

SPORTELLO UNICO

PER LE IMPRESE

a cura di SILVANO DI ROSA *

SPORTELLO UNICO PER L'INSEDIAMENTO DI ATTIVITA' PRODUTTIVE DI BENI E SERVIZI: OSSERVAZIONI E COMMENTI AL D.P.R. 447/98.

Una radiografia o, forse, uno screening ?

SOMMARIO:

Finalità; – Una lunga, ma necessaria, premessa; – 1. Un raffronto fra la creatura ed il procreatore; – 1.a Sulla individuazione delle aree destinate all'insediamento di impianti produttivi; – 1.b Le funzioni amministrative, le fasi, i procedimenti amministrativi; – 1.c Sportello unico e Struttura organizzativa unica; – 1.d Sindaco o responsabile del procedimento?; – 1.e Il procedimento amministrativo oppure i procedimenti amministrativi?; – 1.f Trasparenza delle procedure riguardo al "procedimento semplificato"; – 1.g Collaudo: istituto tipico caratteristico o semplice richiamo?; – 1.h Attività, impianti ed insediamenti produttivi "di beni e servizi"; – 2. Dove collocare la Struttura organizzativa?; – 3. Autocertificazione: una possibilità per pochi; – 4. Amministrazioni competenti, Enti interessati e quant'altro...; – 5. In quanto a contraddizioni; – 6. Gli ultimi interrogativi; – Conclusioni.

Deve proprio esser vero che, fin da piccolo, l'uomo non è mai contento di ciò che possiede, e quindi – tanto per non smentire questa *innata* caratteristica antropica – ci apprestiamo ostinatamente a "*lamentarci*" anche di quest'ultimo sforzo normativo: il D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447; il quale, per quanto indubbiamente migliorativo dello stato di fatto antecedente, non può certo dirsi perfetto, *alias* esente da critiche. Non ce lo nascondiamo! Nel regolamento è presente qualche anomalia, ma sicuramente il mondo non crolla per questo; anche perché sarebbe ingiusto prendersela con chi ha "*cominciato a sferruzzare intorno alle macchine*" di un processo così difficile come quello che ha lo scopo di unificare, *semplificando*, una enorme serie di procedimenti amministrativi!

Che la *creatura* non somigli in tutto e per tutto al *procreatore* è cosa nota – oltre che naturale –, così che non saremo proprio noi a cavillare soverchiamamente se il D.P.R. n. 447/98 (*creatura* dell'art. 25 *ex-D.Lgs.* n. 112/98) non si mostra del tutto simile alla norma "*sua generatrice*". L'intento non è certo quello di scandalizzarci¹,

(*) Responsabile per la Tutela ambientale del comune di Montelupo Fiorentino (FI)

¹

Vale sicuramente, pure in questo caso, quella grande verità che – anche in senso laico – si può cogliere nella locuzione: «*Chi non ha peccati scagli la prima pietra!*»

ma, al contrario, solo e soltanto di dare rilievo a certe verosimili² *dissomiglianze* – oltre ad effettuare osservazioni e commenti – con uno spirito *costruttivo*, volto a cercare di contribuire al miglioramento di uno strumento che possa realmente essere *semplificativo* e rispondere, in tal modo, alle esigenze – non solo – delle imprese, – ma anche – del cittadino e – perché no! – della pubblica amministrazione. In conseguenza di ciò vorremmo cercare – sobriamente e senza malizia alcuna – di “andare oltre le apparenze” (garantiti dal fatto che i tempi in cui l’*Inquisitore* condannava simili condotte³ sono ormai passati) forse disilludendo i – fortunatamente – pochi che gradirebbero sempre e comunque salvarle (le *apparenze*).

Sono già molti gli autori che hanno illustrato – in maniera ragguardevole – il contenuto, il funzionamento e le varie parti costitutive dello strumento regolamentare in questione. Tutte le descrizioni già fornite non hanno bisogno di grosse integrazioni, tanto che non ci sembra proprio il caso di mettersi a ridire, per l’ennesima volta, che cosa dice il regolamento; optando invece per *passare con l’evidenziatore* su ciò che esso “non dice” – pur se avrebbe potuto farlo – e soprattutto su quanto “*stradice*”, esorbitando dalla *fossetta* appositamente, per *lui*, solcata dal legislatore delegato nel contesto del D.Lgs. n. 112/98. Insomma, vorremmo dedicare un po’ di tempo ed un briciolo di energia per destinare carta ed inchiostro a “*testare*” e “*vagliare*” la *norma-chiave* del cosiddetto «**Sportello Unico**»; calandovisi dentro nella veste del soggetto che deve e dovrà utilizzare un tale congegno regolamentare. D’altronde un tentativo di *screening* “virtuale” non dovrebbe fare del male ad alcuno!

Ormai dovrebbe essere sufficientemente chiaro che qualsiasi devianza da questo “scopo dichiarato” dovrà considerarsi respinta *a priori* come “estranea” al *fine* del presente elaborato.

Una lunga, ma necessaria, premessa

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, è chiaramente una “conseguenza” della delega operata con l’art. 1 della legge 15 marzo 1997, n.59. La legge n. 59/1997, fra le altre cose, prevede la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, da attuare per il tramite di regolamenti⁴ contemplati all’art. 20, comma 3, e rivolti alla semplificazione, accorpamento e riduzione del numero dei

² Nessuno ha l’assurda pretesa di essere detentore della verità!

³ Galileo Galilei potrebbe ben dire qualcosa al riguardo!

⁴ I regolamenti previsti – dall’art. 20, comma 3, della stessa legge 59/97 – servono per praticare la *delegificazione* legata al disegno di legge annuale (di cui al primo comma dello stesso articolo) la cui approvazione definitiva è indubbiamente recente – 24.02.1999 – e certamente successiva alla pubblicazione del D.P.R. 447/98. Riguardo a tali regolamenti è possibile ricordare che il quarto comma dello stesso art. 20, prevede *direttamente* ed “*una volta per tutte*” che: «i regolamenti entrano in vigore il sessantesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. Con effetto dalla stessa data sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti».

procedimenti amministrativi, oltre che ad una riduzione ed uniformazione dei termini e dei tempi di conclusione degli stessi. In sede di “prima attuazione” di questa legge è stata prevista – al comma 8, art. 20 – la possibilità di disciplinare i procedimenti amministrativi enumerati nel proprio allegato 1, autorizzando l’ emanazione di “appositi regolamenti” da varare ai sensi e per gli effetti dell’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400⁵ e quindi tramite strumenti di normazione secondaria riconducibili al novero dei cosiddetti “Regolamenti di delegificazione”⁶. Nel menzionato “allegato 1” della prima legge Bassanini viene riportata anche la serie procedimentale, individuata con il numero 99, concernente i «Procedimenti per il rilascio di autorizzazioni, licenze, nulla osta, permessi comunali per **attivare** esercizi industriali o artigiani, fabbriche ... *omissis*». Tornando al D.Lgs. n. 112/98, possiamo rilevare che il proprio art. 23⁷, riguarda: “...la *realizzazione*, l’*ampliamento*, la *cessazione*, la *riattivazione*, la *localizzazione*, la *rilocalizzazione* di impianti produttivi ed il relativo rilascio di *concessioni* ed *autorizzazioni* edilizie...”, funzioni che – a norma del successivo art. 24 – devono essere esercitate assicurando che sia un’**unica struttura** ad essere responsabile dell’intero procedimento, con uno **sportello unico** che garantisca l’accesso alle informazioni, agli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie..., etc.; il tutto nell’ambito di un **procedimento amministrativo** – in materia di *autorizzazione all’insediamento di attività produttive* – che è, e deve essere, **unico**. Difficilmente, seguendo una logica di “massima” semplificazione (di cui risulta ricolmo tutto l’art. 20 della legge n. 59/97), potremmo pensare che tutto questo *nuovo meccanismo* si fermi **ad un passo** della successiva e faticosa fase di **attivazione** dell’impianto. Anche perché, in tal caso, se per “far funzionare” l’impianto occorre poi un altro provvedimento, e quindi un nuovo procedimento amministrativo, quella **unicità** tanto pubblicizzata si mostra soltanto parziale e/o astratta.

Aggiungiamo inoltre che il *Capo IV* del D.Lgs. n. 112/98 non reca traccia di alcuna “restrizione” riguardo all’ambito di applicazione del **procedimento amministrativo unico** in materia di autorizzazione *all’insediamento* di attività produttive (di cui al proprio art. 25), prevedendo soltanto che questo sia “**disciplinato**” con uno o

⁵

Come esplicitamente indicato all’ art. 20, comma ottavo, della stessa legge n. 59/97.

⁶

Regolamenti previsti (all’ art. 17, comma 2, della legge n. 400/88) per la disciplina di quelle materie (non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione) per le quali, con leggi della Repubblica, è possibile autorizzare “*di volta in volta*” l’esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinando preventivamente le norme generali regolatrici della materia e disponendo l’abrogazione delle norme primarie, fino allora vigenti in argomento, con *effetto* dall’entrata in vigore delle norme regolamentari di delegificazione. In tali casi, pertanto, su esplicita previsione delle leggi di delegificazione, l’*abrogazione* delle norme primarie (allora vigenti nella materia delegificata) “opera” con effetto dalla data di entrata in vigore dell’*adottato* regolamento “autorizzato”, anche se la *delegificazione* è avvenuta immediatamente, e cioè nello stesso momento in cui il Parlamento ha deciso di autorizzare il Governo all’esercizio, in quella materia, della propria potestà regolamentare.

⁷

Dove viene statuita l’ attribuzione ai comuni di certe funzioni amministrative.

più regolamenti ai sensi dell'art. 20, comma 8, della legge n. 59/1997, di cui si è già detto.

Il D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447⁸, è il regolamento (o uno dei regolamenti) con cui si è inteso “**disciplinare**” il *procedimento unico* sopra detto. Tale D.P.R. – nella premessa – esordisce con un la locuzione: «... *omissis*... Visto l'art. 20 della legge 17 marzo 1997, n. 59, allegato 1, numeri 26, 42, 43, e 50... *omissis* ...», il che appare pienamente in accordo con quanto indicato nella *relazione illustrativa* dello stesso schema di regolamento⁹, dove – nelle prime righe – si legge: «...Occorre, peraltro, precisare che l'**indicazione** della legge di delega all'allegato 1, nn. 26, 42, 43 e 50, non si riferisce ad un preciso procedimento amministrativo, ma ... *omissis*...».

Tralasciando il fatto che la legge n. 59/97 è del 15 marzo e non del giorno 17¹⁰, **non** possiamo – in alcun modo – condividere l'affermazione secondo cui il proprio art. 20 si riferisca esplicitamente, o anche indirettamente – ma in maniera esclusiva –, alle serie procedurali di cui ai numeri 26, 42, 43, 50 dell'allegato 1 della stessa norma. Come abbiamo già visto, il comma 8 del segnalato art. 20 autorizza l'emanazione di regolamenti¹¹ per disciplinare «...*i procedimenti di cui all'allegato 1 alla presente legge* (la 59/97!)»; senza alcun specifico riferimento alle suddette serie procedurali! Lo stesso comma prevede anche la disciplina di alcune *materie* lì elencate alle lettere *a), b), c), d)* ed *e)*, in cui – **tassativamente** – non esiste alcun rimando ai procedimenti di cui ai citati nn. 26, 42, 43 e 50! Ovviamente, non compare niente di simile neppure nell'art. 20-*bis*, introdotto – nella legge 59/1997 – dalla «Bassanini *quater*»; legge che ancora non ha un proprio numero, in quanto approvata dal Senato il 24 febbraio 1999 ed ancora in fase di promulgazione. Ma, a parte tale fatto sicuramente scontato, volendo prodigarsi in una attenta lettura del più volte citato articolo 20, è possibile ritrovare, al comma 11, secondo periodo, una delega al Governo per l'emanazione di norme per la delegificazione delle *materie* di cui all'articolo 4, comma 4, lettera *c)*, non coperte da riserva assoluta di legge. Andando a vedere nell'articolo 4, comma 4, lettera *c)*, della legge 59/1997, è possibile riscontrare che, effettivamente, vi sono elencate delle *materie* – “in qualche modo” – riconducibili anche alle quattro serie procedurali anzidette. Per amore di completezza riportia-

⁸ D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, «Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20 comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 28 dicembre 1998, n. 301.

⁹ Vds. «Guida agli Enti Locali», 24 ORE SEME S.p.A., 1999, fasc. n. 3, pag. 35-36.

¹⁰ Si tratta indubbiamente di un refuso, in quanto il 17 è il giorno della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*..

¹¹ Vds. nota (6) – Regolamenti *di delegificazione* o *delegificanti* –.

mo ciò che, in tale sito normativo, viene attribuito al Governo, con il compito di provvedere a: « ridefinire, riordinare e razionalizzare ... la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, in particolare • per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese ... *omissis* ...; • per quanto riguarda le attività relative alla *realizzazione*, all'*ampliamento*, alla *ristrutturazione* e *riconversione* degli impianti industriali, all' *avvio* degli impianti medesimi e alla ... *omissis* ...». Forse è proprio questo il riferimento (*rectius*: l'indicazione) cui ci si è voluti riportare nella premessa del regolamento 447/98 e nella corrispondente *relazione illustrativa*; ma, anche in una tale ipotesi, **non** è certamente corretto riferirsi “esclusivamente” alle serie procedurali di cui ai nn. 26, 42, 43 e 50, perché ciò diventa possibile solo “omettendo” di leggere l'inciso: «...**all'avvio** degli impianti medesimi...», che, poco prima, è stato ben evidenziato nella trasposizione del testo di legge. Leggendo – come doveroso – anche un tale esplicito riferimento alla fase di **avvio** degli impianti, non poteva e non può rimanere esclusa quell'altra serie procedimentale – preannunciata – che possiamo ritrovare nello stesso allegato 1 della prima legge *Bassanini* al numero:

99) Procedimenti per il rilascio di autorizzazioni, licenze, nulla osta, permessi comunali per **attivare** esercizi industriali o artigiani, fabbriche, magazzini, officine, laboratori destinati alla produzione ed alla vendita di prodotti e merci od all'esercizio di qualsiasi commercio, arte, industria o mestiere.

Il fatto che questa serie procedimentale non sia stata esplicitamente presa in esame con il regolamento di cui trattasi ¹², non riesce a farci comprendere quale sia la logica seguita per arrivare ad una tale esclusione. Logica secondo cui, dalla «disciplina del procedimento amministrativo “*unico*” in materia di autorizzazione all'insediamento di impianti produttivi», sia “opportuno” *lasciar fuori* la “**fase di attivazione**” dell'impianto; la quale – oltretutto – non può certo dirsi estranea alle funzioni amministrative, da sempre, svolte proprio dai comuni.

In ogni caso, appare lampante che non si tratta di un refuso, visto che la *smania* di un tale un *restringimento* – definiamolo “a vantaggio” delle quattro serie procedurali sopra indicate – traspariva già nella prima bozza del D.Lgs. 112/98 ¹³, la quale, infatti, conteneva uno specifico riferimento ¹⁴ (una limitazione riguardo) ai *procedimenti* “individuati” ai numeri 26), 42) e 43) dell'allegato 1 alla legge 15 marzo 1997, n. 59 (evidentemente ancora non era stato preso in considerazione il n. 50). Il testo vigente dell'art. 25 del D.Lgs. 112/98, viceversa, non contiene

¹² Così come, a ben vedere, non è stata presa in considerazione dall'art. 23 del D.Lgs. 112/98!!

¹³ Pubblicata sul quotidiano IL SOLE-24 ORE di mercoledì 11 e giovedì 12 febbraio 1998 (dove allora l'art. 25 veniva indicato come art. 24).

¹⁴ Estratto da IL SOLE-24ORE di mercoledì 11 febbraio 1998 n. 41, pag. 24, ... **ARTICOLO 24:** “...**2.** Il procedimento è disciplinato dai regolamenti di cui all' articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, **individuati ai numeri 26), 42), e 43) dell' allegato 1**, che si informano ai criteri di cui al medesimo articolo 20, nonché ai principi di cui al comma 3 del presente articolo.”

alcuna limitazione e, pertanto, il D.P.R. n. 447/98¹⁵ poteva anche non escludere la disciplina della fase di *attivazione* dell'impresa; semplificandone esaustivamente le relative serie procedurali, senza che ciò creasse chissà quale contrasto con il *Capo IV* dello stesso D.Lgs. 112/98. D'altronde – come vedremo a breve – l'attivazione delle imprese viene, per certi versi, affrontata anche dal D.P.R. n. 447/98, pur se in modo occasionale ed incompleto. C'è poi da dire qualcosa riguardo a quanto sostenuto al termine della *relazione illustrativa* dello schema di regolamento (si veda la nota 9). Infatti, in tale collocazione, si afferma che “*non avrebbe avuto senso disciplinare separatamente i procedimenti di cui ai nn. 26, 42, 43 e 50*”, e noi concordiamo perfettamente, permettendoci però di aggiungere che, ancor di più, non ha senso l'aver estromesso la serie procedimentale di cui al n. 99; sperando – oltretutto – che non tardino ad essere prese in considerazione anche quelle di cui ai nn. 37 e 109¹⁶.

Una tabella può esserci sicuramente d'aiuto, al fine di avere a portata di mano un “riepilogo” di quali siano le norme, fra quelle finora rammentate, che prendono – o meno – in considerazione la *fase* della “messa in funzione” o “attivazione” di un'impresa, rispetto alle altre *fasi* che entrano in gioco nel contesto in esame.

Procedimenti per La - L' - II	Art. 4.4, lett. c) Legge n. 59/97	Art. 23 D.Lgs. 112/98	Rubrica del DPR n. 447/98	Art. 1 DPR n. 447/98
Realizzazione	X	X	X	X
Ampliamento	X	X	X	X
Ristrutturazione	X		X	X
Riconversione	X		X	X
Avvio	X			
Cessazione		X		X
Riattivazione		X		X
Localizzazione		X		X
Rilocalizzazione		X		
Rilascio concessioni Edilizie		X		
Rilascio autorizza- zioni edilizie		X		
Esecuzione di opere interne ai fabbricati ad uso di impresa			X	X

Dopo aver preso visione di un quadro così altalenante, potremmo optare – se non altro per placare una naturale *sete di certezza* – a favore dell'ipotesi secondo cui il regolamento in questione, di fatto, non sia destinato ad esaurire completamente la materia dell'insediamento di un'attività produttiva, o quantomeno lo faccia (ma) li-

15

Per essere un regolamento finalizzato alla **disciplina** del procedimento di cui al secondo comma art. 25 D.Lgs. 112/98 che sembrerebbe essersi rifatto (per l'ipotizzato tramite dell'art. 20, comma 11, della legge 59/97) all'art. 4, comma 4 lettera c), della *Bassanini I*.

16

Per le serie procedurali di cui ai nn. 45, 51 e 104 la semplificazione dovrebbe essere già a buon punto.

mitandosi a prendere in esame solamente le fasi antecedenti a quella dell'attivazione; salvo sporadiche eccezioni. Potremmo, insomma, ipotizzare che si tratti di uno *stralcio*, di un primo intervento di disciplina, riguardante solo ed esclusivamente le fasi situate "a monte" della fase di attivazione vera e propria di un'impresa.

Non sarà però possibile *dissetarsi* completamente – o autoconvincersi del tutto su quanto appena detto – a causa della presenza di *riscontri obiettivi* che vanificano questa "ipotesi", o, a dir poco, ne attenuano la fondatezza in maniera significativa. Abbiamo già visto – come primo *riscontro* – che l'ipotizzato riferimento *indiretto* all'art. 4, comma 4 lettera c), della legge 59/97 avrebbe dovuto far prendere in esame anche la fase dell'*avvio* dell'impianto. Dopodiché, qualcuno dovrebbe spiegarci come mai la fase di **avvio** sia stata esclusa, mentre invece quella di **riattivazione** rientra

"a pieno titolo" nell'ambito di applicazione del regolamento di cui trattasi¹⁷. La domanda sorge spontanea: «C'è così tanta differenza fra *avviare* o *attivare*, e *riattivare*?». Subito dopo dobbiamo rilevare che all'articolo 9, comma 2, del DPR 447/98, è possibile leggere: «...*l'impresa può iniziare l'attività produttiva*». Ma non basta, in quanto anche al successivo comma 5 dello stesso articolo ci si esprime in modo, perlomeno, analogo: «...*il certificato positivo di collaudo.....consente la messa in funzione degli impianti fino al rilascio definitivo...*». Se ancora non fosse sufficiente, nelle prime 13 schede allegate all'Avviso n.4 del 3.11.98 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (vds. successiva nota 31), quando viene descritto il "primo" obiettivo da realizzare con lo Sportello unico, si indica la semplificazione delle procedure necessarie all'**avvio** di nuove attività imprenditoriali. Non v'è, quindi, dubbio che – da qualche parte ed in qualche modo – nel regolamento di cui trattasi si parla anche di **attivazione**, oltre che di riattivazione. Per tale motivo – sicuramente ripetendoci – "le cose non quadrano", visto che ciò dimostra come, per certi versi, il regolamento non si limita ad affrontare "soltanto" le fasi "*preliminari*", ma va a incidere direttamente ed esplicitamente anche sulla fase di **avvio** degli impianti produttivi, senza però prendere in considerazione, in maniera esaustiva, tutti i casi e tutte le specifiche procedure che regolano il cosiddetto *inizio attività*. E non è sufficiente quanto viene fatto salvo con la previsione di cui all'art. 6.15 e di cui parleremo più avanti; occorrono dei veri e propri meccanismi "*virtuosi*" che risolvano la questione una volta per tutte, senza limitarsi a dei rinvii.

In tal modo – come dire... – rimaniamo un po' *fra color che son sospesi*, non potendo affermare che il regolamento riguardi anche l'*attivazione* delle imprese, ma, allo stesso momento, non potendolo neppure escludere definitivamente; tanto che, come termine di una premessa, dobbiamo riscontrare che il primo approccio con la *disciplina* del procedimento **unico** non lascia le idee troppo chiare; ma questo può essere un nostro limite, di cui – eventualmente – ci scusiamo addentrandoci nel tema principale del lavoro.

1. Un raffronto fra la *creatura* ed il *procreatore*

¹⁷

Ed è anche citata espressamente nell'art. 23 del D.Lgs. n.112/98.

Abbiamo già visto che il D.P.R. n. 447/98 è uno dei regolamenti previsti dall'art. 25, comma 2, del D.Lgs. n. 112/98; da adottato – con rimando all' art. 20, comma 8, della legge n. 59/97 – ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400¹⁸. Con questo *regolamento di delegificazione*¹⁹ è stato **disciplinato** il «procedimento amministrativo *unico* in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive», limitatamente alle fasi antecedenti all'attivazione (salvo sporadici casi, prima visti!!). Con i regolamenti venturi, probabilmente, verrà disciplinata in maniera esauriente la fase di attivazione vera e propria. Per il momento assumiamo questa impostazione come “*dogma*” e proseguiamo con una analisi comparativa fra alcune disposizioni normative contenute, rispettivamente, nel D.Lgs. n. 112/98 e nel D.P.R. n. 447/98. Ogni *comparazione* fra le due norme viene identificata con una **lettera progressiva**, che consentirà di risalire al relativo commento riportato a seguito della tavola.

TAVOLA DI COMPARAZIONE

↓	Decreto Legislativo n. 112/1998		D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447	
	Art.	Sintesi del contenuto	Art.	Sintesi del contenuto
A	26.2	•Le regioni ... individuano le aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate. Al procedimento di individuazione partecipano gli enti locali interessati.	2.1	•La individuazione delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi è effettuata dai comuni (in conformità alle tipologie generali e ai criteri determinati dalle regioni).
B	23.1	•Si indicano le funzioni amministrative concernenti la <i>realizzazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, localizzazione, rilocalizzazione, concessioni o autorizzazioni edilizie</i> .	1.1	• Si tratta di: <i>realizzazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, localizzazione, rilocalizzazione, ristrutturazione, riconversione, esecuzione di opere interne ai fabbricati ad uso impresa</i> .
C	24.1	•L'esercizio delle funzioni è effettuato assicurando che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento.	3.1	•I comuni esercitano le funzioni <i>ex-art. 23 D.Lgs. 112/98 assicurando</i> che ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento. La struttura si dota di uno sportello unico .
	24.2	•Presso la struttura è istituito uno sportello unico al fine di garantire l'accesso al proprio archivio informatico.	3.2	•Lo sportello unico <i>assicura</i> l'accesso gratuito alle informazioni..., all' elenco...
	24.3	•I comuni possono stipulare <i>convenzioni</i> per la gestione di commesse, per la	3.2	•Per la <i>istituzione</i> e la <i>gestione</i> dello sportello unico , i comuni possono stipulare le convenzioni

18

In merito, vedasi il contenuto di nota (6).

19

Non possiamo che discostarci dall'opinione di chi – perlomeno all'apparenza – ha definito il provvedimento di cui in oggetto come «regolamento *attuativo*», palesando dei dubbi riguardo ad una sua collocazione in termini di corretta gerarchia delle fonti di produzione normativa. Ci riferiamo a RAPISARDA SASSOON CRISTINA, *La faticosa strada della semplificazione in materia ambientale*, «Ambiente – Consulenza e pratica per l'impresa», IPSOA, 1998, fasc. n. 10, pag. 819, II^a col., ove sembra individuato come regolamento *attuativo* di cui all'art. 17, comma 1, lettera **b**), della legge n. 400/88, mentre invece il D.P.R. n. 447/98 deve intendersi adottato – come espressamente confermato nella propria *premessa* – a norma dell'art. 17, comma 2, della stessa legge; quindi si tratta di un regolamento *di delegificazione* o *delegificante*, di cui è già stato trattato ampiamente.

	25.2 a)	con le camere di commercio... per la <i>realizzazione</i> dello sportello unico . • <i>istituzione</i> di uno sportello unico presso la struttura organizzativa e <i>individuazione</i> del responsabile del procedimento.	3.4	unico i comuni possono stipulare le convenzioni di cui all'art. 24 D.Lgs. 112/98 •I comuni <i>realizzano</i> la struttura e <i>nominano</i> il responsabile del procedimento. Il funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento.
D	25.2 f)	• Possibilità per il comune , nella qualità di amministrazione procedente...del ricorso alla <i>conferenza di servizi</i> ...	2.1 4.3 5.1 5.1 6.4 6.7 6.11 6.12 6.13 9.4	•Tale intesa va assunta in sede di <i>conferenza di servizi convocata</i> dal sindaco ... •Decorsi inutilmente i termini...il sindaco , su richiesta del responsabile del procedimento presso la struttura, <i>convoca</i> una <i>conferenza di servizi</i> ... •Qualora il progetto presentato sia in contrasto...il sindaco del comune interessato <i>rigetta</i> l'istanza... •Tuttavia allorché il progetto sia conforme..., il sindaco può, motivatamente, <i>convocare</i> una <i>conferenza di servizi</i> ..., <i>dandone</i> contestualmente pubblico avviso. •...il responsabile del procedimento può <i>convocare</i> il soggetto richiedente per una <i>audizione</i> in contraddittorio di cui viene redatto apposito <i>verbale</i> . •..la struttura...ravvisa la falsità di alcuna delle autocertificazioni il responsabile del procedimento <i>trasmette</i> immediatamente gli atti alla procura della Repubblica... •Qualora successivamente...sia accertata la falsità... il responsabile della struttura <i>ordina</i> la <i>riduzione in pristino a spese dell'impresa</i> e <i>dispone</i> la contestuale trasmissione degli atti alla procura della Repubblica. • A seguito della comunicazione... il comune e gli altri enti competenti provvedono ad <i>effettuare</i> i <i>controlli</i> ritenuti necessari. •...il responsabile del procedimento <i>convochi</i> tempestivamente una <i>riunione</i> alla quale partecipano anche i rappresentanti dell'impresa. •...la struttura <i>assume</i> i provvedimenti necessari ivi compresa la <i>riduzione in pristino, a spese dell'impresa</i> , e <i>trasmette</i> gli atti alla procura della Repubblica...
E E	25.1	•Trattano sempre di un unico procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive.	Rub 3.1 6.1 6.2 10	•La rubrica del regolamento tratta di norme di semplificazione <i>dei</i> procedimenti... •...gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti <i>dai</i> procedimenti di cui al presente regolamento. • Il procedimento amministrativo di cui all'art. 25 del D.Lgs. 112/98 ha inizio presso la... •...contestualmente la struttura dà inizio al procedimento per il rilascio della concessione edilizia •...in relazione <i>ai</i> procedimenti disciplinati dal presente regolamento
F	25.2 b)	•Trasparenza delle procedure e apertura del procedimento alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi	4.4	•Prima di questo comma non è prevista alcuna forma di pubblicità attiva.

G	25.2 h)	<ul style="list-style-type: none"> •Effettuazione del collaudo...con la presenza dei tecnici dell'unità organizzativa, entro i termini stabiliti; l'autorizzazione ed il collaudo non esonerano le... 	9.1	<ul style="list-style-type: none"> •Qualora il collaudo sia previsto dalle norme vigenti, le strutture e gli impianti sono collaudati da professionisti o da altri soggetti abilitati... •L'impresa chiede alla struttura di fissare la data del collaudo in un giorno compreso... •Il certificato di collaudo riguarda tutti gli adempimenti previsti dalla legge e, in particolare(;) le strutture edilizie, gli impianti produttivi, le <i>misure</i> e gli <i>apparati</i> volti a salvaguardare la sanità, la sicurezza e la tutela ambientale, nonché la loro conformità alle norme sulla tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro e alle prescrizioni indicate in sede di autorizzazione •Il certificato positivo di collaudo, in conformità alle prescrizioni del presente articolo...
			9.2	
			9.3	
			9.5	
H	Ca- po IV 23.1	<ul style="list-style-type: none"> • CONFERIMENTI AI COMUNI E SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE • Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione ... di impianti produttivi... •... con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi... •...attraverso gli sportelli unici per le attività produttive. •<i>Principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di insediamenti produttivi</i>. •Il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive... 	1.1	<ul style="list-style-type: none"> •Il presente regolamento ha per oggetto la localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi, la loro realizzazione...
	23.2			
	23.3			
	24 Rub			
	25.1			

1.A – Sulla individuazione delle aree destinate all'insediamento di impianti produttivi

Non vi possono essere dubbi sul fatto che l'art. 26.2 del D.Lgs. 112/98 attribuisca la competenza dell'individuazione delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate alle Regioni ed alle province autonome. Così come non possiamo che concordare sul fatto che una tale attribuzione non risulti ammissibile sotto il profilo costituzionale, andando a scavalcare i poteri di pianificazione riservati all'autonomia comunale²⁰. E' per questo che appare logica la "aggiustatura" apporata dal Governo in sede regolamentare, dove una originaria *partecipazione* alla individuazione di dette aree è stata ricondotta e trasformata in una vera e propria – oltre che legittima – competenza per l'effettuazione della individuazione. Modificazione alquanto logica, che dimostra come – a volte – sia opportuna una certa *elasticità* nell'attuare (da non intendersi in senso tecnico) una disciplina.

1.B – Le funzioni amministrative, le fasi, i procedimenti amministrativi

20

MAESANI PATRIZIA, *Sportello unico: tutela ambientale, sanitaria e sicurezza degli impianti*, «Ambiente & Sicurezza», IL SOLE 24 ORE S.p.A., 1999, fasc. n. 2, pag. 20, III^a col.

Abbiamo già visto nella premessa – con relativa tabella – che le funzioni/fasi/procedimenti di *ristrutturazione* e *riconversione* (non presenti nella elencazione di cui all'art. 23.1 del D.Lgs. 112/98) sono state considerate come esplicitamente rientranti nell'*ambito di applicazione* del regolamento di cui trattasi. Anche in questo caso non riteniamo vi siano grossi problemi, perché un adattamento *elastico* – se finalizzato ad una maggiore esaustività della disciplina – è certamente preferibile rispetto ad una condotta caratterizzata da ottenebrata rigidità.

1.C – Sportello unico e Struttura organizzativa unica

A far data dal 26 febbraio u.s. il D.P.R. n. 447/98 esplica i propri effetti; di conseguenza si parlerà, ancor più, di «Sportello unico» negli 8107 comuni italiani. Sportello *di qui!* Sportello *di là...!* Capita che, a forza di parlare di una certa cosa e di rammentarla a mo' di tiritera, si smarrisca il senso di ciò che si dice. Dello Sportello unico si è parlato tanto e, sicuramente, se ne *stra*-parlerà ancora. In questo proferire sono molti i significati attribuitigli e le definizioni fornite al riguardo, tanto che non sempre queste possono essere considerate come veri sinonimi o, comunque, affini fra loro.

Lo sportello unico è stato visto come:

- ❑ Avente un significativo ruolo di **agente di sviluppo**²¹;
- ❑ **Calamita** di tutta la procedura²²;
- ❑ Una delle due **gambe** sulle quali, nel nostro Paese, si sta costruendo una nuova politica per lo sviluppo dei sistemi produttivi locali²³;
- ❑ Strumento che svolge un'attività che ha un **contenuto trasversale** ai vari settori²⁴;
- ❑ Una pura **struttura di raccolta** senza alcun potere decisionale quanto al merito delle autorizzazioni raccolte²⁵;
- ❑ Un'unica **interfaccia** per le imprese, con il compito di raccordare tutte

²¹ VECCHIA ANDREA, *Carta vincente per il sistema produttivo*, «Guida agli Enti Locali», 24 ORE SEME S.p.A., 1998, fasc. n. 45, pag. 14, I^a col.;

²² GALULLO ROBERTO – PAVESI FABIO, *Il traguardo sarà tagliato in primavera*, «Il Sole 24-ORE», 26 ottobre 1998, pag. 4;

²³ VECCHIA ANDREA, cit., pag. 12, I^a col..

²⁴ MORDENTI MARCO – MONEA PASQUALE, *Ora l'impresa risparmia sui tempi e il Comune riorganizza gli uffici*, «Guida agli Enti Locali», 24 ORE SEME S.p.A., 1999, fasc. n. 3, pag. 38, II^a col..

²⁵ RAPISARDA SASSOON CRISTINA, *La faticosa strada della semplificazione in materia ambientale*, «Ambiente – Consulenza e pratica per l'impresa», IPSOA, 1998, fasc. n. 10, pag. 818, II^a col.

- le autorizzazioni previste dalle diverse normative in tema di localizzazione di impianti produttivi²⁶ ;
- ❑ Un **modulo organizzatorio-procedimentale** nel quale risultano massimizzati gli obiettivi di semplificazione²⁷ ;
 - ❑ Uno strumento di **assistenza** alle imprese²⁸ ;
 - ❑ Un effettivo strumento di **raccordo** per gli adempimenti e le procedure²⁹ ;
 - ❑ Una struttura di **puro coordinamento** con altre procedure autorizzatorie³⁰ ;
 - ❑ Strumento efficace per soddisfare l'esigenza delle imprese di avere un **unico interlocutore** responsabile delle procedure³¹ ;
 - ❑ Una fonte di **"certezza"** all'agire amministrativo³² .

Ora, senza stare ad entrare nel merito delle formulazioni sopra dette, ciò che ci interessa evidenziare è che, abitualmente, ci si riferisce sempre e comunque allo Sportello, trascurando o quasi la **Struttura organizzativa** presso cui lo stesso può e/o deve essere istituito. Potremmo dire – analizzandoci – che siamo probabilmente affetti da «*Sportellinite acuta*»; malattia che quando colpisce un soggetto provoca una carenza mnemonica tale da far trascurare il "mobile" a cui lo Sportello è "incernierato", o meglio "incardinato". Non è per il gusto di dedicarsi ad una questione terminologica o semantica, ma ci sembra giusto chiedersi: «E' corretto attribuire un'importanza esclusiva allo Sportello trascurando la Struttura? Sportello e Struttura sono veramente sinonimi? Sarà meglio riequilibrare i pesi, attribuendo una "giusta luce" anche alla Struttura organizzativa?».

Cerchiamo di rispondere.

Nel *Capo IV* del D.Lgs. n. 112/98 il termine Sportello/i viene usato 6 volte,

26

VECCHIA ANDREA, cit., pag. 13, II^a col.

27

CARUGNO GIUSEPPE NERIO, *Le due strade per la semplificazione*, «Guida agli Enti Locali», 24 ORE SEME S.p.A., 1998, fasc. n. 45, pag. 15, I^a col..

28

LOMBARDI STEFANO, *Sportello unico, coordinamento tra Comuni per non perdere l'occasione dello sviluppo*, «Guida agli Enti Locali», 24 ORE SEME S.p.A., 1998, fasc. n. 46, pag. 109, I^a col..

29

CARUGNO GIUSEPPE NERIO, cit., pag. 15.

30

RAPISARDA SASSOON CRISTINA, cit., pag. 819, II^a col.

31

Rilevabile dalle prime 13 schede allegate all' Avviso n.4 del 3.11.98 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, a pag. 35 ss. del S.O. n. 197 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 281 del 1 dicembre 1998

32

CARUGNO GIUSEPPE NERIO, cit., pag. 16, II^a col..

mentre Struttura compare per 3 volte. Nell'ambito dell'intero D.P.R. n. 447/98, la cosa si inverte e, mentre Sportello compare per 5 volte, si ricorre al termine Struttura per ben 30 volte. A questo punto occorre fare un bilancio e non solo numerico, ma soprattutto di ruoli e funzioni. Non intendiamo prodigarci in giochi di parole, ma lo Sportello – all'attuale *stato dell'arte* – ha delle precise e limitate funzioni, ben evidenziabili se poste a confronto con le competenze che le predette norme affidano, di fatto, alla Struttura organizzativa di cui all'art. 24.1 e 25.2, lettera a), del D.Lgs. 112/98.

Attenendosi rigorosamente alla terminologia utilizzata nel regolamento in questione, risulta che lo **Sportello** dovrebbe esclusivamente:

- **assicurare**, a chiunque vi abbia interesse, l'**accesso gratuito**, anche in via telematica:
 - ◆ alle *informazioni sugli adempimenti* necessari per le procedure previste dal presente regolamento;
 - ◆ all'*elenco* delle domande di autorizzazione presentate;
 - ◆ allo stato del loro *iter* procedurale;
 - ◆ a tutte le *informazioni utili* disponibili a livello regionale comprese quelle concernenti le attività promozionali.
- **comunicare**, al richiedente, il verbale sostitutivo del provvedimento conclusivo previsto dal comma 6 dell'art. 4 del D.P.R. 447/98.

Alla **Struttura**, invece, sono – letteralmente – affidati altri compiti e funzioni di cui ci limitiamo ad indicare una minima parte. E' la Struttura organizzativa: • che si pronuncia sulla *conformità ex-art. 3.3*; • cui viene affidato l'intero procedimento (art. 3.1); • che *si dota* di uno Sportello (art. 3.1); • che riceve la presentazione della domanda (art. 4.1); • che invita ogni amministrazione competente a far pervenire gli atti autorizzatori o di consenso (art. 4.1); • che trasmette al richiedente la pronuncia negativa (art. 4.2); • che riceve la richiesta del privato per convocare una conferenza di servizi (art. 4.2); • che effettua la richiesta di convocazione della conferenza di servizi tramite il responsabile del procedimento (art. 4.3), e così via per altre 20 possibili attribuzioni.

E' chiaro che si tratta di una visione – volutamente – estremizzata, pur essendo quella che emerge dal significato letterale del regolamento, e risulta quindi necessario precisare che, pur non essendo la Struttura organizzativa e lo Sportello unico la stessa cosa, questi devono esser visti come due parti di uno stesso insieme; con funzioni endoprocedurali diverse, ma con un'unica finalità consistente nel pervenire al traguardo del provvedimento di autorizzazione conclusiva per il tramite di un unico procedimento.

Concludendo, per questo aspetto, il comune ³³ individua o realizza una Struttura organizzativa cui affidare l'intero procedimento, di cui è responsabile il funzionario ad essa preposto (art. 3.4 DPR 447/98). Presso la Struttura è istituito (oppure la struttura stessa *si dota di*) uno Sportello unico. Per la istituzione e la gestione dello

33

Anche in forma associata con altri enti locali

Sportello unico i comuni possono stipulare le convenzioni di cui all'art. 24.3 del D.Lgs. n. 112/98. Detto questo, sia che la si voglia considerare come un'unica Struttura con funzioni di sportello³⁴, sia che si preferisca pensarla come una Struttura organizzativa (servizio o ufficio) – individuata dalla giunta comunale³⁵ – che deve dotarsi di uno Sportello unico per le informazioni e per la immissione “in rete” delle informazioni³⁶ e che eroga prestazioni direttamente ai cittadini³⁷, appare evidente come soltanto lo Sportello possa essere oggetto di convenzioni per la relativa istituzione e gestione e non certo la Struttura; non essendo praticabile l'ipotesi di affidare all'Ente convenzionato le competenze a rilevanza esterna del comune (es.: concessione edilizia)³⁸. Sempre in merito alle “malattie” che ci affliggono, anche la «*Mania persecutiva di unicità*» non è da poco, visto che – di fatto – ci troviamo in un groviglio di duplicazioni e/o connessioni fra migliaia di norme vigenti e che, inoltre, abbiamo deciso – per giusti motivi – di *unificare* “il più possibile”, “velocemente” ed “a tutti i costi”. Speriamo soltanto che, non conducendo bene questa operazione, il tutto non si traduca semplicemente in un'unica illusione; quella di porvi troppo affidamento. Sarebbe un vero peccato!

1.D – Sindaco o responsabile del procedimento ?

Che ci sia bisogno del Sindaco per convocare una conferenza di servizi risulta strano per più ordini di ragioni.

Cominciando da quelle più logiche, non sembra plausibile dover “scomodare” l'organo politico monocratico per una mansione che sembrerebbe chiaramente *routinaria e gestionale*; quando invece al responsabile del procedimento si affida – in forza dell'art. 6.4 – la eventuale convocazione del richiedente per un'*audizione* anche finalizzata a proposte di “modifica del progetto” o – addirittura – all'individuazione di una “diversa localizzazione” dell'impianto. Sempre a quest'ultimo è chiaramente riferito, dal comma successivo dello stesso articolo, l'*accordo* (*ex-art.* 11 legge n. 241/90) che risulta “vincolante” per le parti e quindi anche per il comune. Se non bastasse, in caso di ravvisata *falsità* di una autocertificazione, è il responsabile del procedimento ad avere l'obbligo – in forza dell'art. 4.7 – di trasmettere immediatamente

34

CAPRIO GIOVANNI, *Sportello Unico: Enti locali a scuola di formazione*, «Guida agli Enti Locali», 24 ORE SEME S.p.A., 1998, fasc. n. 50, pag. 17, I^a col.; che ricalca l'Avviso n.4 del 3.11.98 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, a pag. 7 del S.O. n. 197 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 281 del 1 dicembre 1998.

35

MORDENTI MARCO – MONEA PASQUALE, cit., pag. 37, II^a col.

36

VECCHIA ANDREA, cit., pag. 13, III^a col.

37

MORDENTI MARCO – MONEA PASQUALE, cit., pag. 37, II^a col.

38

Idem, pag. 39, I^a col..

gli atti alla procura della Repubblica. Al responsabile della Struttura (e quindi implicitamente, ancora una volta, al responsabile del procedimento) è affidato – dall'art. 6.11 – un potere ordinatorio riguardo alla “riduzione in pristino a spese dell'impresa” e conseguente trasmissione degli atti alla procura della Repubblica, in caso di un *successivo* riscontro di falsità nelle autocertificazioni. L'art. 6.13 del regolamento in oggetto chiama, di nuovo, il responsabile del procedimento al delicato incarico di convocare la riunione “in contraddittorio” fra i soggetti portatori di interessi vari e l'impresa, alla presenza dei relativi tecnici ed esperti. E' sempre la Struttura, e quindi il responsabile del procedimento, che – in forza dell'art. 9.4 – assume i provvedimenti necessari, ivi compresa la “riduzione in pristino a spese dell'impresa”, per mancata conformità della certificazione con le vigenti norme.

In secondo luogo, ci sembra il caso di ricordare che, fra le attribuzioni assegnate al responsabile del procedimento – dall'art. 6 della legge 241/1990, alla lettera c) – si riscontra quella sulla cui base questi: «propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14». Nessuno può escludere che il funzionario preposto alla Struttura – ovvero il responsabile del procedimento – abbia la competenza per indire le suddette conferenze. Se poi volessimo proprio lasciare al responsabile del procedimento solo un potere propositivo, della proposta non sarà certo destinatario il Sindaco, bensì il dirigente competente per area o settore³⁹. Siamo così giunti alla ragione sicuramente prevalente del nostro dissenso, dato che la convocazione delle conferenze di servizi non può che considerarsi in

capo alla **dirigenza** ex art. 51⁴⁰, commi 2 e 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Difatti, se è vero che l'originaria attribuzione di competenze, contenuta all'art. 51, comma 3, di tale legge, prevede una eccezione: «Spettano ai dirigenti tutti i compiti...*omissis*...che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente», **non** è possibile considerare le previsioni di cui agli articoli 2.1, 4.3 e 5.1 del D.P.R. 447/98 come un'*espressa riserva* normativa, contrapposibile alla generale attribuzione di competenza effettuata in capo ai dirigenti comunali dal citato terzo comma dell'art. 51 della legge 142/90. Se – per pura ipotesi – tali articoli si potessero effettivamente considerare come delle *riserve espresse* nei confronti del Sindaco, le previsioni regolamentari in essi contenute avrebbero – di fatto – estromesso dalle competenze gestionali dei dirigenti comunali la *convocazione delle conferenze di servizi* e il *rigetto dell'istanza*. Ma così non è, e ci apprestiamo ad esporne le motivazioni⁴¹.

39

Senza voler escludere che il funzionario preposto abbia, egli stesso, una qualifica dirigenziale.

40

Così come modificato ed integrato dall'art. 6, commi dal primo al quarto, della legge 15 maggio 1997, n. 127, a sua volta parzialmente sostituito dall'art. 2, tredicesimo comma, della legge 16 giugno 1998, n. 191.

41

In argomento, vds. DI ROSA SILVANO, *Competenza per la classificazione delle industrie insalubri: terreno scabroso, da sempre teatro di lotte intestine e decisioni sofferte*, in «L'Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 2, pagg. 271-273.

Se anche volessimo sostenere l'inapplicabilità dell'**art. 45**⁴² del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80⁴³ al caso di specie (in quanto il D.P.R. 447 è certamente una disposizione posteriore), prevale ugualmente l'immediatezza e la solidità del principio di separazione delle competenze – fra gli *organi di governo* ed i *dirigenti* – connesso al processo di riforma innescatosi fin dall'entrata in vigore della legge 142/1990. Difatti il vigente testo dell'art. 3 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29⁴⁴, non lascia dubbi in merito, avendo consolidato in capo ai dirigenti la "titolarità esclusiva" della gestione e dell'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi; con la precisazione che eventuali deroghe a tale competenza possono essere operate solo *in maniera espressa* da parte di *specifiche* disposizioni legislative. Quest'ultimo articolo, nella versione attuale⁴⁵, rafforzando⁴⁶ la distinzione fra *indirizzo politico* e *gestione amministrativa*, fa sì che: "*solo dichiarando espressamente il proprio intento derogatorio, disposizioni legislative sopravvenienti possano derogare alle attribuzioni riservate ai dirigenti in base ai principi del medesimo articolo 3*", ribadendo così

42

Di cui si riporta il testo:

«Art. 45 – 1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le **disposizioni preventivi** che conferiscono agli *organi di governo* l'adozione di atto di gestione e di **atti o provvedimenti amministrativi** di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, **si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti. ... omissis...**»

43

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, «Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59», pubblicato sul S.O. alla *Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 1998, n. 82.

44

Dopo le modifiche ad esso apportate dall'art. 3 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, e modificato dall'art. 1 del successivo D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387.

45

Testo vigente dell' **art. 3 del D.Lgs. n. 29/1993**, alla luce delle indicazioni di cui alla nota precedente:

«Art. 3 (*Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*) –

1. Gli **organi di governo** esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano in particolare: ...*omissis*...

2. Ai **dirigenti** spetta l'adozione degli **atti e provvedimenti amministrativi**, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 **possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.**

4. ...*omissis*...»

46

Per evitare contrasti interpretativi che potrebbero essere generati dalla successione di leggi.

l'impossibilità, da parte degli organi politici, di compiere atti gestionali⁴⁷. Unica eccezione a quest'ultima ed importante precisazione, è costituita dal caso – sicuramente frequente – in cui, non esistendo figure dirigenziali nella realtà comunale, le funzioni gestionali di cui al comma 3 dell'art. 51 legge 142/1990 vengono affidate, in forza del successivo comma 3-bis, ai responsabili degli uffici o dei servizi – indipendentemente dalla loro qualifica funzionale – per il tramite di un **motivato provvedimento del sindaco**. Ciò determina che le funzioni gestionali risultino, in pratica, di competenza dell'organo politico monocratico, il quale può attribuirle alla burocrazia locale, ma può anche “tenersele”⁴⁸. In ogni caso, per quanto sicuramente frequente, questa deve considerarsi l'eccezione al principio e non la regola! Le attribuzioni fatte direttamente al sindaco, nel contesto del regolamento n. 447/98, devono, quindi, considerarsi dovute ad una “vecchia abitudine”, oppure essere – in ogni modo – *intese nel senso che* la relativa competenza spetta ai dirigenti e, per eventuale delega, al responsabile del procedimento.

1.E – Il procedimento amministrativo oppure i procedimenti amministrativi?

Una cosa è sicuramente certa (tanto da essere stata ripetuta all'unisono): «Il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è **unico**». Infatti, se è importante che sia *unica* la Struttura e che sia *unico* lo Sportello, lo è ancor più che il “procedimento amministrativo” sia tale; come d'altronde l'art. 25, primo comma, del D. Lgs. 112/98 fornisce conferma chiara ed incontrovertibile.

Per rafforzare ancor più tale concetto, ripreso specularmente dall'art. 6.1 del regolamento in questione, sarebbe forse stato opportuno che nella *rubrica* del D.P.R. 447/98, così come nei successivi artt. 3.1 e 10, si fosse evitato di impiegare la forma plurale: “provvedimenti”, onde evitare qualsiasi dubbio sul fatto che – anche se sono molti i procedimenti semplificati con tale decreto – la funzione principale del regolamento era ed è quella di *disciplinare «il procedimento unico»* di cui all'art. 25.1 del D.Lgs. 112/98. Infatti è questa la sua funzione nonostante che tale procedimento possa, di fatto, essere considerato come la risultante, o la sommatoria, di tanti sub-procedimenti *preesistenti*. L'impiego di queste forme plurali, e quindi il riferirsi a più procedimenti amministrativi invece che ad uno soltanto (*unico*), sembrerebbe –

47

Non possono considerarsi *atti gestionali* gli interventi d'urgenza, e quindi devono considerarsi esclusi dalla competenza dirigenziale i provvedimenti contingibili ed urgenti in tema di sanità ed igiene pubblica (*ex-art.* 117 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112), nonché gli atti che spettano al sindaco in qualità di ufficiale di governo.

48

ITALIA VITTORIO, *I problemi dello snellimento del procedimento amministrativo alla luce della Bassanini-ter – L'attribuzione di funzioni ai responsabili degli uffici o dei servizi «in deroga ad ogni diversa disposizione»*, in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. n. 10, pag. 1382 ss..

all'apparenza – dover far considerare il regolamento in oggetto come uno di quelli previsti dall'art. 20, comma 3, della legge n. 59/97, di cui abbiamo già detto nella premessa anche con riferimento alla legge che, finalmente, ha trovato la definitiva approvazione del Senato il 24 febbraio u.s.⁴⁹ Ma sappiamo benissimo che non è così! Analogamente – anzi ancor più – il “nostro” regolamento potrebbe essere considerato come uno dei regolamenti – anch'essi già segnalati in premessa – che, in sede di prima applicazione della stessa legge n. 59/97, sono stati previsti – al comma 8 dello stesso art. 20 – per disciplinare i procedimenti di cui al proprio allegato 1, oppure le *materie* enumerate nello stesso articolo, stesso comma. Ma, ribadiamo, che così non è; come, infatti, ci viene chiaramente confermato dall'art. 6.1 del DPR n. 447/90, ove si fa riferimento – in maniera esplicita ed univoca – all'art. 25 del D.Lgs. 112/98, il quale – al secondo comma – precisa manifestamente che il regolamento (oppure i regolamenti) ha lo scopo di “**disciplinare**” il procedimento *unico* in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive. Tale procedimento *unico* non rientra certamente fra quelli enumerati nell'allegato 1 di cui alla legge n. 59/97, visto che è nato successivamente a questa! Quindi la **funzione precipua e prevalente** del DPR di cui trattasi è quella di “**disciplinare**” il procedimento amministrativo *unico* in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, e non certo quella di “*semplificare*” una serie di procedimenti, prima considerabili come realtà procedurali a se stanti e che ora divengono (riguardo all'insediamento di impianti produttivi) solo *sub-procedimenti* di un'entità procedurale esclusiva! Che poi, per disciplinare il procedimento *unico*, di cui al citato art. 25.1 del D.Lgs. 112/98, si debba anche – sicuramente e doverosamente – semplificare tutta una serie di procedimenti amministrativi (che sono ricompresi nell'allegato alla *Bassanini I*), non ci sono dubbi! Sicuramente anche questo è altrettanto vero! Si tratta però di una “conseguenza”, di un “effetto collaterale”, di un “tramite” e non certamente del fine ultimo, come, invece, potrebbe lasciar pensare l'impiego ripetuto del termine “*procedimenti*”. E che non ci siano dubbi sul fatto che si tratti **anche** di regolamenti di semplificazione – e delegificazione – è lo stesso secondo comma dell'art. 25 del D.Lgs. 112/98 a testimoniare, richiamando l'art. 20, comma 8, della legge n. 59/97⁵⁰ e fornendone, così, piena conferma. Quindi è chiaro e giusto che siano stati e si debbano ancora – nel futuro – impiegare dei regolamenti di delegificazione e semplificazione, ma a condizione di avere la consapevolezza che questi sono dei *mezzi* per raggiungere la “meta principale e precipua” che – ripetiamo – è quella di “disciplinare” l'*unico* procedimento che – dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 447/98 – deve intendersi vigente in materia di insediamento di attività produttive.

Se poi – ma non lo crediamo – l'impiego del plurale è dovuto al fatto che il procedimento relativo al rilascio della concessione edilizia inizia contestualmente – e

49

In argomento ROGARI MARCO, *Testi unici per snellire la legislazione*, ne «Il Sole 24-ORE» del 25 febbraio 1999, pag. 21.

50

Il quale, a propria volta, richiama l' art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

quindi parallelamente – ma separatamente da quello “unico”⁵¹, bisogna riflettere su quanto sia giusto e fondato l’impiego di una tale distinzione; visto che per non sminuire l’importanza e la necessità di una acquisizione “esplicita” della concessione edilizia (nei casi in cui essa è necessaria), potevano sicuramente essere già sufficienti le precisazioni di “indispensabilità” contenute negli artt. 6.6, 6.8, e 6.10, senza bisogno di considerarlo come procedimento a se stante e insinuare, così, il dubbio che il procedimento *unico* non sia – poi in fondo – effettivamente tale. D’altronde l’art. 6.8 del regolamento recita: «Il procedimento, *ivi compreso il rilascio della concessione edilizia...* è concluso entro il termine di...», il che conferma che, per quanto autonoma, la concessione edilizia entra – in qualche modo – a far parte del procedimento *unico*. L’uso del plurale, perciò, poteva essere evitato.

In breve, per tirare le somme, l’art. 25 del D.Lgs. 112/98 si riferisce ad un procedimento unico disciplinato con uno o più regolamenti, mentre noi siamo di fronte ad un regolamento che, in alcuni punti, dichiara di disciplinare/semplificare più procedimenti. Potrà sembrare una questione superflua, del tutto analoga a quella del come debba essere considerato un bicchiere da 100 ml. in cui si versino 50 ml. di liquido: «è un bicchiere *mezzo pieno* oppure è *mezzo vuoto*?». I fautori del “riempimento” diranno che è *mezzo pieno*!! Quelli del “mancato riempimento” diranno che è *mezzo vuoto*!! Chi ha ragione ?? Questione di punti di vista o di apparenza. Ma nel nostro caso non crediamo si tratti solo di apparenza, ne tantomeno di un gioco di parole! Al contrario, l’insistenza che mostriamo è proprio finalizzata ad evitare che si possano fare “giochi di parole”, in quanto questi si rivelano, spesso, come dei combustibili facilmente infiammabili, che possono incendiarsi ed anche esplodere generando in una miriade di fraintesi, certamente pregiudizievoli.

1.F – Trasparenza delle procedure riguardo al “procedimento semplificato”

La trasparenza delle procedure è garantita, oltre che dall’*accesso gratuito alle informazioni* (consentito, dall’art. 3.2, a chiunque vi abbia interesse), anche, e soprattutto, dalla previsione di cui all’art. 4.4; ove si impone di *rendere pubblica* la convocazione della conferenza prevista dal precedente terzo comma, in caso di inutile decorso dei termini di cui al comma 1 dello stesso articolo. Ma non basta, in quanto anche l’art. 5.1, nel caso di progetto comportante variante di strumenti urbanistici, prevede che sia dato *pubblico avviso* della convocazione della conferenza di servizi ivi contemplata; così come l’art. 6.2 – nel “procedimento mediante autocertificazione” – garantisce la trasparenza, dato che la Struttura, dopo aver ricevuto ed immesso la domanda, deve darne notizia tramite *adeguate forme di pubblicità*.

51

Quest’ultimo ha inizio (perlomeno nel modello procedurale tramite *autocertificazione*) con la stessa *presentazione* della domanda presso la Struttura – a norma dell’art. 6.1 –, mentre il procedimento per il rilascio della concessione edilizia ha inizio, dopo l’immissione della domanda nell’archivio informatico, contemporaneamente alla divulgazione della relativa notizia tramite adeguate forme di pubblicità – così recita l’art. 6.2 del DPR 447/98 –.

Grazie a tali meccanismi di divulgazione, i soggetti di cui all'art. 6.13 del regolamento⁵² sono posti a conoscenza di quanto accade nel territorio e, eventualmente, possono trasmettere alla Struttura memorie ed osservazioni, oppure richiedere di essere uditi in contraddittorio, anche alla presenza dell'impresa che intende insediarsi in loco.

Proprio riguardo alla *trasparenza* crediamo di essere di fronte ad una **lacuna** presente nel procedimento "semplificato"; manchevolezza che ci apprestiamo a rappresentare subito dopo una concisa parentesi riguardante la rubrica del *Capo II*. Il termine "semplificato", che qualifica il procedimento disciplinato in tale *Capo*, appare poco adatto, in quanto il relativo procedimento potrà sicuramente essere tale rispetto al passato, ma, nel contesto del regolamento in cui si trova, è sicuramente più complesso di quello di cui al *Capo III*. A tal proposito c'è chi, più correttamente, lo ha qualificato come «**procedimento di semplificazione a carattere ordinario**»⁵³; tale denominazione trova tutta la nostra approvazione.

Tornando alla "nostra" **lacuna**, dobbiamo evidenziare che il modello procedimentale a carattere "ordinario" – previsto dall'art. 4 del regolamento – contempla due possibili soluzioni conclusive, fra loro alternative. La prima si verifica quando e se le amministrazioni competenti fanno pervenire, alla Struttura, gli atti autorizzatori o di consenso – comunque denominati – entro i termini di 90 giorni o (per i casi di V.I.A.) di 150 giorni, ivi previsti. In questo caso il procedimento può essere concluso senza alcun bisogno di convocare la conferenza di servizi prevista dal terzo comma dello stesso articolo; tanto che, questa, potrebbe essere chiamata la risultanza "*fisiologica*" del procedimento, in quanto tutto il meccanismo procedurale ha funzionato alla perfezione. Nel caso in cui, invece, i termini predetti decorrano inutilmente, occorre convocare la conferenza di servizi (secondo quanto stabilito ai commi 3, 4, 5 e 6) affinché il procedimento possa comunque concludersi nel rispetto del termine finale fissato in 6 o 11 mesi (dal comma settimo). Quest'ultima dovrebbe essere qualificata come risultanza "*patologica*" del procedimento, in quanto è sicuramente auspicabile che i termini di cui all'art. 4.1 siano sempre rispettati e che non occorra "per forza" la convocazione della conferenza, la quale – per quanto sia esplicitamente prevista – è indice e sintomo di una precedente inerzia o di un "non perfetto funzionamento" di qualche meccanismo procedurale. Tale convocazione – per quanto *obbligatoria*, in caso di inutile decorso dei termini – deve chiaramente considerarsi *eventuale*, dato che il rispetto dei termini deve considerarsi "la regola" mentre invece l'inutile decorso degli stessi "l'eccezione". In tal senso una dicitura più corretta della rubrica dell'art. 4 del regolamento potrebbe essere: «*Procedimento mediante eventuale conferenza di servizi*», perché non sembra logico considerare quest'ultima come indispensabile, ma, al contrario, solo e soltanto strumentale allo scopo di garantire "comunque" il rispetto dei termini finali del procedimento; una conferenza di ser-

⁵²

Che equivalgono pressappoco a quelli di cui all'art. 25, comma 2 lettera *b*), del D.Lgs. n. 112/98: *soggetti portatori di interessi pubblici o privati...*

⁵³

CARUGNO GIUSEPPE NERIO, cit., pag. 16, I^a col..

vizi “non data per scontata” pur se utile, e quindi *eventualmente* obbligatoria.

La **lacuna** preannunciata è presente proprio nell'evoluzione procedimentale che abbiamo chiamato “a risultanza *fisiologica*”, in quanto nei commi 1 e 2 dell'art. 4 non è prevista alcuna *forma di pubblicità* per divulgare la notizia dell'avvenuta presentazione di una domanda di autorizzazione da parte di un'impresa. La divulgazione è prevista soltanto nel caso decorrano inutilmente i termini e, conseguentemente, scatti il disposto normativo di cui al quarto comma art. 4; ma non v'è traccia di una tale previsione nel caso in cui i termini vengano rispettati. Non vogliamo certo pensare che il tutto dipenda dall'aver dato per scontata la necessità della convocazione della conferenza!

Dalla lettura dell'art. 4, quindi, risulta che proprio nel caso in cui la pubblica amministrazione – in senso lato – mostri un funzionamento ottimale (rispetto dei termini) i soggetti di cui all'art. 6.13 non verrebbero preventivamente informati, se non su propria iniziativa (cioè recandosi allo Sportello unico della Struttura organizzativa competente per territorio, o collegandosi con questo, per vedere “cosa c'è di nuovo” sul territorio). Sarà necessario prevedere un rimedio o, se non altro, confermare la legittimità di un'applicazione analogica di quanto previsto all'art. 6.2 !?

1.G – Collaudo: istituto tipico caratteristico o semplice richiamo?

La questione preliminare consiste nel chiarire se, quello di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 447/98, sia un collaudo *a se stante* (e quindi un istituto tipico e caratteristico del procedimento *unico* di cui stiamo trattando), oppure se tutto il predetto articolo serva soltanto a ricordare e richiamare eventuali collaudi previsti da *altre* norme vigenti, così che il suo primo comma debba considerarsi come una mera disposizione “di rinvio”.

L'art. 25, lettera *h*), del D.Lgs. n. 112/98 appare abbastanza “neutrale” riguardo a tale questione; tanto che, in maniera alquanto indiretta, “sembra” non escludere si tratti di un collaudo specifico e caratteristico del procedimento di cui al D.P.R. n. 447/98. Il testo letterale dell'art. 9.1 di quest'ultimo regolamento, invece, dimostrerebbe esattamente il contrario; dato che enunciare: «*Quando il collaudo sia previsto dalle norme vigenti...*», equivale a dire che il collaudo verrà effettuato se e soltanto se sia previsto dalle norme vigenti e che, di converso, non sarà effettuato se non ne esistono di tali. La questione sembrerebbe risolta in poche battute ed il collaudo dovrebbe essere effettuato unicamente quando esistano altre norme vigenti – diverse dal D.P.R. 447/98 – che ne prevedano la necessità; così che solo in tale occasione l'impresa chiederebbe di fissarne la data ai sensi dell'art. 9.2. Anche le “prescrizioni indicate in sede di autorizzazione” e quant'altro enumerato al comma 3 dello stesso articolo, verrebbe sottoposto “a collaudo” esclusivamente se un'altra disposizione normativa ne preveda l'occorrenza. L'uso del condizionale avrà sicuramente lasciato intendere che l'idea di una soluzione così semplicistica non ci convince, per una serie di motivi che ci apprestiamo ad indicare.

Non possiamo che riconfermare – per non essere smentiti – che la forma letterale del primo comma dell'art. 9, appare inequivocabile! Se non bastasse, occorre

aggiungere che anche la *relazione illustrativa* dello schema di regolamento ⁵⁴ qualifica il collaudo come “*eventuale*”. Tutto ciò non toglie che si crei ugualmente un problema, dal momento in cui, se si tratta di un mero rimando ad altre norme che prevedano un collaudo, quest’ultimo dovrebbe avvenire secondo quanto fissato in tali norme. Di fatto non è così, perché l’art. 9 entra nel merito del collaudo e precisa cosa, come, da chi e quando deve essere effettuato. A questo punto risulta evidente che, per quanto “previsto” da fonti parallele, non è più lo stesso collaudo originariamente contemplato da tali *altre* norme, in quanto – come minimo – è divenuto un *ibrido*. Continuando a dare valore a tale indicazione letterale, occorre rilevare che esisteranno casi in cui l’insediamento di attività produttive non sarà soggetto a collaudo (tutti quelli in cui non risultano applicabili quelle *altre* norme vigenti che prevedono un collaudo) ed altri in cui, invece, verrà effettuato. Tutto questo potrebbe anche andar bene, ma non spiega il contenuto dell’art. 9.3, in cui si lascia intendere inequivocabilmente che il collaudo (ed a nostro avviso si tratta di *questo* collaudo!) riguarda tutti gli adempimenti previsti dalla legge e, in particolare:

- ❑ le strutture edilizie;
- ❑ gli impianti produttivi;
- ❑ le misure e gli apparati volti a salvaguardare la *sanità*, la *sicurezza* e la *tutela ambientale*;
- ❑ la conformità alle norme sulla *tutela dei lavoratori* nei luoghi di lavoro ed alle **prescrizioni indicate in sede di autorizzazione**.

Se si trattasse del collaudo previsto da *altre* norme, come potrebbe riguardare le prescrizioni indicate in sede di autorizzazione *ex-art.* 25.1 D.Lgs. 112/98? C’è poi da ribadire – specificando meglio – che se fosse un collaudo contemplato in *altre* sedi normative, dovrebbe rispettare tali norme, ma, al contrario, l’art. 9.5 del “nostro” regolamento precisa che: «Il certificato *positivo* di collaudo, **in conformità alle prescrizioni del presente articolo**, consente...», cosicché la rispondenza a tutto quanto previsto dall’art. 9.5 è un obbligo!

Ne consegue che (e qui ci ripetiamo), se anche non si dovesse considerare come collaudo previsto *ex novo* dal *Capo IV* del D.P.R. 447/98, il collaudo a cui ci si riferisce dovrà essere integrato/adeguato drasticamente a quanto fissato con il citato articolo 9. In tal senso non si tratta più dello stesso collaudo originariamente previsto in altre norme, visto che deve essere attuato *sia* secondo tali prescrizioni normative, *sia* secondo quelle del *Capo IV* del presente regolamento.

Non si può nascondere che, così facendo – in certe occasioni – si creano casi di insediamenti produttivi che, oltre ai collaudi cui sarebbero comunque stati sottoposti, si vedono integrare pesantemente il contenuto del proprio certificato di collaudo (Vds. art. 9.3), mentre – in altre occasioni – si determinano casi che, non avendo bisogno di collaudo secondo altre normative, non saranno collaudati neppure per quanto concerne quegli adempimenti che, poco sopra sono stati elencati riprendendoli

54

Vds. «Guida agli Enti Locali», 24 ORE SEME S.p.A., 1999, fasc. n. 3, pag. 36, articolo 9.

dall'art. 9.3. Non risulterà, prima o poi, una disparità di trattamento? Da intendersi nel senso che ci saranno imprese "collaudate" anche ai fini di *tutto quanto* indicato al comma 3 suddetto, mentre ce ne saranno altre che, invece, non saranno "collaudate" (ad es.) riguardo alle "prescrizioni indicate in sede di autorizzazione". E' forse per questo – ma lo pensiamo noi! – che c'è stato qualcuno⁵⁵ si è espresso con un: «...ferma restando la necessità – per l'attivazione dell'esercizio – della successiva fase di *collaudo*»? Avrà ragione ??

Concludendo veramente per questo aspetto, vorremmo evidenziare che, se è vero che il collaudo non serve sempre ma solo e soltanto quando ci sono altre norme che prevedono una tale esigenza, cosa accade nei casi in cui tali norme non siano applicabili alla fattispecie produttiva in esame? In tale evenienza con quali mezzi ed in quale occasione viene "attestata" l'agibilità e l'immediata operatività (oltre che la conformità al progetto) che sono indicate al termine dell'art. 9.1 del regolamento in esame ?

1.H – Attività, impianti ed insediamenti produttivi "di beni e servizi"

Ancora una volta non possiamo che mettere in evidenza una certa *elasticità* riscontrabile, nel passaggio verificatosi, fra il contenuto sostanziale dell'art. 25.1 del D.Lgs. 112/98 e lo strumento di disciplina costituito dal D.P.R. in esame. Ci riferiamo al fatto che mentre nel decreto legislativo si è sempre trattato di impianti produttivi, attività produttive e insediamenti produttivi, tutto ciò non si ritrova esattamente nell'art. 1.1 del regolamento 447/98, dove tali formulazioni sono state tradotte – con dettagliata precisazione – in: impianti produttivi "di beni e servizi". Non vogliamo entrare nel merito del riferimento fatto ad impianti produttivi di *servizi*, ma, se non altro, non possiamo fare a meno di dar rilievo alla predetta *flessibilità*, tanto da non poter considerare il *Capo IV* del D.Lgs. n. 112/98 come caratterizzato da un qualche irrinunciabile rigidità (ci sia concessa la rima). Tediosamente, ma necessariamente, cogliamo l'occasione per riaffermare che, in un tale contesto caratterizzato da *scarsa rigidità*, poteva benissimo essere affrontata anche la regolamentazione della fase di attivazione dell'impresa, la quale, pur se non citata all'art. 23 del D.Lgs. 112/98, era quantomeno estrapolabile dalla fase di *riattivazione* ivi chiaramente indicata.

Gli spunti relativi ad un confronto fra il regolamento del 20 ottobre 1998 ed il decreto delegato del 31 marzo 1998 possono dirsi, per il momento, esauriti. Ora vorremmo dedicarci all'esame di alcune parti del D.P.R. n. 447/98, senza seguire un preciso ordine, auspicandoci di destare l'interesse di chi si appresta a continuare questo percorso all'interno dello "Sportello Unico".

55

MORDENTI MARCO – MONEA PASQUALE, cit., pag. 37, I^a col..

2. Dove collocare la Struttura organizzativa?

Entro il prossimo 27 maggio i comuni dovranno individuare e nominare il responsabile del procedimento *unico* da mettere a capo della istituenda Unità o Struttura organizzativa, ed al quale poter affidare anche lo Sportello unico. Si tratta di una scadenza per la quale il regolamento non prevede sanzioni, ma qualcuno⁵⁶ già rileva – giustamente – che gli enti locali, non adeguandosi, si esporranno ai rischi del contenzioso amministrativo, ed il rilascio di un'autorizzazione per l'insediamento di impianti produttivi, al di fuori delle procedure previste dal D.P.R. n. 447/98, sarà suscettibile di impugnativa di fronte al Tribunale amministrativo regionale competente. E' quindi urgente provvedere in merito, ma ci sono tendenze contrastanti riguardo all'individuazione di quale sia l'area in cui inserire, o il settore più idoneo ad accogliere, la Struttura organizzativa presso la quale istituire lo Sportello unico; questo anche in ragione dell'elevato numero di *sub*-procedimenti che dovranno confluire⁵⁷. Potrebbe trattarsi di creare *ex novo* una struttura, costituendola *ad hoc*, oppure di potenziare, adeguare e rivisitare una struttura esistente, che – in tal caso – subirebbe un vero e proprio "*lifting*". Gli orientamenti riguardo a quale sia la corretta allocazione sono veramente molteplici. C'è chi⁵⁸ vuol far notare come il *Capo IV* del D.Lgs. n. 112/98 sia inserito nel Titolo II di tale decreto, segnalandolo come dedicato allo *Sviluppo economico*, ma trascurando che la rubrica di tale Titolo recita: «SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE». Si rilevano, in netta antitesi, le opinioni di altri che, invece, sostengono l'opportunità di inserire lo Sportello nel *Settore urbanistico*, dove è possibile avere un miglior coordinamento con i procedimenti edilizi. Noi aderiamo indubbiamente a quest'ultimo gruppo, apprestandoci a motivare una tale predilezione. Appare evidente che se consideriamo precipuamente lo Sportello come strumento efficace per promuovere attivamente lo sviluppo locale, attraverso la raccolta e la diffusione – anche in via telematica – delle informazioni (disponibili a livello regionale) sugli strumenti agevolati e sulle promozioni d'interesse delle imprese⁵⁹, può sembrare alquanto logica, o a dir poco adeguata, una collocazione nel settore riguardante lo *Sviluppo economico*. Se, invece, verificiamo in quale ordine sono stati elencati gli obiettivi – da realizzare per il tramite dello Sportello unico – nelle prime 13 schede allegate all'Avviso n.4 del 3.11.98 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (vds. nota 31), notiamo che la predetta funzione di sviluppo è

⁵⁶ GASPARINI MARCO, *Semaforo verde allo sportello unico*, «Italia Oggi», 26 febbraio 1999, pag. 33.

⁵⁷ Idem, pag. 33-36.

⁵⁸ Mordenti Marco – Monea Pasquale, cit., pag. 38..

⁵⁹ CAPRIO GIOVANNI, cit., pag. 17, I^a col..

indicata al terzo posto ⁶⁰ ed il settore dello *Sviluppo economico* perde, in tal senso, la priorità rispetto ad altri. Ma, al di là dei motivi “formali”, ci sono ulteriori elementi sostanziali che ci sentiamo di dover porre sul piatto della bilancia – da noi – denominato *Settore urbanistico*. Fra questi vogliamo evidenziare, in primo luogo, il fatto che l’oggetto dell’istruttoria relativa al procedimento *unico* – di cui all’art. 25.1 del D.Lgs. 112/98 – viene, in tal sede, individuato “con particolare riguardo” ai *profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale, e della sicurezza*; tutti quanti aspetti sicuramente affini e riconducibili a quello che – una volta – veniva chiamato semplicemente Ufficio Tecnico comunale. Quale ulteriore conferma non dobbiamo scordarci che, secondo la più qualificata dottrina ⁶¹, il succitato termine «*ambiente*» assume tre significati di fondo, di cui il terzo rappresenta l’ambiente inteso in senso urbanistico. In aggiunta, altra dottrina ⁶² ratifica nettamente che la funzione *urbanistica* comprende la protezione dell’ambiente, ponendosi in linea con l’esigenza secondo cui tale protezione debba attuarsi anche in via pianificatoria, mediante una “*corretta distribuzione degli insediamenti sul territorio*”, quindi per mezzo di una adeguata “*localizzazione*”. In particolar modo GIAMPIETRO ⁶³ sottolinea: «... la qualificazione dell’Urbanistica come “*disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente*”, oltre alla identificazione di una sub-materia unitaria, la “*tutela dell’ambiente dagli inquinamenti*”...».

Ma non intendiamo limitarci a questo, e se (inoltre ad un più facile coordinamento con i procedimenti edilizi) aggiungiamo che l’art. 7 del D.P.R. n. 447/98 – a cominciare dalla propria rubrica – affida alla Struttura accertamenti che sono tutti *tipici* dell’urbanistica, o quantomeno del *settore tecnico*, e che anche l’art. 3, dello stesso regolamento, attribuisce alla Struttura il compito di esprimersi sulla conformità dei progetti preliminari con i vigenti strumenti di pianificazione paesistica, territoriale ed *urbanistica*, la scelta relativa alla più idonea collocazione per questa *unità organizzativa* appare evidente; quasi scontata. Prende in tal modo consistenza l’affermazione, di altri, secondo cui le funzioni – per quanto importantissime!! – di *assistenza* e di *informazione*, che lo Sportello deve fornire agli imprenditori, sono funzioni **ausilia-**

⁶⁰ Dopo quella di “semplificare le procedure” necessarie all’*avvio* di nuove attività imprenditoriali..., e dopo quella tesa a “soddisfare l’esigenza delle imprese di avere un unico interlocutore responsabile”....

⁶¹ GIANNINI Massimo Severo, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in «Riv. Trim. dir. pubbl.», 1973, 23.

⁶² FERLITO Valerio, *Il ruolo del Comune nella gestione dell’ambiente dopo la riforma sanitaria*, in «Foro amm.», 1982, I, 327.

⁶³ GIAMPIETRO Franco, *Inquinamenti e Riforma Sanitaria: le nuove competenze a tutela dell’ambiente e della salute*, in «Trib. amm. reg.», 1980, II, 427, punto 2.

rie e strumentali⁶⁴

Per tutto quanto fin qui indicato, appare logico il perchè al quesito: «In quale area comunale allocare la Struttura organizzativa?», noi rispondiamo optando per i *Servizi tecnici e gestione del territorio*, quindi, per l'area *Urbanistica* o, comunque, *Tecnica*.

3. Autocertificazione: una possibilità per pochi

Il *Capo III* del D.P.R. n. 447/98 riguarda il procedimento mediante **autocertificazione**. Quest'ultima è stata una delle bandiere che, ultimamente, ha sventolato più in alto di altre; non sappiamo se per lenire gli animi o per far assimilare lentamente – attraverso l'epidermide dell'imprenditore – una buona dose di tranquillità legata al fatto che tutto sarebbe stato sicuramente “più semplice di prima”.

Se già qualcuno – ed in buona compagnia – ha diagnosticato che il procedimento amministrativo unico si sia risolto in una «*illusione ottica*»⁶⁵ (ritenendo che il coordinamento dei vari procedimenti in gioco sollevi problemi interpretativi, al momento, “irrisolvibili”), noi vorremmo aggiungere che l'**autocertificazione**, di cui all'art. 6 del “nostro” regolamento, risulta essere un istituto così “limitato”, in quanto ad una sua applicazione pratica, da rivelarsi quasi una «*pia illusione*». Se la dovessimo considerare un *passé-partout* (come in certe occasioni è stato fatto), in realtà si rivelerebbe un “*abbindolo*”, perché non copre se non una limitatissima cerchia di possibili situazioni. I mezzi di informazione⁶⁶ hanno lasciato capire che questo istituto fosse inapplicabile solo nel caso in cui sia necessaria una valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), o in caso di aziende a rischio di incidente rilevante (*ex-D.P.R.* 175/88), o in pochi altri casi; ma questa non è la realtà! Altri⁶⁷, infatti, hanno ampliato i casi, indicando fra questi: • impianti e depositi *ex-art. 27 D.Lgs.* • Valutazione di impatto ambientale; • procedimenti che richiedono variante urbanistica; • impianti *ex-artt. 18 e 21* di cui alla legge 24 aprile 1998, n. 128. Noi vorremmo dettagliare ancora di più – al massimo! – l'elencazione dei **casi in cui è escluso** l'impiego dell'*autocertificazione* (quantomeno con un ruolo risolutivo o completamente sostitu-

⁶⁴ CARUGNO GIUSEPPE NERIO, cit., pag. 15, II^a col..

⁶⁵ GIAMPIETRO FRANCO, *Il disegno di legge sulla V.I.A. con autorizzazione unica ambientale e lo sportello unico*, «Ambiente – Consulenza e pratica per l'impresa», IPSOA, 1998, fasc. n. 12, pag. 980, II^a col..

⁶⁶ A titolo esemplificativo vds. «Il Sole 24-Ore» del 26 ottobre 1998, pag. 4, e del 11 gennaio 1999, pag. 25, così come «Italia Oggi» del 26 febbraio 1999, pag. 33, IV^a col.

⁶⁷ MAESANI PATRIZIA, *Sportello unico: tutela ambientale, sanitaria e sicurezza degli impianti*, «Ambiente & Sicurezza», IL SOLE 24 ORE S.p.A., 1999, fasc. n. 2, pag. 21; dove, sicuramente per un refuso vengono indicati gli artt. 17 e 18 della legge 128/1998, anziché gli artt. 18 e 21, come previsto dall'art. 1.3 del D.P.R. 447/98.

tivo), affinché si tocchi con mano ed a fondo la limitatezza numerica delle situazioni effettivamente riferibili al procedimento di cui al *Capo III* del regolamento in esame:

- ❑ – impianti che ricadono nel campo di applicazione delle vigenti norme in materia di valutazione di compatibilità e di impatto ambientale;
- ❑ – impianti nei quali siano utilizzati materiali nucleari;
- ❑ – impianti di produzione di materiale d'armamento;
- ❑ – depositi costieri;
- ❑ – impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali;
- ❑ – impianti di deposito temporaneo, di smaltimento, di recupero e di riciclaggio dei rifiuti;
- ❑ – progetti in contrasto o a variazione di strumenti urbanistici, di cui all'art. 5 del regolamento;
- ❑ – impianti a rischio di incidente rilevante connesso con l'uso di determinate sostanze pericolose (Direttiva 96/82/CE del Consiglio, prevista dall'art. 18 della legge 128/98; nelle more della cui attuazione vale l'ambito di applicazione del D.P.R. n. 175/88);
- ❑ – per le materie di cui alle procedure relative alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (IPPC) e quindi al controllo integrato degli inquinamenti con riguardo alla Direttiva 96/61/CE del 24.09.1996 (nelle more di attuazione dell'art. 21 della legge 128/98 devono intendersi quelle procedure previste dalla normativa vigente in materia di tutela dagli inquinamenti di/da: *acqua, aria, suolo, rumore, rifiuti, ecc.*);
- ❑ – tutte le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede la necessità di una apposita autorizzazione;
- ❑ – i casi in cui necessita la concessione edilizia, la quale non può essere sostituita, tanto che, pur potendo praticare la via dell' *autocertificazione*, l'effettiva realizzazione dell'impianto risulta comunque subordinata almeno al rilascio di questa (artt. 6.6 e 6.10 del regolamento);

Detto questo appare evidente come la possibilità di semplificazione – per il tramite del ricorso all' *autocertificazione* – debba considerarsi ridottissima e, addirittura, sostanzialmente esclusa per tutti quei casi che intaccano la materia ambientale considerata nel suo complesso

68

Ci siamo riproposti di parlare dell'istituto dell' *autocertificazione*, ma è impossibile esimersi da qualche apprezzamento nei riguardi dell'altro istituto che caratterizza lo stesso articolo: quello “del *silenzio assenso*”. Quest'ultimo si presenta come caratterizzato da termini diversi, in funzione dei due casi rispettivamente previsti all'art. 6.6 ed al successivo 6.10, ma appare – tuttavia – strettamente connesso al primo istituto, essendone una conseguenza. Come tale, risulterà anch'esso poco utilizzabile, poiché scarse saranno le occasioni in cui l'imprenditore potrà usufruirne. Per “valersi” del meccanismo del *silenzio assenso*, infatti, l'impresa dovrebbe poter

68

RAPISARDA SASSOON CRISTINA, cit., pag. 818, II^a col..

acquisire le autorizzazioni “non *autocertificabili*” in un termine minore di 60 gg. (per gli impianti a struttura semplice) o di 90 gg. (per gli altri impianti)! Come potrà essere possibile tutto ciò, se – nell’altro procedimento “ordinario” previsto al *Capo II* – le amministrazioni competenti hanno un termine minimo di 90 giorni per produrre “alla Struttura” (creatura *semplificatoria* e *sburocratizzante* per eccellenza) gli atti autorizzatori “comunque denominati”? Insomma, per quali motivi e con quali criteri l’impresa dovrebbe poter riuscire ad ottenere le autorizzazioni, “non *autocertificabili*”, in tempi più ristretti di quelli che la stessa Struttura/Sportello unico non può pretendere siano abbreviati – nell’altro iter procedimentale di cui all’art. 4 –? Perché l’impresa dovrebbe riuscire dove non riesce la Struttura specialistica appena creata?

A questi interrogativi occorre dare una risposta, anche perché, oltre a queste nostre considerazioni, c’è chi⁶⁹ si è sentito di precisare ulteriormente che, nel caso risulti necessario il rilascio di una concessione edilizia, restano salvi i termini previsti dall’articolo 4 della legge n. 493/1993, come novellato dall’articolo 2, comma 60, della legge n. 662/1996; termini che rischiano di “**vanificare**” il procedimento basato sull’*autocertificazione* e quindi anche il *silenzio-assenso*. A tal riguardo non avendo l’intenzione di entrare nel merito, vorremmo limitarci a ricordare che il D.P.R. n. 447/98 è un regolamento di *delegificazione*, al cui art. 6.8 viene previsto che: «Il procedimento, **ivi compreso il rilascio della concessione edilizia**,...è concluso entro il termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda...»; così che non ci sembra – a parte altre pecche – che la norma sia così “sguarnita” in tal senso, non avendo trascurato di prendere in considerazione i suddetti termini, i quali dovrebbero adeguarsi in forza di quanto disposto nella parte terminale del secondo comma dell’art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Dobbiamo comunque riconoscere che il discorso non è poi così lineare come potrebbe sembrare e richiederebbe un approfondimento cui non possiamo dedicarci in questa sede.

In ogni caso, i motivi sopra esposti non lasciano troppi dubbi. Si è lasciato intendere all’imprenditore di avere a disposizione un meccanismo semplificato basato sull’*autocertificazione* e sul *silenzio assenso*, senza pubblicizzare adeguatamente che, viceversa, tale “scorciatoia” risulta condizionata dall’ottenimento di autorizzazioni “importanti”, le quali devono essere acquisite dal privato “per altre vie” ed in “tempi minori” di quelli che normalmente possono essere pretesi dallo Sportello unico (che, magari, si avvale di specifiche convenzioni per garantirsi il rispetto dei termini)! A questo occorre aggiungere che – per quanto tale istituto sia esplicitamente previsto dai citati commi sesto e decimo dell’art. 6 del D.P.R. n. 447/98 ed ipotizzando, in via di favore, di riuscire nella preventiva acquisizione delle autorizzazioni “non *autocertificabili*” – l’autorizzazione ottenuta per il tramite del meccanismo del **silenzio assenso**, resta comunque una conclusione del procedimento qualificabile come “*patologica*”, perché una sua risoluzione *fisiologica* prevederebbe che esso termini con l’adozione di un **provvedimento espresso** da parte della pubblica amministrazione; così come previsto dall’art. 2.1 della legge 7 agosto 1990, n. 241. In altre

69

MORDENTI MARCO – MONEA PASQUALE, cit., pag. 40, II^a col..

parole, anche se volessimo guardare al *silenzio assenso* come strumento semplificatorio (trascurandone tutti i limiti che, nel caso di specie, lo caratterizzano) occorre aver ben presente che non ci troviamo di fronte ad un congegno di “semplificazione estrema” quale, invece, potrebbe essere l’art. 19 della stessa legge 241/90.

Quest’ultimo azzera la necessità di qualsiasi atto di assenso preventivo⁷⁰, mentre nel nostro caso dobbiamo accontentarci di una “nostrana” *via di mezzo*, in cui il privato ha – come “salvagente” – lo strumento del *silenzio assenso* che, comunque, costituisce un’eccezione e non certo la regola al normale sviluppo di un procedimento amministrativo. Riguardo ai casi di “denuncia di inizio di attività” previsti dal citato art. 19 della legge n. 241/90, non possiamo negare che essi debbano considerarsi ricompresi ed interessati dalla “citazione” effettuata dall’art. 6.15 del D.P.R. 447/98; ciò, tuttavia, non risulta rilevante, in quanto, pur facendo salve quelle norme – vigenti – che consentono l’inizio (l’avvio, l’attivazione) dell’attività per mezzo di “semplice comunicazione”⁷¹ o di “denuncia di attività”, la semplice menzione (pur se a fini di salvaguardia) non può certo considerarsi una regolamentazione esaustiva di una fase tanto decisiva per l’impresa: quella di avvio.

Portando a compimento questa parte, vogliamo sottolineare che, per tutto quanto sopra indicato, questa procedura – astrattamente fondata sull’autocertificazione – svolge un ruolo puramente **residuale** (particolarmente, ma non soltanto, in materia ambientale), tanto da risultare, in alcune occasioni, una vera e propria chimera. Non possiamo, quindi, concordare con chi⁷² attribuisce all’autocertificazione *ex-art. 6.1* un oggetto piuttosto ampio che non presenta particolari limitazioni, a meno che non ci si voglia riferire al caso particolare relativo ad impianti che vadano a localizzarsi in aree *ecologicamente attrezzate*; per le quali l’art. 26.1 del D.Lgs. n. 112/98 prevede l’esonero dall’acquisizione delle autorizzazioni concernenti la utilizzazione dei servizi ivi presenti. In questi casi, forse, il meccanismo del procedimento mediante autocertificazione può effettivamente risultare semplificativo, efficace e risolutivo (fatta salva l’eventuale necessità di ottenere il rilascio della concessione edilizia).

4. Amministrazioni competenti, Enti interessati e quant’altro...

Nel testo del regolamento vengono più volte menzionati: enti, enti interessati, enti competenti, amministrazioni competenti, ecc., e questo risulta normale in un

⁷⁰

In argomento DI ROSA SILVANO, *Una prima delusione per la disciplina delle industrie insalubri, trascurata anche dalla «creatura» del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, «L’Amministrazione Italiana», 1998, fasc. n. 11, pag. 1634, nota (12).

⁷¹

Idem, pag. 1636, nota (17).

⁷²

CARUGNO GIUSEPPE NERIO, cit., pag. 17, I^a col.

contesto normativo. Vorremmo soltanto rilevare l'opportunità e la necessità di una maggiore esplicitazione al riguardo; ovviamente non nello stesso contesto normativo, ma per il tramite di una eventuale ed auspicata circolare chiarificatrice che, indubbiamente, incontrerebbe il plauso di tutti i comuni e non soltanto. Al riguardo non c'è poi molto da aggiungere, se non che lo specificare, a titolo esemplificativo/esaustivo, a quali soggetti ci si riferisca nel regolamento, potrebbe sicuramente aiutarne la comprensione. Ci sono: • le amministrazioni competenti invitate dalla Struttura a far pervenire gli atti autorizzatori o di consenso – come previsto all' art. 4.1-; • gli *altri* enti interessati che debbono verificare la conformità, il rispetto e l'insussistenza di vincoli – come previsto all'art. 7.1 –; • gli stessi enti interessati che devono verificare tutti gli aspetti enumerati al successivo comma 2, dalla lettera *a*) alla lettera *l*); • le amministrazioni competenti del cui personale si avvale la Struttura per partecipare con i propri tecnici al collaudo – come previsto all'art. 9.2 –; • gli *altri* enti competenti che effettuano, insieme alla regione, i controlli di competenza sugli impianti produttivi e poi ne comunicano le risultanze agli interessati adottando i provvedimenti, anche in via d'urgenza, previsti dalla legge⁷³ – come previsto all'art. 9.6 –; • le amministrazioni competenti che non possono ritenersi esonerate dalle proprie funzioni di vigilanza e controllo, da esercitare successivamente al deposito del certificato di collaudo degli impianti (logicamente sempre che questo occorra). Per farsi breve, tutti questi richiami ad enti ed amministrazioni potrebbero risultare interpretabili in maniera diversa, sia nella corretta individuazione degli stessi, sia nei compiti e nelle funzioni a questi spettanti. Questo assume importanza (ad esempio) se si considera che non risultano indicate quali siano le conseguenze derivanti da un eventuale esito negativo della verifica di cui all'art. 7, comma 1 e 2, da parte degli enti interessati, e che il tutto potrebbe risultare ancor più incerto nel caso in cui esistano dubbi riguardo a quali siano gli enti cui ci si riferisce in tale sede. Ciò non accade nel contesto dell'art. 8, in cui, riguardo al possibile affidamento – per il tramite di convenzioni – di specifiche fasi e di attività istruttorie, viene fatto esplicito riferimento alle agenzie regionali per l'ambiente, alle aziende sanitarie locali, alle camere di commercio, alle università ed anche ad altri centri ed istituti pubblici di ricerca che assicurino requisiti di indipendenza, di competenza e di adeguatezza tecnica. Sicuramente, in questo caso, non occorrono ulteriori chiarimenti, in quanto la norma è pienamente comprensibile.

5. In quanto a contraddizioni...

In quanto a contraddizioni... dobbiamo tornare a parlare della PROCEDURA DI COLLAUDO del *Capo IV*, auspicandoci che la previsione finale di cui all'art. 9.2 non sia *scollegata* da quanto previsto al successivo comma 5. Diversamente si avrebbe che l'unica volta – in tutto il regolamento – in cui si consente all'impresa di poter

73

Questa volta la Struttura sembrerebbe soltanto informata "a cose fatte", con il compito esclusivo di *registrare* nell'archivio informatico l'effettuazione e l'esito dei controlli effettuati.

iniziare l'attività produttiva, senza alcuna limitazione temporale, ciò avviene quando il collaudo è effettuato "a cura dell'impresa" e senza la presenza della Struttura (essendo decorso inutilmente il termine di cui al comma 2 dello stesso articolo 9). Se fosse vera una tale ipotesi (ma non lo crediamo) si verificherebbe che, proprio quando non c'è stata – per inerzia della pubblica amministrazione – la compresenza dei tecnici della Struttura al collaudo, l'impresa può essere avviata senza alcuna limitazione; mentre invece nell'iter normale – a cui partecipa la Struttura – il certificato positivo di collaudo consente la messa in funzione degli impianti, ma solo e soltanto fino al rilascio definitivo del *certificato di agibilità*, del *nulla osta all'esercizio di nuova produzione*, e di ogni altro *atto amministrativo richiesto*. Contiamo sul fatto che quest'ultima disposizione debba intendersi come valevole anche per il caso di cui all'ultimo periodo dell'art. 6.2.

Sicuramente altrettanto contraddittoria risulta la comparazione fra il primo ed il quinto comma dello stesso art. 9 D.P.R. n. 447/98; in quanto nel primo si prevede che i *collaudatori* attestino, fra le altre cose, l' **agibilità** delle strutture e degli impianti, mentre poi, al quinto comma, è previsto che il certificato positivo di collaudo consenta la messa in funzione degli impianti fino al rilascio definitivo del certificato di **agibilità**. Quale soluzione dovrà prevalere?

La verifica di conformità delle autocertificazioni prevista al primo comma dell'art. 7, viene estesa, dal comma successivo (*La verifica... riguarda fra l'altro...*), ad una elencazione chiaramente ricomprensiva di normative riconducibili alla materia della tutela ambientale, riguardo alla quale, invece, abbiamo già visto come sia necessario ottenere atti autorizzatori "espliciti" e non *autocertificabili*.

L'obbligo di "pronuncia motivata"⁷⁴, da parte della Struttura, previsto con l'ultimo periodo dell'art. 6.13, appare come una *stonatura* rispetto alle forme di silenzio assenso di cui ai precedenti commi 6 e 10. Difatti, con tale previsione, la Struttura deve sempre e comunque pronunciarsi motivatamente, così che la formazione del predetto *silenzio-assenso* ne potrebbe risultare "condizionata". Quest'ultimo istituto, dalla lettera dei commi 6 e 10 anzidetti, risulta influenzato solo e soltanto: • all'acquisizione degli atti autorizzatori *non autocertificabili*, • alla mancanza di un motivato *dissenso* della Struttura, • alla mancata convocazione dell'impresa per l'*audizione*, ed infine, • al rilascio della (eventuale) *concessione edilizia*. A questi quattro elementi, pregiudiziali alla maturazione della forma autorizzatoria *tacita*, sembrerebbe doversi aggiungere la (pur se eventuale) **pronuncia motivata** – e quindi "espressa" ed "esplicita" – cui è tenuta la Struttura nel caso in cui i soggetti di cui all'art. 6.13 presentino memorie o osservazioni.... L'obbligo della "pronuncia esplicita" appare antitetico con la formazione di una "autorizzazione tacita".

6. Gli ultimi interrogativi

74

Che costituisce un vincolo molto più preciso e specifico rispetto a quello previsto dall'art. 10, lettera a), della legge n. 241/1990, in base al quale la pubblica amministrazione è tenuta soltanto a **valutare**, ove siano pertinenti, le memorie ed i documenti presentati.

Il paziente lettore ⁷⁵, fin qui giunto, avrà certamente la bontà – sperando non si tratti di sopportazione – di scorrere anche queste righe, dedicate agli ultimi interrogativi cui dovrà essere data una risposta.

In base a quanto disposto dall'art. 4.1 il procedimento ha inizio con la **presentazione** della domanda alla Struttura ⁷⁶, la quale invita ogni amministrazione competente a far pervenire gli atti autorizzatori ... entro un termine non superiore a novanta giorni, decorrenti dal **ricevimento** della documentazione. Letteralmente si dovrebbe intendere che il decorso dei 90 giorni – valevoli per ciascuna amministrazione interpellata – prende avvio dalla data in cui ognuna di queste **riceve** la documentazione spedita da parte della Struttura (diversamente sarebbe stato opportuno continuare a riferirsi alla “*presentazione* alla struttura”). Se così è, ciò comporta che il decorso dei 90 giorni potrebbe avviarsi, per più amministrazioni, anche in momenti diversi; quindi a distanza di diversi giorni l'uno dall'altro. Ciò potrebbe verificarsi in caso di ritardi postali (che potranno poi essere evitati da invii telematici) o di qualsiasi altro inconveniente che faccia pervenire la documentazione, alle varie amministrazioni, in tempi diversi; fino a poter avere anche una settimana, o più, di differenza fra le date di decorso del predetto termine. In questo caso, i “*successivi cinque giorni*” entro i quali deve essere convocata la conferenza di servizi – a norma dell'art. 4.3 –, decorrono dall'ultimo dei vari termini, avviatisi in tempi differenti, inutilmente decorso? Dovremmo propendere per una risposta affermativa.

Il verbale di cui all'art. 4.6, redatto a seguito delle determinazioni della conferenza di servizi, ha già la caratteristica peculiare di “tener luogo” anche dei *pareri tecnici*, oltre che delle autorizzazioni e dei nulla osta (cosa di per sé discussa). A questo dobbiamo aggiungere un'altra potenziale connotazione, che poniamo in forma dubitativa: «Se tale verbale, in pratica, tiene luogo del provvedimento finale *unico*, va anche a coincidere (e quindi sostituire) con l'eventuale concessione edilizia?». E-
sistono dei presupposti che sembrano rendere possibile una risposta affermativa ⁷⁷.

La possibilità di richiedere l'integrazione degli atti o dei documenti prevista dall'art. 6.3, come pure l'*audizione* prevista dal successivo comma 4 e l'eventuale

75

In merito alla pazienza del lettore si rimanda alle “massime” che precedono il lavoro DI ROSA SILVANO, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta?* – PARTE PRIMA –, «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. n. 12, pag. 1816; e, idem, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta?* – PARTE SECONDA –, «L'Amministrazione Italiana», 1999, fasc. n. 1, pag. 115.

76

Occorre notare come, in questa sede, non venga precisato che tale domanda sia “unica”, diversamente da quanto avviene all'art. 6.1.

77

A tal riguardo si evidenzia TONELLI GIANNA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Atti del convegno «La semplificazione alla prova: lo sportello unico per le imprese», tenutosi il 19.11.1998 in occasione della 1^a Rassegna dell'innovazione nella pubblica amministrazione toscana, Pistoia-Fiere, pag. 8.

accordo di cui al comma 5 dello stesso articolo, non dovrebbero essere esplicitamente previsti anche nell'ambito del modello procedimentale "ordinario" di cui al *Capo II*? Sarebbe sicuramente auspicabile una conferma esplicita di ciò, senza dover ricorrere ad un adattamento da operare con un "delicato" intervento analogico.

L'art. 6.5 prevede che il verbale ivi previsto: «...vincola le parti, a condizione che le eventuali modifiche al progetto originario siano *compatibili* con le disposizioni **attinenti ai profili di cui all'art. 8...**», ma ciò non si dimostra comprensibile. L'art. 8 non risulta trattare di *profili*, pertanto, come possono le modifiche essere compatibili con essi? Si voleva forse intendere che la compatibilità deve sussistere con l'esito delle istruttorie e delle fasi affidate ai soggetti di cui all'art. 8 in forza delle convenzioni ivi previste? Oppure ci si voleva riferire al precedente art. 7 del regolamento?

Nell'art. 9.2 si legge che la Struttura, per partecipare al collaudo, può avvalersi del personale delle amministrazioni competenti ai sensi della normativa vigente, proseguendo con un: «e fatto salvo il rispetto del termine finale del procedimento». Riguardo a quest'ultima precisazione servirebbe capire di quale procedimento si stia parlando! Non crediamo ci si riferisca al procedimento per l'autorizzazione all'insediamento dell'attività produttiva, in quanto questo dovrebbe essere ormai terminato e l'autorizzazione già rilasciata; anche perché – altrimenti – come potrebbe il certificato di collaudo riguardare anche le prescrizioni indicate in sede di autorizzazione (art. 9.3)? Non possiamo escludere che il riferimento sia rivolto alla fissazione della data del collaudo – che dev'essere ricompresa tra il ventesimo e il sessantesimo giorno successivo a quello della richiesta –, ma non ci sembra che questo possa considerarsi come termine di un procedimento. Forse si riferisce al procedimento

previsto dalle *altre* normative vigenti sui collaudi⁷⁸. Non c'è alcun dubbio che possiamo sbagliarci, ma intendiamo soltanto concludere evidenziando che, nella bozza di regolamento del luglio '98⁷⁹, l'art. 9, comma 2, non presentava tale specificazione, quindi un motivo che giustifichi tale inserimento deve sicuramente esserci e sarà sufficiente individuarlo.

In considerazione del fatto che i *collaudatori* di cui al primo comma dell'articolo 9 non devono essere collegati "*professionalmente né economicamente – in modo diretto o indiretto – all'impresa*", sorge istintiva la domanda: «chi li paga?». Dovrebbe comunque essere l'impresa, ma solo se esistono già "*disposizioni che prevedono a carico dell'interessato il pagamento di spese o diritti in relazione ai procedimenti disciplinati dal regolamento*", così come prevede l'art. 10 dello stesso. Nel caso in cui non esista una tale disposizione chi è che metterà "mano al portafogli"? Qualcuno⁸⁰ ha ritenuto che la precisazione contenuta al primo comma dell'art. 9 sia

⁷⁸ Idem, pag. 14.

⁷⁹ Pubblicato su «Edilizia e Territorio», IL SOLE 24 ORE S.p.A., 1998, fasc. n. 28, pag. 12.

⁸⁰ MAESANI PATRIZIA, cit., pag. 26, III^a col..

tanto “*monastica*” da far pensare che i tecnici saranno scelti e pagati dall'amministrazione, la quale, tuttavia, parteciperà comunque al collaudo anche con personale alle proprie dipendenze. Sarà proprio così ?

Conclusioni

In più occasioni abbiamo visto come il passaggio dal D.Lgs. 112/98 (*pro-creatore*) al D.P.R. 447/98 (*creatura*) sia caratterizzato da momenti *elastici*, su cui non staremo a tornare in questa sede se non per evidenziare come, in fondo, sia prevalsa l'interpretazione meno restrittiva per cui la previsione dell'art. 27, primo periodo, del D.Lgs. n. 112/98 non comporterebbe (nonostante l'apparenza letterale del testo) l'esclusione della V.I.A. dal procedimento unico ⁸¹.

Tutto questo ci spinge, ancora una volta, a ripetere la stessa domanda: «Una tale *elasticità*, che in alcuni casi ha avuto indubbiamente la funzione di compensare anomalie e ripristinare il giusto senso delle cose mentre in altri si è protesa ai confini dell'immaginabile, non poteva spingersi fino a ricomprendere nel procedimento “unico” anche la regolamentazione della **fase di attivazione** dell'impianto?». Occorre riflettere molto su questo aspetto, perché disciplinare tale fase a livello nazionale eviterebbe che ogni singolo comune lo faccia in pratica a livello locale – come sembra stia avvenendo piuttosto diffusamente –, determinando ovviamente un'Italia “*a macchie di leopardo*”, o meglio ancora “*a macchie di ghepardo*”... vista la dimensione ancor più ridotta delle stesse. Speriamo di poterlo evitare, anche perché tutte le normative locali dovrebbero, poi, essere riadattate al regolamento che, prima o dopo, disciplinerà la serie procedimentale n. 99 più volte menzionata; dovendo, a quel punto, ricominciare tutto da capo. Quindi speriamo di poter evitare questo *andirivieni*, smentendo in tal modo le famose parole del Petrarca: «*vero è 'l proverbio, ch'altri cangia il pelo anzi che 'l vezzo*», e contando proprio sul fatto che il “lupo”, stavolta, lo perda davvero il *vizio*!

Sicuramente, per molti versi e/o secondo alcuni, la nostra può essere stata una *provocazione*, voluta anche in certi casi in cui una risposta, probabilmente, poteva e può ancora dirsi prevedibile. Non importa se si poteva fare di meglio, perché ciò che conta – in ultimo – non è che cosa il lettore possa pensare dell'autore e dell'interrogativo posto anche superflualmente, o quant'altro; l'importante è che l'*utente* – in senso lato –, interessato alla questione, sia stato stimolato ed indirizzato su certe questioni e che, prima o poi, abbia sempre e comunque una risposta da chi è in grado di fornirla. Se ciò non si verificasse sarebbe una vera *iattura*, e nell'eventualità in cui, per raggiungere questo scopo, servano sacrifici, ben vengano: saranno giustificati e, in ogni caso, provvidenziali.

⁸¹ TONELLI GIANNA, cit., pag. 7



Avv. SILVANO DI ROSA

Via Antonio Ligabue n. 2/a – 50053 EMPOLI (FI)
tel. 0571945107 fax 0571 094543 ☎ : 347-7429452
PEC: avv.silvanodiroso@pec.studiolegalediroso.it
e-mail: sdr@dirosambiente.it Partita IVA 05140790485
Membro della *Associazione Giuristi Ambientali*–Roma
già *Docente Master di II livello in Diritto dell'Ambiente*
Università degli Studi di Bergamo Facoltà Giurisprudenza