseguire gli obiettivi di semplificazione dell'azione amministrativa propri del regolamento sullo sportello unico congiuntamente ad una efficace tutela degli interessi in materia urbanistica, dell'ambiente, della salute e della sicurezza, i diversi soggetti interessati, ciascuno per le proprie competenze, debbono operare su più versanti quali: la allocazione delle funzioni, la revisione della normativa sostanziale e dei procedimenti amministrativi, l'organizzazione degli enti e delle attività, la realizzazione di reti e sistemi informativi ed, infine, ma non ultimo, la collaborazione fra tutti gli enti coinvolti nel procedimento e con le associazioni delle imprese;

- che, sulla scorta delle previsioni del Decreto Legislativo 112/1998 e del provvedimento attuativo regionale (LR 3/99) sono state avviate nella nostra Regione diverse iniziative, sia da parte degli enti locali che da parte della Regione stessa, al fine di pervenire alla effettiva messa in funzione degli sportelli unici;

- che, con la LR n. 3 del 1999 si è già proceduto ad una razionalizzazione delle competenze in materia ambientale, ponendo in capo alle Province le funzioni autorizzative e si sono operate alcune significative semplificazioni per procedimenti di competenza regionale (art. 90 in materia di distribuzione dell'energia elettrica, art. 142 in materia di approvvigionamento di acque pubbliche, art. 150 in materia di vincolo idrogeologico, art. 172 e segg. in materia di trasporti eccezionali) ed altre ne sono prefigurate nei provvedimenti legislativi enunciati nella legge;

- che, tuttavia, a seguito della entrata in vigore della LR 3/1999, oltre all'esigenza di indicare chiaramente le linee di azione proprie della Regione, si manifesta anche la necessità di orientare le iniziative degli enti locali con indicazioni che non intendono essere vincolanti ma che possono costituire un utile punto di riferimento nella fase di coordinamento ed approntamento dello sportello unico;

- che, in particolare, ai sensi dell'art. 14 della LR 3/99, al fine di garantire un unitario sviluppo del sistema delle autonomie occorre indicare linee omogenee di indirizzo per l'attività autorizzativa in capo agli sportelli unici, chiarificando altresì aspetti di difficile applicazione e di coordinamento con procedimenti previsti da leggi regionali;

Visto l'art 3 della LR 19 novembre 1992, n. 41 come modificata dalla LR 4 agosto 1994, n. 31;

Preso atto dell'attività svolta dal gruppo di lavoro a carattere interdisciplinare costituito ai sensi dell'art. 13 della LR 44/1984 per la predisposizione di proposte e linee di indirizzo sui temi dello sportello unico per le attività produttive, tenuto anche conto della legislazione regionale in itinere;

Vista la deliberazione della Giunta Regionale n. 2541 del 4.7.1995, esecutiva, avente per oggetto: "Direttive della Giunta Regionale per l'esercizio delle funzioni dirigenziali";

Dato atto del parere favorevole espresso dal Direttore Generale alle Attività Produttive, Dott. Uber Fontanesi, in merito alla legittimità e regolarità tecnica del presente provvedimento, ai sensi dell'art. 4, sesto comma, della legge 19 novembre 1992, n. 41 e della delibera della Giunta Regionale n. 2541/95;

Su proposta dell'Assessore alle Attività Produttive;

A voti unanimi e palesi

DELIBERA

a) di adottare come parte integrante e sostanziale della presente deliberazione l'allegato atto di indirizzo contenente: Prime indicazioni per la realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive;

b) di dare atto che l'atto di indirizzo di cui al punto A) concerne specificamente il ruolo e le competenze degli enti coinvolti nella realizzazione dello sportello unico, i profili interpretativi e applicativi della normativa statale, così come recepita dalla LR 3/99, i profili attuativi connessi all'impatto organizzativo e tecnologico e ad esso è allegata anche una prima ricognizione dei procedimenti amministrati vi che rientrano nell'ambito della materie di competenza regionale oltre all'elenco dei progetti che devono essere sottoposti alla procedura di verifica screening e alla procedura di VIA nonché l'autorità competente ai sensi della LR 9/1999.

c) di stabilire che alla definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei contributi di cui all'art. 70 della LR 3/99 per la realizzazione degli sportelli unici sul territorio regionale si provvede con apposita deliberazione;

d) di stabilire che con successiva deliberazione si provvederà alla definizione di criteri e modalità degli interventi formativi a favore degli addetti agli sportelli unici;

e) di dare atto che con successivo provvedimento legislativo, ai sensi dell'art. 49, comma 4 della LR 3/1999 si provvederà alla disciplina delle aree anche ecologicamente attrezzate di cui all'art. 26 del D.Lgs. 112 del 1998;

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

- - -

ALLEGATO A

Prime indicazioni per la realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive.

OGGETTO

La Giunta regionale, al fine di perseguire gli obiettivi di semplificazione dell'azione amministrativa e un'efficace tutela degli interessi coinvolti, intende orientare le iniziative degli enti locali con indicazioni che possono costituire un utile punto di riferimento nella fase di avvio dello sportello unico.

La Giunta regionale, inoltre, nel rispetto dell'accordo-quadro per l'applicazione del regolamento sullo sportello unico sancito tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane nell'ambito della Conferenza Unificata del 1 luglio 1999, con l'adozione di tale atto intende contribuire, per quanto di propria competenza e in maniera coordinata e collaborativa con gli altri soggetti interessati dall'attivazione dello sportello unico, alla piena e celere attuazione della normativa volta alla semplificazione procedimentale e organizzativa in materia di impianti produttivi di beni e servizi.

In particolare, le presenti indicazioni sono volte a:

- a) contribuire ad una migliore delineazione, sulla base del quadro normativo di riferimento e dei principi di collaborazione e cooperazione, del ruolo e delle competenze di ciascuno dei soggetti coinvolti nella realizzazione dello sportello unico;
- b) chiarificare le problematiche interpretative della normativa e quelle attuative connesse all'avvio dello sportello unico, anche alla luce delle esperienze già avviate dalle amministrazioni locali nella nostra regione, con particolare riferimento al ruolo svolto dalle Province;
- c) assicurare un indirizzo unitario per l'attività autorizzativa in capo agli sportelli unici e il coordinamento con procedimenti previsti da leggi regionali;
- d) specificare le iniziative e gli interventi volti a sostenere ed assistere i Comuni nella realizzazione dello sportello unico, tenuto conto anche delle criticità emerse nella prima fase di attuazione della riforma.

A) IL RUOLO E LE COMPETENZE DELLA REGIONE E DELLE PROVINCE NELLA REALIZZAZIONE DELLO SPORTELLO UNICO ALLA LUCE DEL QUADRO NORMATIVO STATALE E REGIONALE .

La previsione dello Sportello Unico per le attività produttive rappresenta una delle novità più significative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Può ritenersi, infatti, che tale previsione completi il conferimento di funzioni a regioni e enti locali effettuato più in generale dal decreto legislativo con riferimento sia alle materie ricomprese nello sviluppo economico e attività produttive, essenzialmente ascrivibili alle funzioni di sostegno alle imprese ed alla creazione delle condizioni per lo sviluppo delle attività produttive, sia in altre materie quali la tutela dell'ambiente, la sanità, la sicurezza.

Con i D.Lgs. n. 112/1998 ed i necessari decreti attuativi sono ricondotte alla responsabilità dei governi regionali e locali una molteplicità di funzioni amministrative concernenti le attività economiche, in precedenza in capo a diversi soggetti, ponendo in essere le condizioni affinché quegli stessi livelli di governo possano concretamente promuovere lo sviluppo delle rispettive comunità.

In sintesi, la normativa statale si muove su diversi piani:

- a) il conferimento di funzioni alle regioni ed ai comuni che è considerato strumento di semplificazione in quanto orientato a rendere più semplici i processi decisionali (art. 23 del D.Lgs. 112/1998);
- b) l'incidenza degli interventi sulle regole organizzative (art. 24 principi per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di insediamenti produttivi);
- c) l'indicazione di principi per la disciplina del procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive (art. 25);
- d) la disciplina del procedimento (compiuta con il DPR 20 ottobre 1998, n. 447).

In tale contesto il regolamento 20 ottobre 1998, n. 447 Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (di seguito indicato come regolamento) può essere considerato non solo come una normativa volta a realizzare il principio di sussidiarietà, principio che attraversa come filo conduttore l'intero processo di riordino istituzionale e di conferimento delle funzioni, bensì come una importante risposta in termini di efficacia ad esigenze manifestate dal sistema delle imprese ed una opportunità perché la pubblica amministrazione da peso burocratico - svantaggio per le imprese diventi servizio reale - vantaggio alle imprese.

La Regione Emilia-Romagna ha dettato, nell'ambito della LR 3/99 recante: Riforma del sistema regionale e locale, una disciplina attuativa degli artt. 23 e 24 del D.Lgs. 112/98, individuando chiaramente il ruolo e le competenze dei vari soggetti coinvolti nella realizzazione dello sportello unico.

Il ruolo della Regione.

Con riguardo ai profili attinenti allo svolgimento del procedimento autorizzativo la legge regionale n. 3 del 1999 prevede (art. 70, comma 2) l'attuazione di una organica azione regionale nella direzione della razionalizzazione della distribuzione delle funzioni e delle competenze fra gli enti locali e, nelle materie di propria competenza, una ridisciplina dei procedimenti amministrativi.

Al riguardo si ricorda che con la LR n. 3 del 1999 si è già proceduto ad una razionalizzazione delle competenze in materia ambientale, ponendo in capo alle Province le funzioni autorizzative e si sono operate alcune significative semplificazioni per procedimenti di competenza regionale (art. 90 in materia di distribuzione dell'energia elettrica, art. 142 in materia di approvvigionamento di acque

pubbliche, art. 150 in materia di vincolo idrogeologico, art. 172 e segg. in materia di trasporti eccezionali) ed altre ne sono prefigurate nei provvedimenti legislativi enunciati nella legge .

Per avere un quadro di riferimento più preciso, si rinvia all'allegato 1 del presente atto di indirizzo che indica quali funzioni regionali sono già state conferite agli enti locali e quali provvedimenti in itinere sono volti ad una semplificazione delle procedure.

Lo stesso articolo 70 della LR 3/99 indica poi alcuni compiti specifici della Regione per la messa in funzione degli sportelli (commi 6 e 7): vuoi tramite un supporto finanziario consistente nell'erogazione di contributi sulla base di criteri e modalità definiti con una apposita deliberazione della Giunta regionale, vuoi tramite la promozione di iniziative formative rivolte al personale addetto agli sportelli unici.

La Regione Emilia-Romagna, peraltro, ha già investito risorse e al fine di monitorare la progettazione e la fase di avvio degli sportelli unici sul territorio regionale e intende valorizzare e contribuire alla diffusione delle migliori realizzazioni pratiche.

Il supporto formativo.

L'avvio della fase operativa dello sportello unico evidenzia la necessità di creare appositi strumenti e percorsi formativi ad hoc per il personale che, a vario livello e con compiti diversi, deve garantire la gestione delle funzioni e delle attività dello sportello unico, erogando informazioni agli utenti, interagendo con le altre amministrazioni ed enti pubblici, collaborando alla certificazione delle informazioni e all'aggiornamento delle stesse con strumenti cartacei e informatizzati. In particolare, le azioni formative dovrebbero tendere alla qualificazione o riqualificazione professionale improntata alla logica di funzionalizzazione dell'azione amministrativa verso il risultato da perseguire, di apertura alla innovazione organizzativa e funzionale, al dialogo verso l'esterno, alla logica di leadership collaborativa, di propensione al coordinamento delle singole attività autorizzatorie.

Al fine di un efficace e ottimale perseguimento dei suddetti obiettivi formativi e al fine di adottare i conseguenti provvedimenti attuativi di propria competenza, la Regione sta provvedendo alla individuazione delle possibili modalità di una rapida attuazione degli interventi formativi finalizzati allo svolgimento dei compiti previsti dall'apertura degli sportelli unici tenendo conto anche di quanto emerso da un'indagine effettuata presso i Comuni.

Il supporto informativo e informatico.

Uno specifico compito demandato alla Regione dalla normativa che ha istituito lo sportello unico è la predisposizione e il coordinamento della strumentazione informativa e informatica di supporto.

Il ruolo informativo della regione con particolare riferimento alla raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti le normative che disciplinano lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, compresa la necessaria informazione sugli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale, sono previsti dal D.Lgs. 112/98, dal DPR 447/98 e dalla LR 3/99 che li precisano in riferimento con le competenze e ai flussi informativi di livello comunale. In particolare, il D.Lgs. 112/98 all'art. 23, comma 2, stabilisce che le Regioni, anche attraverso le province, provvedono al coordinamento e miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese con particolare riferimento alla localizzazione e autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione delle aree industriali.

L'assistenza consiste nella raccolta e diffusione per via telematica delle informazioni sugli insediamenti e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale e sulle normative applicabili e gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale.

Il Regolamento, (art. 1, comma 2) conferisce alle Regioni il compito di stabilire forme di coordinamento e raccordo per la diffusione delle informazioni da parte dello sportello unico.

In particolare, i Comuni, (art. 3, comma 2) tramite lo sportello unico devono assicurare a chiunque vi abbia interesse l'accesso gratuito alle informazioni su: adempimenti necessari per le procedure previste dal regolamento, l'elenco delle domande di autorizzazione presentate, stato del loro iter procedurale, oltre che altre informazioni utili disponibili a livello regionale comprese quelle attinenti alle attività promozionali. Inoltre, anche la convocazione delle Conferenze di servizi deve essere garantita con carattere di pubblicità (art. 4, comma 4).

Infine, secondo l'art. 6, comma 1, del Regolamento lo sportello unico trasmette copia della domanda alla Regione nel cui territorio è localizzato l'impianto, agli altri comuni interessati nonché, per i profili di competenza, ai soggetti competenti per verifiche.

L'art. 6, comma 2, precisa inoltre che occorre dare notizia del ricevimento della domanda mediante adeguate forme di pubblicità.

A livello regionale la LR 3/99 stabilisce (art. 71 comma 1) che la Regione, in attuazione del comma 2 dell'art. 23 del D.Lgs. n. 112 del 1998, in collaborazione con i soggetti pubblici e privati che svolgono attività di assistenza ed informazione alle imprese ed, in particolare, con le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, promuove una rete integrata di servizi finalizzata alla raccolta e alla diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili e agli strumenti agevolativi ivi compresi quello contributivi e fiscali a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo.

La stessa legge all'art. 71 comma 2 specifica che l'attività di assistenza e informazione alle imprese è realizzata anche attraverso gli sportelli unici istituiti dai Comuni.

Se quelli richiamati sono i riferimenti normativi che concernono i bisogni informativi, la Regione deve contribuire a trovare una risposta strutturata e certa attraverso un appropriato sistema informativo, con particolare riguardo alle possibili scelte localizzative, allo svolgimento dei collegati procedimenti amministrativi concernenti l'autorizzazione all'insediamento (flussi, tempi, documenti, moduli) e agli strumenti di agevolazione e finanziamento (a livello europeo, nazionale, regionale, locale).

Una soluzione possibile di livello regionale consiste nella realizzazione di una banca dati integrata, oltre che con altri sistemi, con il web server Ermes (Emilia Romagna Messaggi) e composta da archivi accessibili nel primo caso attraverso la rete Intranet, nel secondo attraverso la rete Internet alimentati da informazioni che la Regione provvede ad aggiornare avvalendosi delle opportune collaborazioni e accordi con altri enti e soggetti competenti, in primo luogo gli stessi enti locali.

La Regione, inoltre, intende facilitare nell'immediato il confronto e la partecipazione tra i vari soggetti interessati alla costruzione degli sportelli unici mediante forum di discussione telematici (pubblicazione di documentazione, atti normativi, progetti e proposte, indagini, segnalazione di casi, siti Internet e iniziative) allo scopo di creare una comunità virtuale dei soggetti operanti per la semplificazione e la trasparenza della P.A. nei settori produttivi.

Infine, la Regione intende svolgere un ruolo di promozione, coordinamento e controllo, associato all'erogazione di finanziamenti, per la realizzazione di sistemi informativi locali per la gestione.

In particolare, intende favorire la sperimentazione di un prototipo di applicativo software di supporto per la semplificazione dei procedimenti autorizzatori e per la loro gestione con modalità di workgroup, sulla base di accordi stabiliti mediante convenzione con le province e i comuni interessati.

Le soluzioni prospettate sono dettate dallo sviluppo di Internet, dei siti web e delle reti civiche che hanno introdotto diverse interrelazioni tra persone e modi di lavorare per cui si assume il concetto di sportello unico virtuale inteso come entità organizzativa nel sistema della P.A. in cui i diversi enti perseguono gli stessi obiettivi operando con modalità di lavoro cooperativo con vincoli di spazio e di tempo diversi da quelli tradizionali. Tale sportello virtuale comprende in modo distribuito in rete e integrante rispetto a sistemi informativi di diversi enti attività informative e distribuzione dei servizi ai cittadini. Si avvale, inoltre, di aggiornamenti in tempo reale, gestione e ricerca efficace su archivi testuali, pubblicazione in Internet di informazioni contenute in banche dati appositamente strutturate. Infine offre la garanzia dell'usabilità dell'interfaccia utente, della facilità di apprendimento, dell'efficienza, della soddisfazione di utilizzo.

Il ruolo di promozione e coordinamento delle Province.

Sulla base della legge regionale 3/99 (art. 50 comma 3) alle Province competono le funzioni amministrative concernenti la promozione e il coordinamento della rete degli sportelli unici oltre che allo svolgimento di funzioni di programmazione negoziata e di promozione della concertazione con gli enti locali e territoriali, le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali e le C.C.I.A.A. In particolare, nell'ambito del coordinamento interistituzionale, in conformità con quanto previsto dalla stessa legge regionale, le Province stanno svolgendo un ruolo di coordinamento negli accordi e convenzioni con gli enti pubblici coinvolti e, in alcune esperienze, anche con le associazioni di categoria e con gli ordini professionali; inoltre, stanno curando i progetti che riguardano principalmente i profili relativi ai collegamenti informatici e alla formazione

Sempre con la LR 3/99, al fine di razionalizzare la distribuzione delle funzioni e delle competenze fra gli enti locali, sono state poste in capo alle province le funzioni autorizzative in materia ambientale e si sono decentrate altre funzioni di competenza regionale (si vedano al riguardo gli allegati elenchi). Vi sono poi competenze che le province esercitano sulla base di norme già in vigore relativamente alla materia urbanistica, della sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e ambientale. In questi casi, pertanto, l'amministrazione provinciale risulta essere coinvolta anche nel procedimento autorizzatorio facente capo allo sportello unico.

B) IL RUOLO E LE COMPETENZE DEL COMUNE.

B1) PROFILI INTERPRETATIVI E APPLICATIVI DELLA NORMATIVA SULLO SPORTELLO UNICO

Al fine di assicurare lo svolgimento dell'attività autorizzativa in capo agli sportelli unici secondo criteri il più possibile unitari ed omogenei, appare opportuno chiarire alcune problematiche interpretative della normativa statale in materia di sportello unico, così come recepita dalla LR n. 3/1999.

La titolarità delle funzioni.

Il decreto legislativo 112/98, ha attribuito (art. 23) ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ed ha disposto (art. 24) che i comuni le esercitano attraverso un'unica struttura responsabile dell'intero procedimento.

Quanto alla portata di tale conferimento, in linea generale, si può anzitutto osservare che il capo IV del decreto legislativo 112/1998 appare disomogeneo quanto ai contenuti ed alla stessa logica che presiede agli altri conferimenti disposti dal medesimo decreto legislativo. L'art. 23, infatti, non riguarda una materia (la localizzazione e l'insediamento delle attività produttive) ma interessa un complesso di funzioni, dall'urbanistica alla tutela dell'ambiente, alla sicurezza, che sono oggetto di conferimento nello stesso decreto legislativo o sono già di competenza di regioni e comuni o, infine, sono trattenute alla competenza statale.

In secondo luogo, il fatto che le funzioni coinvolte nel procedimento siano imputate in via generale ad altri livelli di governo, da un lato, e la considerazione che non si possa ritenere che il legislatore abbia voluto disporre lo scorporo di tali funzioni a favore dei comuni quando esse attengono agli impianti produttivi, dall'altro, induce senz'altro a ritenere che la portata del conferimento debba essere intesa nel senso che il Comune gestisce unitariamente il procedimento autorizzativo ed è responsabile organizzativo del procedimento medesimo e che a tal fine, pertanto, istituisce lo sportello unico.

A tale riguardo, peraltro, occorre aggiungere che anche con il Regolamento di semplificazione il legislatore si è posto in tale linea interpretativa. Infatti, il DPR 447/98 oltre a fare espressamente salvo quanto disposto in materia di procedimento di valutazione di impatto ambientale e attività a rischio di incidente rilevante (art. 1 comma 3), prevede che lo sportello unico acquisisca dalle amministrazioni competenti gli atti autorizzatori e di assenso di loro competenza ed appronta lo strumento della conferenza di servizi in caso di diniego dell'autorizzazione (art. 4 commi 1 e 3). Ne consegue che, mentre rimane immutata la titolarità e dei poteri di autorizzazione in capo a diversi enti ai sensi della vigente normativa sostanziale, si modifica, invece, la natura degli atti di tali amministrazioni. Questi ultimi divengono atti endoprocedimentali che producono i loro effetti nei confronti dell'atto autorizzatorio unico finale di competenza del Comune.

In altri termini, il Comune per il tramite dello sportello unico viene individuato come centro di imputazione dell'interesse prevalente ove confluiscono i molteplici interessi coinvolti senza che da ciò derivi l'accorpamento in capo al Comune della titolarità dei singoli poteri autorizzatori.

Pertanto, mentre la titolarità dell'intero procedimento autorizzativo è del comune (attraverso la struttura individuata come responsabile), le altre amministrazioni interessate dal procedimento sono responsabili relativamente alle fasi procedurali in cui sono coinvolte.

Sotto il profilo organizzativo, l'art. 24 del decreto legislativo 112/98, ha poi previsto che gli enti locali possono avvalersi, nelle forme concordate, di altre amministrazioni ed enti pubblici, cui possono essere affidati singoli atti istruttori del procedimento. A tal fine, gli accordi che regolano il rapporto c.d. di avvalimento tra comune ed altri enti, dovrà in ogni caso prevedersi che ogni amministrazione provveda ad individuare un responsabile dei rapporti con la struttura unica responsabile del procedimento.

Il responsabile unico del procedimento.

Non vi è dubbio che, in coerenza con la portata innovativa della normativa statale sullo sportello unico, diretta alla creazione di un unico interlocutore amministrativo per l'imprenditore, debbano essere chiaramente delineati anche i poteri e le responsabilità di cui detto interlocutore è investito al fine di poter governare un procedimento unitario destinato a sfociare in un unico provvedimento autorizzativo.

A questo proposito occorre ricordare che, ad integrazione di quanto previsto dal Regolamento e in applicazione di istituti già previsti dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo, a chiarire i poteri del responsabile unico del procedimento è intervenuto anche l'accordo-quadro sancito in sede di Conferenza Unificata del 1.7.99 nell'intervento di delineare una corrispondenza tra le funzioni di gestione del procedimento autorizzatorio unico di competenza del responsabile e i poteri che la stessa legge gli riconosce a questo scopo.

Se, da una parte, nei rapporti col privato cittadino-imprenditore, al responsabile del procedimento vanno senz'altro riconosciuti tutti i poteri-doveri tipici previsti dalla legge 241/90 (comunicazione dell'avvio del procedimento, invito alle parti di integrare la documentazione, acquisizione dei documenti già in possesso della pubblica amministrazione), nonché il potere di convocare la conferenza dei servizi qualora si rendesse necessario; d'altra parte, l'attivazione di tali poteri può

incontrare difficoltà pratiche derivanti dal coinvolgimento nel procedimento di altri soggetti pubblici, distinti e dotati di autonomia e deputati alla cura di un determinato interesse pubblico.

In particolare, con riguardo ai rapporti che si stabiliscono tra la struttura responsabile del procedimento e le altre amministrazioni pubbliche coinvolte, occorre evidenziare che deve necessariamente trattarsi di rapporti improntati alla collaborazione e alla facilità e immediatezza di comunicazione. D'altronde, al responsabile del procedimento cui spetta la direzione e il coordinamento del procedimento devono poter essere riconosciuti poteri forti di intervento diretto nei confronti delle altre amministrazioni e dei relativi responsabili relativamente alle fasi procedurali in cui sono coinvolte.

A tal fine, in conformità con l'accordo sopracitato, sono attribuiti al responsabile dello sportello unico, nei confronti di altre amministrazioni ed enti pubblici:

- poteri di impulso, relativamente agli atti istruttori loro affidati che debbono confluire nell'autorizzazione unica rilasciata dal comune;
- il potere di convocare la conferenza dei servizi, anche a prescindere dalla richiesta dell'impresa, anche ai fini di pareri preventivi da rendere ai sensi dell'art. 3, comma 3;
- il potere di diffida e messa in mora, per l'inadempimento o il ritardato adempimento.

Sempre con riguardo ai rapporti tra il Comune e le altre amministrazioni è prevista la possibilità di individuare, in via convenzionale, un unico referente responsabile dei rapporti tra la singola amministrazione e la struttura unica responsabile del procedimento con il compito di:

- a) rispondere al comune degli adempimenti affidati alla stessa amministrazione e del rispetto dei tempi;
- b) garantire il flusso delle informazioni attraverso l'indicazione dei responsabili dei singoli procedimenti;
- c) provvedere (o direttamente o tramite segnalazione al dirigente competente) in caso di inadempimento o ritardato adempimento da parte dei responsabili dei procedimenti, all'applicazione delle sanzioni previste dalla legge e dai contratti anche su segnalazione della struttura.

Una particolare rilevanza assume poi il tema dei rapporti e delle responsabilità nel caso in cui lo sportello unico sia gestito in forma associata.

Al riguardo occorre opportunamente distinguere tra gestione associata della funzione (ufficio unico/comune) e gestione associata sotto il profilo organizzativo. Nel primo caso, verrà individuato un unico responsabile dello sportello unico, nel secondo caso l'atto di associazione dovrà espressamente disciplinare i rapporti intercorrenti tra i singoli comuni ciascuno dei quali rimane titolare dell'esercizio della funzione, fermo restando comunque il principio dell'individuazione di un unico interlocutore dotato dei poteri come sopra individuati.

Ambito di applicazione.

Quanto all'ambito di operatività dello sportello unico, si pone la necessità di individuare con puntualità l'ambito di applicazione del regolamento. L'art. 1 DPR n. 447/1998 prevede che siano assoggettate al procedimento la localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, la loro realizzazione, riattivazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione dell'attività

produttiva, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati ad uso di impresa (art. 1 comma 1). La formulazione così ampia corrisponde alla volontà del legislatore di pervenire ad una semplificazione dell'insediamento di attività imprenditoriali volte o meno alla produzione di beni, a specificazione della previsione dell'art. 23 del D.Lgs. 112/1998 che aveva ad oggetto genericamente gli impianti produttivi. Anche alla luce della volontà espressa dalle amministrazioni coinvolte nell'ambito dell'accordo-quadro sopra citato, si deve, quindi, intendere che siano incluse nell'ambito di applicazione del regolamento anche le attività di servizio svolte in forma di impresa (ad esempio le imprese turistiche, le imprese che erogano servizi sanitari, le banche, gli intermediari finanziari). Certamente sono ricomprese le attività artigiane e quelle agricole. Con riguardo a queste ultime va segnalato che l'art. 38, comma 3, della LR 3/1999, espressamente dispone che lo sportello unico svolge le proprie attività anche con riguardo alle imprese agricole e agroalimentari.

L'art. 1 del regolamento, infine, dispone che resta salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114. Tale formulazione, anche alla luce di quanto previsto dall'accordo-quadro, è da intendersi nel senso che per quanto riguarda le attività commerciali si applica la disciplina procedimentale contenuta nel D.Lgs. 114/1998, ma il procedimento di autorizzazione per l'esercizio di attività commerciali di cui all'art. 4, commi 1, 2 e 3 del D.Lgs. n. 114/1998, laddove previsto, si avvia con la presentazione dell'istanza allo sportello unico. Il quale provvede di conseguenza.

In tal senso peraltro si sono già orientate diverse delle amministrazioni comunali che hanno attivato lo sportello unico.

La semplificazione dei procedimenti.

Il DPR 447/98 prevede due procedimenti per l'autorizzazione per gli impianti produttivi:

- a) procedimento semplificato (capo II art. 4);
- b) procedimento mediante autocertificazione (capo III art. 6).

Ai sensi dell'art. 4 è obbligatorio attivare il procedimento semplificato per gli impianti e i depositi soggetti secondo la normativa statale o regionale alla valutazione di impatto ambientale (L. 349/1986 e LR 9/1999) e alle procedure relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (DPR n. 175/1988 e disciplina attuativa della L. 24 aprile 1998, n. 128 in corso di adozione). In tutti gli altri casi la scelta tra i due procedimenti è dell'imprenditore il quale ha piena libertà di scegliere o meno la procedura mediante autocertificazione.

Il procedimento semplificato.

Il procedimento semplificato si attiva mediante la presentazione dell'istanza allo sportello unico per le attività produttive; a questo si rivolgono gli interessati per tutti gli adempimenti, questi è l'interlocutore unico dell'imprenditore ed assume una funzione di coordinamento delle attività istruttorie.

Lo sportello unico trasmette alle amministrazioni competenti copia dell'istanza e della documentazione necessaria invitandole a far pervenire gli atti di loro competenza entro il termine massimo di 90 giorni dal ricevimento della documentazione.

Come si può evincere dall'art. 4 del regolamento, in via ordinaria l'autorizzazione è rilasciata dal Comune, acquisite, nel termine di 90 giorni dall'invio della domanda, le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati delle diverse amministrazioni competenti: l'atto finale del procedimento autorizzativo deve dare atto di tale acquisizione ferma restando che è imputabile alle autorità competenti la responsabilità delle singole autorizzazioni.

In generale, il regolamento sullo sportello unico, nel rispetto dei principi enunciati da ll'art. 25 del D.Lgs. n. 112/98, ha previsto un procedimento semplificato con l'obbiettivo prioritario di garantire all'imprenditore tempi certi e rapidi nel rilascio del provvedimento autorizzativo.

Alla luce di tale prioritaria finalità si deve ritenere che laddove normative previgenti prevedano procedure o istituti più favorevoli in termini di semplificazione dell'attività amministrativa e ciò a beneficio dell'utente (termini più brevi, denuncia di inizio attività, comunicazioni, silenzio-assenso, etc.), questi devono continuare ad applicarsi.

Termini.

Si ritiene, pertanto, che le autorità competenti debbano pronunciarsi entro il termine massimo di 90 giorni anche per i procedimenti per i quali vigono termini superiori, ad eccezioni del procedimento di valutazione di impatto ambientale, mentre nel caso di termini inferiori questi continuano ad applicarsi pur palesandosi, al fine di favorire un esito positivo dell'istanza, l'esigenza di attivare gli opportuni raccordi nell'ambito del procedimento.

Denuncia inizio attività.

La previsione di un procedimento unitario non fa in ogni caso venir meno l'applicazione dell'istituto della denuncia di inizio di attività (art. 19 L. 241/90 modif. dall'art. 2 comma 10 della legge 24.12.1993) nei casi previsti dallo Stato (DPR 9 maggio 1994, n. 411) o da leggi regionali (v. ad es. art. 2 comma 4 della LR 19.1.1998, n. 3 in tema di autorizzazione alla produzione e commercializzazione di prodotti vegetali, etc; cfr. LR 19.6.1994, n. 35 e succ. modif., Reg. regionale 13.6.1986, n. 33 e succ. modif. in materia di costruzioni in zona sismica). Nei casi in cui all'attività può darsi inizio immediatamente dopo la denuncia lo sportello unico dovrà trasmettere all'autorità competente la domanda-denuncia e non dovrà attendere alcuna pronuncia di questa ai fini dell'autorizzazione conclusiva.

In particolare, per quanto riguarda la denuncia di inizio attività introdotta per alcune attività edilizie in sostituzione della procedura di concessione edilizia si applica la disciplina prevista dalla legge 662/1996, art. 2 comma 60, punto 7.

Silenzio assenso.

Per le attività già sottoposte alla disciplina dell'art. 20 della L. 241/90 (DPR 300/1992, DPR 407/1994, DPR 411/94) con indicazione del termine decorso il quale la relativa domanda si intende accolta, non si pongono particolari problemi di coordinamento se detto termine è pari o inferiore a 90 giorni.

In questo caso lo sportello unico dovrà trasmettere la domanda all'autorità competente e potrà rilasciare l'autorizzazione finale anche in caso di silenzio, ferma restando che è sempre possibile l'adozione di un provvedimento espresso, positivo o negativo, da parte dell'autorità competente.

Qualora, invece, il termine per il silenzio assenso sia superiore e non intervenga entro 90 giorni una pronuncia espressa, si possono prospettare due ipotesi: o l'indizione della conferenza di servizi di cui al comma 3 dell'art. 4 o si attende il decorso del termine previsto per la formazione del silenzio assenso prima di dare inizio all'attività.

Infine, poiché il regolamento non modifica la disciplina vigente relativa alle diverse autorizzazioni, il decorso del termine di 90 giorni nel silenzio dell'amministrazione competente non assume il valore di assenso se non espressamente previsto, in particolare per i casi di espressa esclusione del silenzio-assenso previsti nei DPR 9 maggio 1994, n. 411 e 31 luglio 1996, n. 468. Si ricorda che il silenzio assenso è espressamente escluso dal DPR 12.1.1998, n. 37 (Prevenzione incendi) per i progetti sottoposti all'esame preventivo dei vigili del fuoco.

Procedimento di valutazione di impatto ambientale.

L'art. 6 della LR 9/1999 recante: "Disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale" prevede che per gli impianti la cui autorizzazione è disciplinata dal DPR 447/98, l'istanza per la sottoposizione al procedimento di verifica-screening e di VIA sia presentata allo sportello unico e che questo provveda a trasmetterla all'autorità competente (art. 5) oltre ad assicurare alcuni specifici adempimenti relativi al deposito del progetto, alla trasmissione e alla pubblicazione (artt. 9 e 14).

L'autorità competente cura lo svolgimento della procedura di verifica-screening e comunica entro 60 giorni, allo sportello unico, oltre che all'interessato il suo esito consistente nella sottoposizione o meno, con eventuali prescrizioni, alla procedura di VIA. In ogni caso, decorso 60 giorni, nel silenzio dell'autorità competente, si intende che il progetto non deve essere sottoposto a VIA (art. 10).

Anche per i progetti sottoposti a procedura di VIA è l'autorità competente a curare lo svolgimento del procedimento che deve concludersi entro 120 giorni (art. 16). In caso di VIA positiva, questa ricomprende le autorizzazioni comunque denominate in materia di tutela ambientale e paesaggistico territoriale di competenza di Regioni, Enti locali e enti di gestione di aree naturali protette regionali. Lo sportello unico dovrà pertanto curare l'istruttoria con l'esame dei soli profili urbanistici, sanitari e di sicurezza. In caso di VIA negativa l'esito sarà comunicato allo sportello unico ai sensi del comma 2 dell'art. 4 del regolamento, mentre, in caso di decorso inutile del termine di 120 giorni per la conclusione della procedura di VIA, il Sindaco convoca una conferenza di servizi ai sensi del comma 3 del medesimo art. 4.

Si precisa che le opere indicate negli Allegati alla LR 9/99 sono assoggettate alle procedure di VIA a decorrere dall'adozione delle direttive di cui all'art. 32 della medesima legge.

Valorizzazione delle buone prassi.

Si ritiene che vadano sicuramente favorite e valorizzate, anche in via convenzionale, tutte quelle prassi applicative sperimentate e già divenute con suetudinarie che hanno prodotto buoni risultati in termini di snellimento delle procedure e di riduzione dei termini per le imprese. Tra queste prassi vanno salvaguardate anche quelle che normalmente sono applicate prima dell'avvio del procedimento e che spesso attengono ad una attività di consulenza ed assistenza che le amministrazioni, specie quelle dotate di competenze tecniche, abitualmente svolgono nei confronti delle imprese o dei loro progettisti al fine di pervenire in seguito ad un esito positivo dell'istanza (si veda ad esempio il c.d. preparare edilizio previsto dai regolamenti edilizi comunali).

La conferenza dei servizi.

Nell'ambito dell'art. 4 il ricorso alla conferenza di servizi è prefigurato come un rimedio al mancato buon fine del procedimento nei due casi di diniego di una autorizzazione ovvero di silenzio di una autorità competente. Nel primo caso, disciplinato dal comma 2, l'iniziativa è dell'interessato, il quale, entro venti giorni dalla comunicazione di una pronuncia negativa, può chiedere allo sportello unico di convocare una conferenza di servizi. Nel secondo caso, previsto dal comma 3, l'indizione della conferenza è obbligatoria da parte del Sindaco del Comune competente per territorio, su richiesta del responsabile del procedimento. Alla conferenza, ovviamente partecipano tutte le autorità competenti e non solo quella/e che hanno espresso un diniego o sono rimaste inerti.

Lo svolgimento della conferenza è disciplinato dagli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990, che in questa sede non si illustrano. Si richiama più limitatamente l'attenzione sulle previsioni di legge in ordine alla convocazione ed alla partecipazione degli enti competenti nonché sulla necessità che i partecipanti alla conferenza siano dotati del potere di esprimere la volontà dell'ente, poiché essa ha carattere sia istruttorio che decisorio, cioè le autorità competenti

dovranno rendere in sede di conferenza le autorizzazioni necessarie avendo effettuato l'attività istruttoria e gli eventuali accertamenti di loro competenza (commi 5 e 6 dell'art. 4).

Rispetto alla richiamata disciplina generale della conferenza di servizi, l'articolo 4 del regolamento amplia in modo significativo la partecipazione al procedimento dei soggetti interessati. Infatti, alla conferenza possono partecipare i soggetti portatori di interessi pubblici e privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, i quali possono presentare osservazioni e farsi assistere da tecnici ed esperti di fiducia (comma 13 dell'art. 6 richiamato dal comma 4 dell'art. 4). Tale previsione richiede nella sua attuazione particolare attenzione per le conseguenze che può comportare in ordine alla legittimità della conferenza e delle sue determinazioni finali. Pertanto la pubblicità della indizione della conferenza deve avvenire in forme adeguate a darne effettiva conoscenza e deve essere attenta la individuazione degli interessati indicati al comma 13 dell'art. 6, anche se a volte può rivelarsi problematica alla luce dell'ampiezza dei soggetti ivi indicati.

Il verbale conclusivo della conferenza, pertanto, reca le determinazioni assunte e tiene luogo delle autorizzazioni e degli altri atti necessari per la realizzazione dell'impianto, oltre a pronunciarsi motivatamente su quanto rappresentato dai soggetti portatori di interessi.

La complessità della procedura tramite conferenza di servizi e il termine per la sua conclusione (6 mesi ovvero 11 mesi per le opere da sottoporre a VIA), sopra delineata nei suoi tratti essenziali, comportante il coinvolgimento di molteplici soggetti sia titolari delle competenze autorizzative sul progetto che portatori di interessi pubblici e privati circa la realizzazione dell'intervento, induce a consigliare di dare priorità allo svolgimento in via ordinaria della procedura autorizzativa perseguendo il rispetto del termine di 90 giorni tramite strumenti collaborativi tra amministrazioni e prassi operative, eventualmente già in essere, fra le autorità competenti e le imprese interessate che favoriscano l'esito positivo del procedimento.

A questo riguardo deve, invece, considerarsi positivamente il ricorso alle c.d. conferenze di servizio (permanenti, organizzative, etc.) convocate al fine di coordinare l'attività delle autorità competenti, raccordarne le prassi operative, e quindi con finalità organizzative, o anche al fine di svolgere congiuntamente attività istruttorie affinché sia rispettato il termine di 90 giorni di cui al comma 1 dell'art. 4.

Il procedimento mediante autocertificazione.

Il procedimento mediante autocertificazione si avvia con la presentazione da parte dell'interessato di una unica domanda corredata da autocertificazioni attestanti la conformità del progetto alle prescrizioni previste da norme vigenti in materia urbanistica, della sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e dell'ambiente. Le autocertificazioni devono essere redatte e sottoscritte, oltre che dal legale rappresentante dell'impresa, da professionisti abilitati o da società di professionisti in base alle norme vigenti per le diverse professioni ed in relazione al contenuto dell'autocertificazione.

L'autocertificazione non può riguardare:

- a) la valutazione di impatto ambientale;
- b) il rispetto della normativa in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose;
- c) le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede la necessità di apposita autorizzazione.

A questo riguardo occorre rilevare che la maggior parte delle direttive in materia ambientale prevedono la necessità di autorizzazioni. A titolo esemplificativo si può citare la direttiva 91/156/CEE recepita con D.Lgs. 22/97 e successive modificazioni. Tale decreto legislativo che all'art. 27 prevede l'autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero rifiuti, tuttavia, prevede anche la possibilità di sostituire l'autorizzazione espressa con l'iscrizione presso la Provincia (procedura semplificata, d.i.a.) per l'attività di autosmaltimento di rifiuti propri non pericolosi sul luogo di produzione (cfr. artt. 31 e 32) e per l'attività di recupero di rifiuti individuati con specifiche e dettagliate norme tecniche di cui ad appositi decreti (artt. 31 e 33).

Per il trasporto rifiuti, l'iscrizione all'albo sostituisce l'autorizzazione alla raccolta e al trasporto. L'art. 30, comma 16, del medesimo decreto prevede una procedura semplificata (comunicazione da rinnovare ogni due anni) di iscrizione all'albo per le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto di rifiuti sottoposti a procedure semplificate ai sensi dell'art. 33 ed effettivamente avviati al riciclaggio e al recupero. Ciò considerato, si ritiene che, nel caso in cui in sede di recepimento della normativa comunitaria siano state già introdotti e delle semplificazioni procedurali che determinano il superamento della necessità di autorizzazione, sia ammissibile, operando le dovute distinzioni, il ricorso all'autocertificazione.

In un contesto di semplificazione e al fine di evitare il rischio di sottovalutare il valore e l'efficacia delle autocertificazioni previste nella vigente legislazione, sembra poi importante evidenziare che la legislazione precedente al decreto legislativo 112/98 prevede alcuni casi di autocertificazione che non comportano obbligo di controllo sistematico, neppure in una fase successiva (all'inizio dei lavori o alla conclusione dei lavori) da parte della pubblica amministrazione (si vedano ad es. l'asseverazione di cui alla legge 662/96, art. 2, comma 60; la certificazione di conformità dei lavori eseguiti a quelli autorizzati ex DPR 37/98 relativo alla prevenzione incendi).

La caratteristica essenziale del procedimento mediante autocertificazione consiste nella formazione del silenzio-assenso decorsi i 60 o 90 giorni dalla presentazione della domanda, ovvero dalla sua integrazione, rispettivamente per gli impianti a struttura semplice e per gli altri impianti, fermo restando che la loro realizzazione è subordinata al rilascio della concessione edilizia e che devono essere acquisite le autorizzazioni espresse nei casi sopraelencati per i quali non è consentita l'autocertificazione.

L'introduzione di una novità così rilevante è accompagnata da particolari cautele volte ad assicurare da un lato la pubblicità dell'istanza (c. 2 dell'art. 6) e la partecipazione al procedimento dei portatori di interessi (c. 13 art. 6) e, dall'altro, a consentire aggiustamenti dell'originario progetto mediante audizioni e accordi con l'interessato (c. 4 e 5 art. 5).

Quanto al primo profilo, lo sportello unico deve dare notizia mediante adeguate forme di pubblicità della presentazione della domanda con autocertificazione. Il Comune deve pertanto definire tali forme in relazione alla duplice esigenza di non aggravare il procedimento e di assicurare una adeguata informazione.

Significativi sono i diritti di partecipazione al procedimento previsti dal comma 13 sia con riguardo all'individuazione dei soggetti (portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, di interessi diffusi costituiti in associazioni e comitati) che al contenuto del diritto (diritto di presentare memorie ed osservazioni, di essere ascoltati in contraddittorio, di chiedere una riunione con i rappresentanti dell'impresa con l'assistenza di tecnici ed esperti di fiducia) pur essendo previsto una sospensione molto breve del termine del procedimento (20 giorni).

Quanto al secondo profilo, i commi 3, 4 e 5 dell'art. 6, richiamando istituti previsti in generale dalla legge n. 241/90, consentono l'integrazione della documentazione, senza effetti dilatori da parte delle amministrazioni, la possibilità di istruttoria in contraddittorio con il richiedente e di concludere accordi conclusivi del procedimento.

Oggetto di tali accordi, stipulati tra Comune e impresa, sono le caratteristiche dell'impianto con riguardo al contenuto discrezionale dei diversi provvedimenti autorizzativi mentre condizione della loro validità è la conformità delle modifiche con le disposizioni attinenti agli strumenti urbanistici, ai piani paesistici e territoriali, ai vincoli sismici, idrogeologici, forestali ed ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico (art. 7 comma 1).

Il regolamento si preoccupa inoltre di precisare espressamente i profili che le amministrazioni competenti devono verificare in sede di istruttoria sulla domanda. L'art. 7 stabilisce infatti che mentre è in capo allo sportello unico l'accertamento della sussistenza e della regolarità formale, intesa come sottoscrizione e accertamento della provenienza da parte di professionisti abilitati, spetta agli enti interessati, ciascuno per la propria competenza, la verifica in ordine al contenuto delle autocertificazioni.

L'art. 7 del regolamento si preoccupa di precisare quali profili sono oggetto di verifica in relazione a quanto autodichiarato dall'imprenditore. Ovviamente gli stessi enti competenti possono effettuare i controlli, sugli impianti anche successivamente all'autorizzazione formatasi per silenzio-assenso: l'impresa è, infatti, tenuta a comunicare l'inizio dei lavori allo sportello unico il quale ne dà comunicazione agli enti competenti.

Si richiamano infine le considerazioni già svolte relativamente alle attività cui si applicano gli artt. 19 e 20 della legge n. 241/90 come successivamente modificati e gli Allegati 1 e 2 sulla individuazione dei procedimenti e delle autorità competenti.

Definizione degli impianti a struttura semplice soggetti a procedimento mediante autocertificazione.

Rientrano nella categoria degli impianti a struttura semplice tutti gli impianti che non sono soggetti alla valutazione di impatto ambientale, che non sono soggetti alla disciplina sulla qualità dell'aria o a quella relativa a rischi di incidenti rilevanti e che non rientrano negli elenchi delle industrie insalubri di prima classe.

Non sono da considerarsi, inoltre, a struttura semplice gli impianti caratterizzati da significative interazioni con l'ambiente ai sensi della Deliberazione della Giunta regionale n. 477/1995.

Progetto comportante la variazione degli strumenti urbanistici.

L'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti per attività produttive fa parte dei compiti istituzionali dell'amministrazione comunale ed è svolto dall'organo consiliare attraverso l'adozione del piano regolatore generale e delle sue varianti. L'individuazione e la localizzazione delle aree avviene in conformità alla pianificazione territoriale sovracomunale, rappresentata nella nostra regione dal PTR; dal PTPR, dai PTCP e dalla pianificazione di settore.

Ai fini della localizzazione delle previsioni insediative di tipo produttivo, l'attuale legislazione regionale prevede una procedura semplificata di variante al PRG, descritta dall'art. 21 della LR 47/78 ed integrata dal comma 5 dell'art. 15 della stessa legge, da applicarsi nei casi previsti dallo stesso art. 15, comma 4, lett. c).

Per ogni altro caso la procedura di variante urbanistica è quella contenuta nell'art. 14 della LR 47/78 che prevede la fase di approvazione sovracomunale.

Si intende confermare, ai fini dell'art. 2 del Regolamento, l'attuale assetto normativo, rilevando tuttavia la Giunta regionale si appresta ad approvare un progetto per una nuova legge urbanistica, che conterrà, tra l'altro, i criteri per la pianificazione urbanistico-territoriale delle aree da destinare ad insediamenti produttivi ed in particolare la disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate.

Il Regolamento introduce una speciale procedura di variante urbanistica per la localizzazione di aree destinate ad attività produttive che può essere attivata sulla base della singola richiesta presentata allo sportello unico.

In tal caso il progetto presentato comportante variante urbanistica è sottoposto ad una prima fase istruttoria curata dal comune interessato alla quale seguono da parte del Sindaco il provvedimento di rigetto della istanza ovvero la convocazione della conferenza dei servizi, ai fini della decisione sull'autorizzazione alla attività produttiva.

Detta fase istruttoria inizia con una verifica delle previsioni insediative. Infatti, l'ipotesi delineata nell'art. 5 del Regolamento prevede la presentazione di un progetto contrastante con il vigente strumento urbanistico comunale sotto il profilo della totale mancanza di aree destinate a previsioni insediative di tipo produttivo ovvero della loro insufficienza a coprire il fabbisogno di suolo richiesto dal progetto .

Si ritiene però che la carenza di previsioni nel PRG debba essere verificata non solo in termini di disponibilità di superfici, ma anche in termini di usi per attività economiche insediabili in zone aventi una destinazione urbanistica diversa da quella esclusivamente produttiva.

Ci si riferisce in particolare a quelle attività a scarso impatto ambientale che il PRG considera compatibili con gli insediamenti esistenti e con quelli che già prevede di realizzare.

La verifica circa la totale carenza di previsioni insediative di tipo produttivo costituisce una prima condizione per la convocazione della conferenza dei servizi e per l'attivazione del procedimento speciale di variante urbanistica.

La stessa fase istruttoria prosegue con l'esame del progetto presentato sotto il profilo della sua conformità alle norme ambientali, sanitarie e della sicurezza del lavoro, che costituisce la seconda condizione per la convocazione della conferenza dei servizi.

Tuttavia la verifica circa la totale carenza nel PRG di previsioni insediative e l'accertata conformità del progetto alla normativa appena citata, non obbligano il Sindaco alla convocazione della conferenza dei servizi che, per espressa previsione di legge, può essere convocata qualora sussistano le predette condizioni.

Il Sindaco quindi può scegliere, attraverso la comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti quello meritevole di tutela prioritaria, individuando in tal modo la soluzione più opportuna da adottare.

Il provvedimento del Sindaco di rigetto dell' istanza o di convocazione della conferenza dei servizi deve essere motivato in base al principio sancito dall'art. 3 della legge 241/90, secondo cui la motivazione dei provvedimenti è posta a giustificazione della decisione nei confronti dei cittadini, che devono poter apprezzare la coerenza della scelta compiuta.

Qualora la decisione della conferenza dei servizi (cioè l'autorizzazione alla realizzazione, ristrutturazione, ampliamento riattivazione e riconversione della attività produttiva) comporti la variazione allo strumento urbanistico, unitamente al verbale della conferenza dei servizi, dovranno essere depositati e pubblicati tutti gli elaborati tecnici costitutivi della variante.

Tali atti sono soggetti a osservazioni da parte dei cittadini nei termini e secondo le modalità previsti dalla LR 47/78.

Terminate le fasi per il deposito e la presentazione delle osservazioni, il Consiglio Comunale entro i successivi 60 giorni deve pronunciarsi definitivamente sulla variante, tenendo conto delle osservazioni pervenute.

Per quanto riguarda la fase delle riserve e delle osservazioni, di cui rispettivamente al comma 2 dell'art. 14 e al comma 5 dell'art. 15 della citata LR 47/78, si ritiene che le stesse possano essere formulate in sede di conferenza dei servizi. Relativamente alla fase dell'approvazione della variante si ritiene applicabile la procedura semplificata, qualora ricorrano i casi di cui all'art. 15, comma 4, della stessa legge, diversamente si applica la procedura ordinaria dell'approvazione provinciale della variante urbanistica.

Procedura di collaudo.

Quando è previsto dalle norme vigenti, si avvia la procedura di collaudo. Il collaudo ricomprende verifiche e accertamenti prima della messa in funzione dell'impianto.

Ferme restando le competenze in materia di collaudo delle diverse amministrazioni così come stabilite da legge, il regolamento comunque demanda la procedura di collaudo a professionisti o altri soggetti abilitati e i tecnici della struttura unica (sportello unico) vi partecipano su richiesta delle imprese. Se la struttura non ottempera nel termine fissato, il collaudo può aver luogo a cura dell'impresa che ne comunica le risultanze alla struttura. Il certificato positivo di collaudo abilita l'imprenditore a dare inizio all'attività produttiva, con la messa in funzione degli impianti produttivi fino al rilascio definitivo del certificato di agibilità e di ogni altro atto amministrativo richiesto, ma non fa venire meno il potere di controllo e di vigilanza delle amministrazioni competenti.

Occorre ricordare che nella stesura delle norme del Regolamento si è tenuto conto della normativa di cui al DPR 425/94 che già aveva provveduto alla semplificazione di tutta la disciplina procedimentale in materia di collaudo demandando i collaudi a professionisti.

D'altra parte, resta ferma la disciplina relativa ai collaudi che o non comportano nessun controllo da parte della pubblica amministrazione o comportano controlli successivi a campione (es. collaudo collegato alla d.i.a. ex lege 662/96; collaudo del cemento armato ex lege 1086/71; certificazione di conformità dei lavori eseguiti al progetto e alla normativa sismica ai sensi della legge 64/74 e della LR 40/95; ecc.).

Non vi è dubbio che il tema del collaudo rivesta una posizione centrale nell'ambito del procedimento autorizzatorio e che, pertanto, per la complessità delle sue implicazioni, esso vada affrontato in profondità attraverso una specifica collaborazione tra tutte le amministrazioni coinvolte.

B2) PROFILI ATTUATIVI CONNESSI ALL'AVVIO DELLO SPORTELLO UNICO: L'IMPATTO ORGANIZZATIVO E TECNOLOGICO.

La struttura comunale per la gestione delle procedure autorizzative.

Nel presupposto che non possa esserci un solo modello di sportello unico per le attività produttive, replicabile senza adeguamenti e ugualmente valido per ogni ambiente organizzativo-amministrativo ed economico, appare opportuno definire, nel rispetto della normativa e alla luce delle indicazioni che emergono dalle esperienze e sperimentazioni già avviate, una soglia minima di competenze e servizi che lo sportello unico deve garantire ed esercitare in maniera efficace e tempestiva.

Il compito principale e prioritario che lo sportello unico deve assicurare è quello di gestire in forma unitaria tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione degli impianti produttivi.

Lo sportello unico deve svolgere, anzitutto, il ruolo di interlocutore unitario del cittadino-imprenditore. Al comune, pertanto, spetta l'individuazione della struttura che sarà responsabile

dell'intero procedimento nei confronti dei soggetti privati sia con riferimento ai compiti affidati ad altre strutture comunali, che a quelli affidati ad altre amministrazioni coinvolte nel procedimento.

In altri termini, si ritiene che la struttura, che può consistere in un luogo fisico o virtuale di collegamento-rapporto con l'utente (c.d. front office per ricevimento istanze e richieste, anche in via telematica), sia competente per la gestione unitaria del procedimento amministrativo e dei relativi aspetti informativi. La struttura, cioè, deve essere in grado di comprendere la richiesta, di valutarne i profili procedurali, di fornire eventualmente la consulenza e l'assistenza richiesta dall'utente al fine di avviare un iter corretto della pratica.

La struttura, poi, in seguito al ricevimento dell'istanza, deve attivare il c.d. back office garantendo il rapporto e il coordinamento con le altre strutture comunali e con le altre pubbliche amministrazioni competenti in ordine alla specifica richiesta e coinvolte nel procedimento unico, favorendo in ogni caso la funzione di comunicazione con l'utente.

Lo sportello unico, inoltre, deve assicurare, attraverso la predisposizione di un archivio informatico, l'accesso alle informazioni sugli adempimenti necessari, sull'elenco delle domande di autorizzazione presentate, sullo stato del loro iter procedurale, nonché su tutte le informazioni che sono disponibili a livello regionale, comprese le forme di agevolazione, incentivazione e sostegno alle attività produttive.

Con riferimento al procedimento con autocertificazione di cui all'art 6 del DPR 447/98, si precisa che l'adempimento previsto dal comma 1 dell'articolo richiamato, relativo alla trasmissione di copia della domanda e della documentazione prodotta alla regione nel cui territorio è localizzato l'impianto, si intende soddisfatto mediante la garanzia dell'accesso da parte della Regione all'archivio informatico comunale. Rispetto a detto archivio informatico la Regione è interessata ad avere informazioni sulla sua strutturazione e sulle modalità di accesso, anche in via informatica, riservandosi inoltre la facoltà di chiedere all'occorrenza dati di natura statistica anche al fine di monitorare l'andamento dell'attuazione degli sportelli unici.

Modalità organizzative delle attività e standardizzazione della modulistica.

Dall'esame delle normative vigenti e delle prassi consolidate ma non codificate emerge il carattere spesso farraginoso e diversificato delle modalità di gestione delle procedure tra i diversi enti.

Questo aspetto, che coinvolge aspetti organizzativi interni oltre che i rapporti con le altre amministrazioni, crea la necessità di una apertura delle amministrazioni le une verso le altre, attraverso la rottura dei compartimenti stagni in cui fino ad oggi hanno vissuto i soggetti pubblici ed impone una riconsiderazione e un confronto sul proprio modus operandi e sulla necessità di un coordinamento concordato a priori. Infatti, solo un'azione coordinata fra le diverse amministrazioni e fra i diversi uffici può rendere possibile il rispetto di tempi certi e la concreta realizzazione della semplificazione amministrativa.

A tal fine, si impone altresì l'esigenza di una precisa individuazione delle normative attualmente vigenti e del conseguente assetto delle competenze.

Inoltre, la ricognizione dei procedimenti autorizzatori connessi alla realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi che vedono coinvolti diversi enti appare utile ai fini dell'adozione di misure semplificative volte ad aumentare il livello di efficienza dell'azione amministrativa; risulta altresì funzionale a tal fine anche l'individuazione di prassi procedurali, che se inutili possono essere eliminate o se ripetitive e farraginose possono quanto meno essere razionalizzate.

Al fine poi di migliorare i rapporti tra le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte, appare di importanza prioritaria l'attività di standardizzazione della modulistica necessaria all'avvio delle istanze e delle procedure, nonché l'organizzazione degli archivi informatici e di modalità

telematiche di comunicazione e di accesso alle informazioni connesse ai procedimenti che rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento.

Accordi con altre amministrazioni.

L'unicità del procedimento autorizzativo e la conseguente necessità di garantire tempi certi nel rilascio delle relative autorizzazioni comportano una forte spinta alla collaborazione fra enti che tradizionalmente seguono modalità di lavoro molto diverse. Anzi, proprio il raggiungimento di un buon livello di collaborazione e cooperazione interistituzionale sembra rappresentare la garanzia di successo dell'innovazione amministrativa introdotta con lo sportello unico.

Strumenti appropriati ed efficaci al fine di coordinare e regolare i rapporti tra il Comune (o i Comuni associati) e le altre diverse amministrazioni appaiono pertanto quelli convenzionali (protocolli d'intesa, accordi, convenzioni ad hoc). Possono, quindi, essere stipulate apposite convenzioni o accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 241/90, nell'ambito dei quali oltre a prevedersi l'individuazione da parte di ogni amministrazione di un soggetto interlocutore con il Comune, che sia responsabile dei rapporti con lo sportello unico e sia quindi dotato a tal fine di una serie di poteri quali quelli sopra indicati, è altresì possibile prendere in considerazione ogni altro aspetto organizzativo e procedimentale, con particolare attenzione all'utilizzo degli strumenti telematici, soprattutto al fine di contenere al massimo i tempi procedurali. In proposito si ricorda che l'art. 3 del regolamento di semplificazione espressamente prevede che lo sportello unico predisponga un archivio informatico.

In generale, il contenuto degli accordi può riguardare: la definizione della tempistica tra gli enti, l'identificazione e l'eliminazione di prassi inutili, la predisposizione di una modulistica integrata, la definizione di sistemi informativi condivisi, la definizione degli strumenti informatici a supporto dei sistemi informativi, la strutturazione della conferenza dei servizi, la partecipazione dei soggetti privati.

Stabilire contenuti condivisi tramite la conclusione di accordi tra le pubbliche amministrazioni, tali da favorire il dialogo tra le stesse e la composizione di un iter procedimentale altrimenti frammentato, oltre che la gestione di alcuni aspetti di complessità organizzativa, può presentare anche altri vantaggi. Ad esempio, quello di consentire il ricorso alla Conferenza dei servizi solo in via straordinaria, utilizzando tale istituto in chiave di effettiva semplificazione e cioè, oltre che nei casi previsti dalla legge, solo per la soluzione di situazioni altamente controverse.

Il livello sovracomunale: l'esercizio associato delle funzioni di sportello unico.

Il legislatore statale ha lasciato una certa flessibilità per quel che riguarda la dimensione organizzativa dello sportello unico: questo può essere gestito anche dai Comuni in forma associata (prevedendosi la possibilità di stipulare convenzioni con le camere di commercio per i collegamenti telematici con le loro banche dati) o può esserne attribuita la gestione al soggetto pubblico responsabile del patto territoriale o del contratto d'area, laddove ne siano stipulati.

La legge regionale di recepimento (LR 3/1999) ha previsto che i Comuni istituiscano gli sportelli unici, in forma singola o associata secondo le modalità dell'art. 23 della legge regionale medesima.

Occorre, a questo riguardo, premettere che la Regione Emilia-Romagna non ha stabilito i modelli ottimali (gli ambiti ottimali) per l'esercizio delle funzioni comunali nelle varie materie, ma si è orientata piuttosto nel senso di prevedere forme associative e strumenti di integrazione dei Comuni, individuando solo un livello minimo e promovendo le forme già previste dalla legge 142/90 e dalla legge regionale 24/96 e introducendo la forma dell'associazione intercomunale, lasciando poi all'ampia autonomia comunale la scelta della forma associativa più adeguata.

In altri termini, se in coerenza con le disposizioni della parte generale della LR 3/99 in tema di ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni, per garantire il principio di adeguatezza, la Regione esprime un favore per le forme associative tra comuni, tuttavia poiché in tema di sportello unico non sembra prevalere una sola modalità di gestione rimane salva la facoltà per i Comuni di dare vita a forme di collaborazione anche diverse da quelle previste dalla legge regionale 3/99, potendo ad esempio trattarsi anche di Comuni non necessariamente confinanti.

Le forme associative che nell'esperienza concreta sono state individuate per la gestione dello sportello unico sono sostanzialmente di tre tipi:

- 1) l'associazione intercomunale;
- 2) la gestione unica delle procedure e degli atti amministrativi mediante apposite convenzioni, accordi ad hoc o consorzi intercomunali;
- 3) la gestione associata tramite gli uffici presso una Comunità montana.

La scelta della forma di gestione associata dello sportello unico costituisce indubbiamente una opportunità soprattutto per quelle amministrazioni di medie e piccole dimensioni per le quali la realizzazione in forma singola della struttura di sportello unico risulta troppo complessa e onerosa. I vantaggi sono rappresentati da una riduzione dei costi, una maggiore efficienza amministrativa e burocratica data da una migliore gestione organizzativa del personale, da una partecipazione di tutti i comuni coinvolti nei procedimenti decisionali relativi all'insediamento di attività produttive, da uno sviluppo dei servizi di assistenza alle imprese, etc.

Infine, anche le Comunità montane come coordinatrici dei comuni di piccole dimensioni possono svolgere un ruolo rilevante nella realizzazione dello sportello unico a livello sovracomunale.

N.B.

Nell'allegato 1 si riporta una ricognizione delle autorizzazioni e atti di assenso che possono riguardare impianti produttivi di beni e servizi in relazione alle caratteristiche dell'impianto e alla sua localizzazione, con indicazione dell'autorità competente. Questa ultima è stata individuata sulla base della legislazione statale e regionale vigente tenendo conto dei conferimenti agli enti locali di funzioni già regionali non ricomprese nei conferimenti di cui al D.Lgs. 112/98, effettuata dalla LR 3/99 con indicazione della decorrenza se diversa da quella di entrata in vigore della legge regionale.

Si precisa inoltre che la competenza statale in ordine a diverse autorizzazioni è destinata a mutare in conseguenza del conferimento di funzioni a Regioni ed Enti locali da parte dei decreti legislativi n. 143/97 (agricoltura), 422/97 (trasporto pubblico locale), 469/97 (mercato del lavoro) e 112/98 e delle leggi regionali attuative, rispettivamente, LR 15/97, LR 25/98, LR 30/98 e LR 3/99. Tuttavia, poiché l'effettivo esercizio di tali funzioni decorre dalla data che sarà stabilita in appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 7 L. 59/97), nella tabella è indicato l'ente attualmente competente e in una distinta colonna l'ente che sarà competente da tale data.

Nell'allegato 2 è riportato l'elenco dei progetti che devono essere sottoposti alla procedura di verifica screening e alla procedura di VIA nonché l'autorità competente ai sensi della LR 9/1999.