

LE RECENTI RIFORME DELLA P.A. RICHIEDONO MAGGIORE
PROFESSIONALIZZAZIONE NEI SERVIZI ALLE IMPRESE EROGATI
ATTRAVERSO LO SPORTELLO UNICO

DOMENICO TROMBINO[†]

Sommario

1. Premessa. – 2. La semplificazione amministrativa per *reductio ad unum*. – 3. Lo sportello Unico Attività Produttive (SUAP) nell'ordinamento giuridico nazionale e in quello comunitario. – 3.1. Il quadro normativo di riferimento del d.P.R. 160/2010. – 3.2. Il nuovo regolamento SUAP in sintesi. – 4. La complessità del procedimento unico dal d.l. 112/1998 ai *decreti Madia*. – 4.1. I controlli di regolarità formale qualificano il *modus operandi* dello sportello unico. – 4.2. Il nuovo sportello unico: concentrazione e ampliamento negli adempimenti, nelle competenze e nella competenza. – 5. Conclusioni.

Suggerimento di citazione

D. TROMBINO, *Le recenti riforme alla P.A. richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso lo sportello unico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

[†] Responsabile coordinamento SUAP, supporto giuridico e sanzioni amministrative del Comune di Firenze. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano l'Istituzione di appartenenza. Contatto: domenico.trombino@comune.fi.it

1. Premessa

Complicare è facile, semplificare è difficile. Per complicare basta aggiungere, tutto quello che si vuole: colori, forme, azioni, decorazioni, personaggi, ambienti pieni di cose. Tutti sono capaci di complicare. Pochi sono capaci di semplificare. Piero Angela ha detto un giorno è difficile essere facili. Per semplificare bisogna togliere, e per togliere bisogna sapere cosa togliere, come fa lo scultore quando a colpi di scalpello toglie dal masso di pietra tutto quel materiale che c'è in più della scultura che vuole fare.

Teoricamente ogni masso di pietra può avere al suo interno una scultura bellissima, come si fa a sapere dove ci si deve fermare per togliere, senza rovinare la scultura? Togliere invece che aggiungere potrebbe essere la regola anche per la comunicazione visiva a due dimensioni come il disegno e la pittura, a tre come la scultura o l'architettura, a quattro dimensioni come il cinema.

Togliere invece che aggiungere vuol dire riconoscere l'essenza delle cose e comunicarle nella loro essenzialità. Questo processo porta fuori dal tempo e dalle mode, il teorema di Pitagora ha una data di nascita, ma per la sua essenzialità è fuori dal tempo. Potrebbe essere complicato aggiungendogli fronzoli non essenziali secondo la moda del momento, ma questo non ha alcun senso secondo i principi della comunicazione visiva relativa al fenomeno. Eppure la gente quando si trova di fronte a certe espressioni di semplicità o di essenzialità dice inevitabilmente questo lo so fare anch'io, intendendo di non dare valore alle cose semplici perché a quel punto diventano quasi ovvie.

In realtà quando la gente dice quella frase intende dire che lo può Rifare, altrimenti lo avrebbe già fatto prima.

La semplificazione è il segno dell'intelligenza, un antico detto cinese dice: quello che non si può dire in poche parole non si può dirlo neanche in molte.

Bruno Munari [artista e designer], da *Verbale scritto*, 1992

In Italia da tempo si parla di semplificazioni amministrative.

La normativa in materia è ricca e completa, come poche altre.

Si potrebbe risalire molto indietro.

Senza giungere al Codice civile del Regno d'Italia – ove era già contenuta una norma che permetteva al cittadino di certificare circostanze notorie, attraverso dichiarazioni sostitutive, rese davanti a un magistrato, con l'assistenza di testimoni² – si consideri l'art. 2 della legge 25 luglio 1956, n.

² CODICE CIVILE DEL REGNO DI ITALIA DEL 1865 - TITOLO V - Del matrimonio - CAPO II - Delle formalità preliminari del matrimonio.

823, in epigrafe “Delega al Governo per l’emanazione di nuove norme sulle documentazioni amministrative e sulla legalizzazione di firme” (G.U. 7 agosto 1956, n. 197)³.

Tale delega fu eseguita con il d.P.R. 2 agosto 1957, n. 678, che prevedeva:

- accertamento d’ufficio per cittadinanza, buona condotta, assenza di precedenti penali e per ogni altra circostanza che già risulti all’amministrazione precedente;
- documentazione per semplice esibizione, rispetto ai dati che risultano dai documenti di identità o da altri documenti rilasciati dalla P.A.;
- fotocopie autenticate in luogo degli originali;
- dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà in tutti i casi in cui tale atto è richiesto dalle norme.

Di seguito intervenne la celeberrima legge 4 gennaio 1968, n. 15, “Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme” (G.U. 27 gennaio 1968, n. 23), che introdusse le seguenti novità:

- dichiarazioni definitivamente e temporaneamente sostitutive di certificazioni;
- estensione del novero dei soggetti che possono ricevere le dichiarazioni o fare le autentiche, includendovi anche il funzionario delegato dal Sindaco;
- estensione dell’accertamento d’ufficio ai carichi pendenti.

Una tale semplificazione è da intendere come causa ed effetto della riduzione, se non anche della rimozione, di ciò che variamente rallenta, rende difficoltoso, impedisce l’interlocuzione fra privato e P.A. Diverse, tuttavia,

Art. 80. Se uno degli sposi fosse nell’impossibilità di presentare l’atto della sua nascita, potrà supplirvi con un atto di notorietà formato dinanzi al pretore del luogo della sua nascita, o del suo domicilio.

L’atto di notorietà conterrà la dichiarazione giurata di cinque testimoni dell’uno o dell’altro sesso, ancorché parenti degli sposi, in cui con tutta esattezza e precisione essi indicheranno il nome e cognome, la professione e residenza dello sposo e dei suoi genitori se conosciuti, il luogo e, per quanto sarà possibile, il tempo di sua nascita, i motivi per cui non può produrre l’atto corrispondente e le cause di scienza di ciascun testimone.

³ Legge 25 luglio 1956, n. 823 - Art. 2: (...) 1) ridurre al minimo indispensabile gli atti e certificati da esibirsi dall’interessato, eliminando in particolare l’obbligo della documentazione per quelle circostanze, elementi di fatto o requisiti oggettivi che debbano essere controllati di ufficio o possano essere direttamente accertati dall’Amministrazione competente o siano già a sua legale conoscenza per precedenti documentazioni acquisite riflettenti la stessa persona; 2) sostituire, nei congrui casi, all’obbligo della presentazione di separati atti e certificati, l’esibizione per la relativa trascrizione o annotazione all’Ufficio competente di un documento di identità personale o di altro documento che contenga e attesti i dati e requisiti richiesti; (...) 5) supplire o completare, ove occorra, la documentazione con una dichiarazione dell’interessato, da rilasciarsi al pubblico funzionario sotto la personale responsabilità del dichiarante e con le garanzie necessarie a tutela della pubblica fede. [Abrogato dall’art. 24, d.l. 25 giugno 2008, n. 112]

sono le declinazioni di questo termine, pur rimanendo nell'ambito di detta relazione⁴. Se, poi, il privato a cui si guarda è l'impresa, s'intromettono altri principi, anch'essi già tradotti in norma, che devono essere comunque concettualmente tenuti distinti da quelli.

In primis la liberalizzazione delle attività economiche, che possiamo definire causa ed effetto della rimozione delle limitazioni e dei vincoli tradotti in adempimenti e procedimenti da attivare obbligatoriamente, in via preventiva, ai fini del legittimo avvio ed esercizio di un'attività economica⁵.

Ove nelle liberalizzazioni il *focus* è posto sul titolo abilitativo, richiesto in ordine ad una determinata attività economica, nelle semplificazioni su tempi, costi e numero di adempimenti, per ottenere un determinato titolo abilitativo, il che tende a sovrapporre semplificazione amministrativa e riduzione dei c.d. oneri informativi, di matrice comunitaria, che si richiama a una misurazione, di tipo essenzialmente organizzativo-economico, dei costi derivanti dagli obblighi di acquisire e fornire a terzi (ivi compresa la stessa P.A.) tutte le informazioni previste dalle norme di riferimento, in ogni caso vincolanti⁶.

⁴ Per disamine sulla controversa e variegata nozione di semplificazione amministrativa, fra gli altri M. PANATO, M.P. FRAZZA, *Semplificazione amministrativa: innovazioni, profili applicativi e orientamenti interpretativi*, in *Azienditalia*, n. 11/2015, 11 p. 809 ss. S. CALZOLAI, *Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione versus qualità?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2011, p. 71 ss. A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 12 ss. S. CASSESE, *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bononia University Press, Bologna, 2008, p. 161 ss. G. VESPERINI, *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 45 ss. Per quanto riguarda la giurisprudenza in materia di semplificazione amministrativa in relazione allo svolgimento delle attività di impresa e all'attività dello sportello unico, si segnala Cons. Stato, Sez. VI, 24 novembre 2014, n. 5777 e C. Cost., 28 ottobre 2013, n. 251 in www.entilocali.leggiditalia.it. Wolters Kluwer.

⁵ Per riflessioni dottrinarie e indicazioni giurisprudenziali utili ai fini della presente trattazione, sulle liberalizzazioni C. LAMBERTI, *La Scia fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1/2013 p. 10 ss. Fra gli altri, M. DE BENEDETTO, *Il decreto "salva Italia"*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 3/2012, p. 229 ss., sotto il profilo della riduzione dei controlli *ex ante* a beneficio di quelli *ex post*. Inoltre, G. NAPOLITANO, *Liberalizzazioni e buona amministrazione*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 3/2015, p. 293 ss., G. FONDERICO, *La programmazione territoriale e le norme di "liberalizzazione"*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 6/2014, p. 611 ss. Per l'orientamento giurisprudenziale in materia la liberalizzazioni si segnala C. Cost. 20 luglio 2012, n. 200, in www.entilocali.leggiditalia.it. Wolters Kluwer, sulla legittimità dell'art. 3, comma 3, d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011, rubricato *Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche*, che è possibile definire la fonte principale dei recenti processi di liberalizzazione delle attività economiche, e Corte cost., 21-01-2010, n. 15, sulla competenza statale in materia, essendosi espressa nella specie sulla legittimità dell'art. 38, comma 3, *Impresa in un giorno*, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, sollevata, con riferimento al principio di leale collaborazione, la norma dalla quale è scaturito il d.P.R. 160/2010, di cui più diffusamente ci occuperemo di seguito.

⁶ La norma recente di riferimento fondamentale è l'art. 3, rubricato *Riduzione degli oneri amministrativi e disposizioni in tema di verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR* del d.l. 09/02/2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, noto come *decreto*

Di là dall'indicato dato storico, poniamo un limite temporale molto più recente al periodo d'osservazione degli sviluppi normativi rilevanti ai fini della presente trattazione, ossia l'anno 2010, l'anno del recepimento della Direttiva Servizi, della riforma dello Sportello Unico Attività Produttive (SUAP) e della Segnalazione Certificata d'Inizio Attività (SCIA).

Da qui muovono le numerose iniziative legislative, finalizzate ad imprimere una svolta decisiva al nostro ordinamento giuridico⁷.

simplifica Italia, che per quanto riguarda l'attività di programmazione ha trovato attuazione di quanto disposto dal d.P.C.M. 28 maggio 2014, in epigrafe *Approvazione del Programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e su cittadini, ivi inclusi gli oneri amministrativi*. In argomento, P. COSMAI, *L'efficienza della P.A. passa per la mappatura e la semplificazione delle procedure*, in *Azienditalia*, n. 5/2015, p. 413 ss. e S. SALVI, *La misurazione e la riduzione degli oneri burocratici: il nuovo programma*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 1/2015, p. 16.

⁷ Secondo E.M. TRIPODI e D. TROMBINO, *La nuova disciplina delle attività economiche - Guida teorico-pratica ai "decreti Monti" in materia di semplificazione e liberalizzazione delle attività produttive*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 16 ss., fra le disposizioni iniziali relative a questa fase, il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, "Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia" (G.U. 13 maggio 2011, n. 110), c.d. "decreto sviluppo", convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (G.U. 12 luglio 2011, n. 160), coraggioso tentativo d'introdurre il meccanismo del silenzio-assenso nel procedimento volto al rilascio del permesso di costruire, nel contesto di una diffusa riconduzione delle procedure edilizie alle modalità procedurali tipiche del SUAP, con la norma di cui all'art. 5 "Costruzioni private", e di apertura al coordinamento dei controlli sulle attività economiche, onde evitare la vessatorietà d'interventi in loco ripetuti e ravvicinati, da parte di soggetti pubblici diversi, con l'art. 7. Ivi anche riduzione degli oneri derivanti dalla normativa vigente e semplificazione degli adempimenti (art. 6), sulla strada della trasparenza dell'azione amministrativa e della certezza dei rapporti giuridici: obbligo delle amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale l'elenco degli atti e documenti necessari per ottenere provvedimenti amministrativi, contestualmente escludendo ogni possibilità di esigerne dal privato altri non pubblicati che, ove disatteso, avrebbe impedito rispettivamente di respingere l'istanza e di adottare i provvedimenti di cui all'art. 19, comma 3, adducendo la mancata produzione di un atto o documento non pubblicamente indicato come necessario, se non previo invito a regolarizzare la documentazione, in termine congruo. Venne poi l'art. 3 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" (G.U. 13 agosto 2011, n. 188), noto come "manovra-bis" o anche "manovra di ferragosto", convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (G.U. 16 settembre 2011, n. 216), in rubrica "Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche", con la netta proclamazione del principio secondo il quale l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, entro determinati limiti, ivi indicati ribadito in termini più precettivi dall'art. 34 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (G.U. 6 dicembre 2011, n. 284, s.o. n. 251), c.d. "decreto salva-Italia", convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (G.U. 27 dicembre 2011, n. 300, s.o. n. 276), in rubrica "Liberalizzazione delle attività economiche ed eliminazione dei controlli ex ante". Maggiormente dettagliato l'art. 3, nella specificazione dell'ambito di esclusione, più preciso l'art. 34, in ordine all'ambito oggettivo d'applicazione di detto principio. Resta, in ogni caso, la norma dell'art. 3 quella di riferimento fondamentale, sotto il profilo delle liberalizzazioni, come evidenziato dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (G.U. n. 19 del 24-1-2012 – S.O. n. 18), c.d. "decreto cresci-Italia", convertito, con modificazioni, dalla legge 24

2. La semplificazione amministrativa per *reductio ad unum*

Come noto, il luogo ove più ricorre l'espressione *reductio ad unum* è quello delle procedure giurisdizionali, dal contenzioso civile a quello penale, sino al contenzioso tributario.

Si usa generalmente nelle ipotesi in cui davanti allo stesso giudice pendano due o più cause uguali per identità di parti, di *petitum* e di *causa petendi* che l'Autorità Giudiziaria riunisce, onde trattarle unitariamente⁸. Quivi l'elemento più rilevante nella valutazione della possibilità di applicazione della "*reductio ad unum*" è la relazione fra principalità e incidentalità, che afferisce alla pendenza della questione "pregiudiziale" dinanzi ad altro giudice, avente il carattere dell'"incidentalità" necessaria nell'ambito del giudizio principale⁹.

Principalità e incidentalità, seppur per profili diversi, sono termini che qualificano anche la semplificazione amministrativa affidata alle diverse forme di sportello unico: un procedimento principale (unico) e diversi endo- e sub-procedimenti¹⁰ che possiamo dire incidentali.

A tal proposito, il nostro ordinamento giuridico ha sin qui conosciuto innanzitutto lo Sportello Unico Attività Produttive (SUAP), lo Sportello Unico dell'Edilizia (SUE) e figure simili, con relativi acronimi.

I decreti attuativi della legge 7 agosto 2015, n. 124, in epigrafe *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cd. *legge Madia*, parlano ora semplicemente di sportello unico e tendono a stemperare in esso, non soltanto sotto l'aspetto organizzativo, come vedremo,

marzo 2012, n. 27 (G.U. 24 marzo 2012, n. 71, s.o. n. 53). Viepiù interessante, poi, la disposizione di cui al d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" (G.U. 9 febbraio 2012, n. 33, s.o. n. 27), c.d. "decreto semplificazione", convertito, con modificazioni, da legge 4 aprile 2012, n. 35 (G.U. 6 aprile 2012, n. 82, s.o. n. 69), che all'art. 12, comma 4 Abrogato dall'art. 2, comma 1, e dall'allegato 1 al d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10, a decorrere dal 29 gennaio 2016, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 1 del medesimo d.lgs. n. 10/2016, demandava a regolamenti governativi di delegificazione (ex art. 17 c. 2°, della legge 23 agosto 1988, n. 400) l'individuazione, ai sensi delle leggi vigenti, oltre che delle autorizzazioni da mantenere, anche delle attività sottoposte alla segnalazione certificata inizio di attività (SCIA) con asseverazioni o a SCIA senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione, nonché di quelle del tutto libere.

⁸ Codice procedura civile, art. 273 – *Riunione di procedimenti relativi alla stessa causa* e art. 274 – *Riunione di procedimenti relativi a cause connesse*; Codice procedura penale, art. 17 – *Riunione di processi* e art. 19 – *Provvedimenti sulla riunione e separazione. A contrariis*, in ipotesi di non possibile applicazione dello strumento della "*reductio ad unum*" v. decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, in epigrafe *Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413*, in particolare art. 39 – *Sospensione del processo* e Codice procedura civile art. 295 – *Sospensione necessaria*.

⁹ Fra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 10 aprile 2003, n. 1893, Cass. civ. Sez. V, 18 luglio 2002, n. 10509, Cass. civ. Sez. V, 30 ottobre 2000, n. 14281, in www.entilocali.leggiditalia.it, Wolters Kluwer.

¹⁰ Utilizziamo il termine endo-procedimento per far riferimento ai procedimenti che confluiscono direttamente nel procedimento unico, il termine sub-procedimento per dar riferimento ai procedimenti che, a loro volta, confluiscono in ciascun endo-procedimento.

sia lo sportello unico attività produttive, sia lo sportello unico edilizia e le figure simili.

Una contrazione letterale indicativa contestualmente di una concentrazione e di un ampliamento, in piena coerenza, per l'appunto, con la semplificazione amministrativa per *reductio ad unum*, che sempre comporta una concentrazione dei singoli adempimenti, in corrispondenza di un progressivo ampliamento dell'ambito di competenza.

In altri termini, più cose con meno atti¹¹.

È necessario comprendere questo sviluppo, sin dalla sua origine, ponendo il *focus* sullo sportello unico attività produttive – da cui comunque deriva, per estensione, quello che possiamo qualificare come lo *sportello unico degli sportelli unici* dei decreti Madia – considerata anche la logica propensione dei procedimenti e degli adempimenti riconducibili all'ambito di competenza dello sportello unico edilizia e degli altri sportelli a confluire in ogni caso nel procedimento unico SUAP.

3. Lo sportello Unico Attività Produttive (SUAP) nell'ordinamento giuridico nazionale e in quello comunitario

3.1. Il quadro normativo di riferimento del d.P.R. 160/2010

Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha attribuito ai comuni “le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie” (art. 23 c. 1°), da esercitarsi “singolarmente o in forma associata, anche con altri enti locali, assicurando che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento” (art. 24 c. 1°). Qui vi “è istituito uno sportello unico al fine di garantire a tutti gli interessati l'accesso, anche in via telematica, al proprio archivio informatico, contenente i dati concernenti le domande di autorizzazione e il relativo *iter* procedurale, gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie, nonché tutte le informazioni disponibili a livello regionale, ivi comprese quelle concernenti le attività promozionali, che dovranno essere fornite in modo coordinato” (art. 24 c. 2°). Il d.lgs. n. 112/1998 che, giova tenerlo presente, è ancora vigente, rimetteva a un regolamento la disciplina dell'unico procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, la cui istruttoria avrebbe compreso in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della

¹¹ Il tema è diffusamente trattato dall'autore del presente contributo nella rubrica *Lo Sportello Unico di Domenico Trombino*, in www.ufficiocommercio.it, Maggioli Editore, alla quale qui si attinge in più punti.

sicurezza (art. 25). Tale regolamento fu adottato con il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, in epigrafe *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'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59*, noto come “regolamento SUAP”¹² o, più impropriamente, come “legge SUAP”, che dal 30 settembre 2011, ha definitivamente lasciato campo libero alle nuove normative, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12, c. 7°, del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133*¹³.

¹² Secondo Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2170, in www.entilocali.leggiditalia.it, Wolters Kluwer, il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, nel disciplinare la particolare vicenda procedimentale insita nel modulo unico, segnatamente agli artt. 4 e 5, mira “a favorire ed a semplificare la realizzazione e l'ampliamento di tutti gli impianti produttivi di beni e servizi (come testualmente si legge all'art.1 del decreto stesso)”

¹³ È anche questo un regolamento di delegificazione, che segue lo schema generale di cui all'art. 17, c. 2°, l. n. 400/1988, finalizzato a “contenere il fenomeno dell'ipertrofia legislativa, a razionalizzare la normazione primaria sempre più confusa e carente dei requisiti di generalità ed astrattezza nonché, su un piano più generale, a garantire una più corretta ripartizione normativa tra fonti primarie e secondarie”, come si rileva nel saggio di G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, in Osservatorio sulle fonti, 1/2008, p. 168.

È eccellente la sintesi sul quadro normativo previgente rispetto al d.P.R. 160/2010 contenuta nella sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 23 luglio 2002, in www.entilocali.leggiditalia.it, Wolters Kluwer, secondo la quale, la disciplina concernente lo sportello unico per le attività produttive è dettata dagli articoli da 23 a 27 del d.lgs. n. 112 del 1998, non contestati in questa sede. Essa è fondata sulla concentrazione in una sola struttura, istituita dal comune, della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi, nonché sulla concentrazione nello “sportello unico”, presso la predetta struttura, dell'accesso a tutte le informazioni da parte dei medesimi soggetti interessati: ciò al fine di evitare che la pluralità delle competenze e degli interessi pubblici oggetto di cura in questo ambito si traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le amministrazioni. Quello che la legge configura è una sorta di “procedimento di procedimenti”, cioè un *iter* procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano “atti istruttori” al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto (cfr. art. 4, c. 1°, del d.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del d.P.R. n. 440 del 2000). Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti: tanto è vero che, nel cosiddetto “procedimento semplificato”, ove una delle amministrazioni chiamate a decidere si pronuncia negativamente, “il procedimento si intende concluso”, salva la possibilità per l'interessato di chiedere la convocazione di “una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa” (art. 4 c. 2°, del d.P.R. n.

È quest'ultimo il regolamento SUAP vigente, passo decisivo sulla strada che porta alla compiuta riforma dello sportello unico attività produttive, aperta dall'art. 38, citato nell'indicata epigrafe.

Il d.P.R. n. 160/2010 è giunto a pubblicazione¹⁴ dopo una tormentata vicenda di meri rinvii e priorità date ad altri provvedimenti normativi, al medesimo strettamente connessi.

La fine anticipata della precedente legislatura, la XV, aveva travolto il disegno di legge recante *Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa*¹⁵, nel quale era confluito altro disegno di legge, d'iniziativa governativa¹⁶, inquadrato nel c.d. *pacchetto Bersani per le liberalizzazioni*, comprendente il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 2007, n. 40¹⁷. Un'iniziativa, nell'insieme, molto interessante. Si trattava del tentativo più concreto, fra quelli avanzati sino a quel momento, di rivitalizzare uno sportello unico attività produttive che sembrava inesorabilmente destinato all'estinzione, mentre sullo stesso puntava fortemente la Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. *Direttiva Servizi o Direttiva Bolkestein*¹⁸), sulla quale torneremo di seguito.

Il disegno di legge Capezzone-Bersani non aveva optato per la riforma *sic et simpliciter* del d.P.R. n. 447/1998, peraltro già reso scarsamente operativo dalla progressiva diffusione della dichiarazione inizio attività (DIA), in luogo dell'autorizzazione espressa, che ne rappresentava il fondamento. Il disegno di legge in parola aveva un obiettivo più ambizioso: modificare tutte le disposizioni, di vario rango e natura, variamente riferibili all'attività dello sportello unico e, in funzione di esso, innanzitutto la legge 7 agosto 1990, n.

447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del d.P.R. n. 440 del 2000).

In ogni caso, la configurazione delle competenze in questa materia risulta dai citati articoli da 23 a 27 del d.lgs. n. 112 del 1998 "(...) prevedere che ciascuna delle diverse amministrazioni competenti adottate, nella propria autonomia, le misure organizzative necessarie perché le attività ad essa demandate siano svolte nel modo più rapido, così da coordinare i termini stabiliti per ciascuna di tali attività con i termini previsti per il compimento del procedimento unico di cui all'art. 25, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 112 del 1998 (afferisce ad) un'esigenza di coordinamento (...) che si correla naturalmente con l'intento unificante e semplificante che sta a base della scelta del legislatore".

¹⁴ In Gazzetta Ufficiale Supplemento ordinario n. 227, Serie generale n. 229, del 30 settembre 2010.

¹⁵ Noto come D.d.L. Capezzone (primo firmatario della proposta), approvato alla Camera dei Deputati il 24 aprile 2007 (agli atti n. 1428) e trasmesso al Senato in data 27 aprile 2007 (agli atti n. 1532).

¹⁶ Agli atti della Camera n. 2272.

¹⁷ Per questo s'è parlato di disegno di legge Capezzone-Bersani.

¹⁸ Dal nome del Commissario europeo che ne ha curato la stesura.

241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

Con il d.P.R. n. 160/2010, in certo qual senso, è stato fatto il contrario. Prima sono stati posti in essere molteplici e repentini interventi sulla disciplina del procedimento amministrativo, individuati (e ribaditi) i principi fondamentali riconducibili allo stesso sportello unico, nonché preannunciata la sua nuova configurazione policentrica e telematica¹⁹ e, solo successivamente, il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive ha integrato l'ordinamento giuridico²⁰.

Precedettero di poco il d.P.R. 160/2010 il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno* e il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, modificato dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, di particolare rilievo per l'art. 49 (*Disposizioni in materia di conferenza di servizi*) che, di là dalla modifica della disciplina della conferenza di servizi, novellò l'art. 19 della l. n. 241/1990, introducendo la Segnalazione Certificata d'Inizio Attività (SCIA), successivamente più volte modificato e integrato²¹.

Oltre a tali provvedimenti, è opportuno soffermare l'attenzione, seppur brevemente, sul processo di recepimento della citata Direttiva, segnato innanzitutto dalla Legge 7 luglio 2009, n. 88, in epigrafe *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*, art. 41, rubricato *Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno*.

Gli obiettivi della delega erano espliciti: la semplificazione e la drastica limitazione dell'autorizzazione espressa, ai soli casi in cui motivate esigenze lo avrebbero imposto, e l'assunzione dell'allora dichiarazione di inizio attività, oggi segnalazione certificata inizio attività, come regola generale.

¹⁹ V. *infra* par. 3.2.

²⁰ Il regolamento fu pubblicato una volta acquisito il parere della Conferenza Unificata sullo schema di regolamento, attesa la sentenza della Corte Costituzionale (n. 15/2010), su ricorso della Regione Emilia Romagna, avverso l'art. 38 del d.l. n. 112/2008, che ha riaffermato la competenza dello Stato in materia, la decisione del Consiglio dei Ministri e il parere positivo del Consiglio di Stato, oltre quello delle Commissioni competenti, come richiesto dalla modifica dell'art. 17 del L. 23 agosto, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ad opera dell'art. 5 della legge 18 giugno 2009, n. 69. *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*.

²¹ Ventiquattro modifiche in ventiquattro anni, dal d.P.R. 26/4/1992, n. 300 che dispose all'art. 3 la modifica del comma 2 dell'art. 19 al D.lgs. 30/6/2016, n. 126 che all'art. 3 ha disposto la modifica dei commi 2 e 3.

La coniugazione unitaria di siffatti obiettivi lascia dedurre che era la semplificazione amministrativa la finalità fondamentale della manovra di recepimento della Direttiva Servizi, certamente più e prima di quella insita nella riduzione degli oneri informativi e, sicuramente, di quella normativa, ma anche, inesorabilmente, la liberalizzazione delle attività economiche, nella misura in cui tendeva a superare l'autorizzazione espressa e i controlli *ex ante*, con la dichiarazione d'inizio attività (DIA) – oggi SCIA – con mere comunicazioni, se non, addirittura, con nulla ed efficaci controlli *ex post*.

Il comma 1 dell'art. 9 della Direttiva è il paradigma normativo della semplificazione amministrativa, intesa dal legislatore comunitario come finalizzata alla liberalizzazione delle attività economiche, in quell'inestricabile coacervo fra tali due macro obiettivi, che nel nostro ordinamento giuridico rintracciamo ancora nella SCIA (già DIA).

Il tema è ben trattato nel preambolo "*considerando*" della Direttiva, ai punti da 42 a 48.

È ivi preliminarmente indicata la strada da percorrere, quella dell'intervento normativo, per sopprimere autorizzazioni, procedure e formalità onerose, causa principale di complessità, lunghezza dei tempi ed incertezza giuridica. Ciò posto, la semplificazione, in detto senso intesa, è stata assunta come obiettivo comune a tutti gli Stati membri, da perseguire attraverso gli sportelli unici, il diritto all'informazione, le procedure per via elettronica e la definizione di un quadro certo per i regimi di autorizzazione. Da tale impostazione sono scaturite inesorabilmente linee d'azione volte a eliminare l'imposizione generalizzata di requisiti formali (la presentazione di documenti originali, di copie autenticate, duplicati, ecc.) e limiti territoriali all'efficacia del titolo abilitativo, per l'accesso ad un'attività o per il suo esercizio. Sono stati, in ogni caso, fatti salvi "motivi imperativi d'interesse generale", formula che trova declinazione sempre nel preambolo "*considerando*": la tutela dei lavoratori e dei consumatori, la sanità pubblica, la protezione dell'ambiente²².

²² P. URBANI, *Governo del territorio e delle attività produttive. tra regole, libertà d'iniziativa economica e disciplina della proprietà*, in *Urbanistica e appalti*, n. 12/2016, p. 1309 ss., per i motivi imperativi d'interesse generale nel rapporto tra governo del territorio e libertà d'iniziativa economica e C. DI SIERI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulla c.d. "urbanistica commerciale"*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 3/2015, p. 399 ss. G. FONDERICO, *La programmazione territoriale e le norme di "liberalizzazione"*, cit., p. 611 ss., per il rapporto fra motivi imperativi d'interesse generale e principio di proporzionalità con riferimento agli atti di programmazione territoriale che ostacolano le attività economiche in giurisprudenza (segnatamente sentenza del T.A.R. Lombardia Milano Sez. I, 10 ottobre 2013, n. 2271, in www.entilocali.leggiditalia.it, Wolters Kluwer), G. CANAVESI, *Sul principio di prevalenza in caso di esercizio di plurime attività commerciali, artigiani e bracciantili. L'art. 12, comma 11, legge n. 662/1996 al vaglio delle Sezioni unite della Cassazione e della Corte costituzionale*, in *Giur. It.*, 10/2012, p. 45, nota a sent. Cass. civ. Sez. Unite, 8 agosto 2011, n. 17076.

Dalla differenza fra il ritenere detti profili esaustivi, piuttosto che solo esemplificativi, è dipeso e ancor dipende la misura della portata innovativa della *Direttiva Servizi* o *Bolkestein*, in termini di semplificazione amministrativa, ma anche di liberalizzazione delle attività economiche.

Si tenga in ogni caso presente il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*, che all'art. 14, rubricato *Regimi autorizzatori*, primo comma, stabilisce che “regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo”, ad eccezione delle disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali; al terzo comma, inoltre, specifica che “il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili”.

Si ponga qui attenzione al richiamo contestuale all'accesso e all'esercizio delle attività. Con ciò il legislatore non ha inteso evidentemente limitare la disposizione in parola al titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività, ma a tutti gli aspetti ad essa inerenti. Diversamente opinando sarebbe sufficiente la previsione non giustificata di un'autorizzazione espressa, in ordine ad uno dei diversi profili inerenti la medesima attività, per impedirne – ove si tratti di elemento essenziale – o comunque condizionarne – ove si tratti di elemento opzionale e accessorio – l'avvio o l'esercizio.

3.2. Il nuovo regolamento SUAP in sintesi

Il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico, d.P.R. 160/2010²³, è stato pubblicato nella Gazzetta

²³ Le nuove norme sono entrate in vigore in due momenti successivi, a decorrere dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale: sei mesi per il così detto *procedimento automatizzato* (Capo III), ossia quello fondato sulla Segnalazione Certificata d'inizio attività (SCIA) e sul silenzio-assenso, un anno per il *procedimento ordinario* (Capo IV), che contempla i casi in cui sia ancora richiesta l'autorizzazione, non superabile con il silenzio assenso. Un termine era scattato ancora prima: entro centoventi giorni i Comuni sono stati chiamati ad attestare la sussistenza, in capo ai SUAP del proprio territorio, dei requisiti di cui all'articolo 38, comma 3, lett. a (“...lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento...”) e a-bis (“viene assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica...”) del decreto legge 112/1998, come modificato dalla legge 133/2008 e all'art. 2, comma 2 del medesimo regolamento (“Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività di cui al comma 1 ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica”), trasmettendola al Ministero per lo sviluppo

Ufficiale, Serie Generale n. 229 del 30-9-2010, insieme con il regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese (d.P.R. 159/2010)²⁴, entrambe attuativi dell'art. 38, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Fra le novità più rilevanti contenute nel nuovo regolamento SUAP, si segnala senz'altro il primo recepimento in ordine di tempo della Segnalazione Certificata d'Inizio Attività - SCIA (artt. 1, 5 e 7). L'art. 49 del d.l. 78/2010, come convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel riscrivere l'art. 19 della legge 241/90, come detto in precedenza, l'aveva introdotta poco prima della pubblicazione del d.P.R. 160/2010, espungendo contestualmente la dichiarazione inizio attività (DIA) dall'ordinamento giuridico, segnatamente dalla legge fondamentale sul procedimento amministrativo. L'art. 1 del d.P.R. 160/2010 definisce la SCIA con richiamo a tale norma, aggiungendo l'espressione "...in cui la ricevuta della segnalazione costituisce titolo autorizzatorio...", in ossequio ad un orientamento, allora molto diffuso, in base al quale l'istituto in parola era un atto di parte che andava a consolidarsi come titolo autorizzatorio²⁵, con il decorso di un certo tempo, successivamente superato dalle conclusioni cui è pervenuta l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza 29 luglio 2011, n. 15, che ha invece destituito la DIA/SCIA di ogni valenza autorizzatoria²⁶. Su SCIA e

economico che cura la pubblicazione dell'elenco dei SUAP sul portale www.impresainungiorno.it, onde evitare la delega di funzione alla camera di commercio competente per territorio.

²⁴ Per esteso d.P.R. 9 luglio 2010, n. 159, *Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, a norma dell'art. 38, comma 4, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

²⁵ Siffatto approccio ermeneutico è stato a fondamento di un orientamento giurisprudenziale, consolidato negli anni, secondo il quale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2558; 24 maggio 2010, n. 3263; 8 marzo 2011, n. 1423), la Dichiarazione Inizio Attività (DIA) [oggi Segnalazione Certificata Inizio Attività - SCIA] "non è uno strumento di liberalizzazione imperniato sull'abilitazione legale all'esercizio di attività affrancate dal regime autorizzatorio pubblicistico ma rappresenta un modulo di semplificazione procedimentale che consente al privato di conseguire, per effetto di un'informativa equiparabile ad una domanda, un titolo abilitativo costituito da un'autorizzazione implicita di natura provvedimentale che si perfeziona a seguito dell'infruttuoso decorso del termine previsto dalla legge per l'adozione del provvedimento di divieto. Trattasi, quindi, di una fattispecie a formazione progressiva che, per effetto del susseguirsi dell'informativa del privato e del decorso del tempo per l'esercizio del potere inhibitorio, culmina in un atto tacito di assenso, soggettivamente e oggettivamente amministrativo. Corollario processuale di detta tesi è l'affermazione secondo cui i terzi lesi dal silenzio serbato dall'amministrazione a fronte della presentazione della d.i.a. sono legittimati a reagire con le forme e nei tempi del ricorso ordinario di annullamento del provvedimento amministrativo (art. 29 e 41 del codice del processo amministrativo)" Cons. Stato (Ad. Plen.), Sent., 29 luglio 2011, n. 15, in www.entilocali.leggiditalia.it, Wolters Kluwer.

²⁶ Ivi, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nel ribadire che il dichiarante (oggi segnalante) è "titolare di una posizione soggettiva originaria, che rinviene il suo fondamento diretto ed immediato

autorizzazione sono fondate le due principali modalità operative che caratterizzano il nuovo SUAP, ossia il c.d. (impropriamente²⁷) *procedimento automatizzato*, e il *procedimento ordinario*, il cui ambito d'applicazione si ricava in via residuale, rispetto ai casi riconducibili al primo, caratterizzato da attività soggette alla disciplina della SCIA e al silenzio-assenso, *ex art. 20* della legge 7 agosto 1990, n. 241, maturato con il decorso dei termini previsti da tale ultima legge o dalle specifiche discipline regionali o speciali.

Sotto altri profili, altrettanto nuova è risultata la figura dell'Agenzia per le imprese (art. 6), soggetto privato al quale sono riconosciute funzioni di natura istruttoria e d'asseverazione nonché di ulteriore punto d'accesso al SUAP (di là dalla Camera di Commercio). Il d.P.R. 159/2016, che specificamente le riguarda, contiene la regola per l'accreditamento di associazioni di categoria, professionisti e altre figure espressamente indicate, ma è il d.P.R. 160/2016 che ne descrive le competenze e le modalità operative.

Con il d.P.R. 160/2010, ha assunto un ruolo inedito, poi, il portale *www.impresainungiorno.it*, nel ricevere l'investitura quale sito SUAP per eccellenza, che avrebbe dovuto consentire a tutti i SUAP di garantire il proprio servizio, evitando nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, supportandoli in tutte le attività che sono chiamati a svolgere – ivi compresa la riscossione di diritti, imposte e oneri, comunque denominati – di là dalle informazioni da rendere all'utenza.

Benché ad oggi sia rimasta questa una potenzialità pressoché inespressa, quello del d.P.R. 160 si connota comunque per essere, oltre che SUAP policentrico – stante la prevista possibilità di accedervi da più punti, non solo dai *front office* comunali – SUAP telematico. È, fra l'altro, previsto espressamente che la risposta alle richieste dell'utente, intese in senso generale ed a-tecnico, non solo come istanze volte all'ottenimento di un titolo abilitativo, siano fornite per via telematica, in ogni caso dal SUAP, anche in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni coinvolte (artt. 2, 3, 4).

Sulla capacità di garantire siffatte caratteristiche, si sarebbe concretamente dovuto misurare la conformità degli sportelli unici, ai fini dell'attestazione d'idoneità di cui all'art. 4, comma 10, con specifico riferimento al parametro

nella legge, sempre che ricorrano i presupposti normativi per l'esercizio dell'attività e purché la mancanza di tali presupposti non venga stigmatizzata dall'amministrazione con il potere di divieto da esercitare nel termine di legge, decorso il quale si consuma, in ragione dell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, il potere vincolato di controllo con esito inibitorio e viene in rilievo il discrezionale potere di autotutela (...) una posizione soggettiva di vantaggio immediatamente riconosciuta dall'ordinamento, che lo abilita a realizzare direttamente il proprio interesse, previa instaurazione di una relazione con la pubblica amministrazione, ossia un con tatto amministrativo, mediantel'inoltro dell'informativa”.

²⁷ Non v'è istanza, non v'è alcun procedimento, non v'è alcun provvedimento che viene rilasciato.

di cui alla lettera a), terzo comma, dell'art. 38 del d.l. 112/2008 – relativo alla completezza del SUAP – di là dal parametro di cui alla lettera a-bis) – relativo al collegamento tra le attività concernenti la costituzione dell'impresa e quelle concernenti l'attività produttiva – nonché a quello di cui al secondo comma dell'articolo 2 – relativo alla de-materializzazione delle pratiche e loro trasmissione per via telematica – rapportati alle prescrizioni contenute nell'allegato tecnico allo stesso regolamento. La mancata istituzione del SUAP o la sua inidoneità avrebbe attivato il meccanismo della delega tacita (anche senza provvedimenti espressi), allo scadere del termine di centottanta giorni dalla data di pubblicazione del regolamento nella *Gazzetta Ufficiale*, momento in cui il comune, che si fosse trovato in dette condizioni, avrebbe cessato d'essere centro di competenza e responsabilità inerenti l'esercizio delle funzioni di SUAP e tale sarebbe divenuta la CCIAA.

Un indizio forte della volontà di avvicinamento fra comune e CCIAA, indipendentemente dalla delega di funzioni testé detta, è la prevista possibilità di presentazione contestuale della SCIA e della "ComUnica", contemplata all'art. 5, comma 2, sempre del regolamento SUAP: trasmissione al registro dell'impresa della "ComUnica", ex art. 9 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, per l'avvio e le modifiche relative all'impresa, in uno con tutte le segnalazioni di inizio attività, comunque denominate, l'efficacia delle quali non precluda o, in qualche modo, condizioni l'efficacia della SCIA/comunicazione che abilita all'esercizio dell'attività principale, ma tutt'al più la completi, "abilitando" contestualmente gli aspetti connessi. L'idea guida è quella di un modulo unico di SCIA (sulla falsariga, per l'appunto, della "Comunica"), che va predisposto tenendo conto, innanzitutto, proprio della previsione di recepimento da parte della CCIAA²⁸.

Altra novità di non poco conto è stata rappresentata dall'attribuzione al SUAP delle competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva, salva diversa espressa disposizione dei comuni interessati e ferma restando l'unicità del canale di comunicazione telematico con le imprese da parte del SUAP²⁹ (art. 4 c. 6°). Ciò conferma che chi ha scritto le nuove regole in materia di procedimento unico SUAP era consapevole del fatto che emergono nel segmento (endo)procedimentale di competenza del settore edilizia, ove nettamente distinto da quello che ospita lo sportello unico, all'interno del comune stesso, le maggiori difficoltà al "procedere SUAP".

²⁸ Tale previsione ha trovato scarsa applicazione, tant'è che i c.d. *decreti Madia*, attuativi della legge 124/2016, l'hanno rilanciata e più dettagliatamente disciplinata.

²⁹ Si fa evidentemente riferimento alla materia dell'edilizia produttiva, più che ad un SUE parziale, ossia limitato all'edilizia produttiva, che non esisteva, ma che può oggi ritenersi compreso nello sportello unico di cui all'art. 19-bis della legge 241/90, come novellato dal d.lgs. 126/2016.

Si segnalano infine alcuni interventi sul procedimento amministrativo, viepiù rilevanti, per quanto, a tutta prima, potrebbero sembrare marginali.

Il primo riguarda il responsabile SUAP (art. 4 c. 4°).

Nelle more della sua individuazione, sulla base di quanto previsto dagli ordinamenti interni dei singoli comuni, siffatto ruolo è stato attribuito al segretario comunale. Il responsabile del SUAP è descritto dal d.P.R. 160/2010 come il referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti e come colui che indice la conferenza di servizi, anche su richiesta del soggetto interessato o dell'agenzia, quando non ritenga che debba seguire la modalità procedimentale "ordinaria", ossia quella della richiesta di pareri (intese, nulla osta, concerti o assensi), rivolta agli altri uffici comunali ed alle altre amministrazioni competenti³⁰.

Gli ulteriori interventi sul procedimento amministrativo, o comunque sul medesimo variamente incidenti, riguardano i pareri preventivi e i chiarimenti tecnici (artt. 8 e 9).

In particolare, con riferimento ai *raccordi procedimentali con strumenti urbanistici*, il regolamento ha aperto all'acquisizione di pareri preventivi, specificamente in ordine alla conformità dei progetti preliminari con gli strumenti di pianificazione paesaggistica, territoriale ed urbanistica, non vincolanti ai fini dell'eventuale successivo procedimento, che acquisiscono, tuttavia, rilievo procedimentale *a posteriori*, ove positivi.

I c.d. chiarimenti tecnici, invece, consentono l'individuazione della soluzione (tecnica) in ordine alla conformazione strutturale e alla collocazione dell'impianto, nel rispetto delle normative di riferimento, attraverso l'esame congiunto di amministrazioni competenti e dei soggetti interessati, ai sensi dell'art. 11 della legge 241/90, *Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*.

La panoramica del d.P.R. 160/2010, per quanto di interesse in questa sede, può fermarsi qui.

4. La complessità del procedimento unico dal d.l. 112/1998 ai decreti Madia

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 376 del 23 luglio 2002³¹, ha definito il procedimento unico una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un *iter* procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore.

³⁰ Oggi, il d.lgs. 127/2016, anch'esso attuativo della legge 124/2016 ha reso più stringente l'obbligo di ricorrere alla conferenza di servizi.

³¹ Citata in precedente nota 12.

Il presupposto da cui si muove è dunque la complessità.

Una complessità che, di là dal numero dei procedimenti, è tipica di ciascuno di essi. Se è vero, com'è vero, che il singolo procedimento amministrativo è già il luogo ove l'imparzialità dell'azione amministrativa trova primaria espressione, ivi "manifestandosi quel novero di interessi pubblici e privati di cui l'amministrazione non può non tenere conto, ma che viceversa deve comparativamente valutare nel perseguire l'interesse pubblico"³², va da sé che la somma di più procedimenti (complessi) eleva esponenzialmente la complessità del procedimento unico e richiede corrispondenti maggiori competenze. Tali fattori rappresentano, in ogni caso, variabili dipendenti dai modelli organizzativi di riferimento.

4.1. I controlli di regolarità formale qualificano il *modus operandi* dello sportello unico.

Da tempo, ormai, in ordine alla scelta del modello di SUAP, la discrezionalità organizzativa dei singoli comuni è sempre più limitata da provvedimenti normativi che incidono sugli istituti portanti del procedimento unico e sull'ambito d'applicazione delle norme che disciplinano gli endoprocedimenti, disvelando l'inadeguatezza di diversi modelli sin qui adottati³³.

³² R. GAROFOLI, *Compendio di Diritto amministrativo*, Nel Diritto Editore, Roma, II ed., 2015, p. 341 ss., sottolinea che "Le pubbliche amministrazioni, nel perseguire l'interesse pubblico loro affidato, operano solitamente mediante procedimenti amministrativi, soggiacendo alle regole poste per garantire lo svolgimento imparziale ed efficace dell'azione amministrativa".

³³ Profili organizzativi e procedurali sono inscindibilmente connessi nel SUAP.

Con riferimento ai primi, D. TROMBINO, *La riforma dello sportello unico attività produttive – manuale teorico-pratico per l'applicazione delle nuove regole da parte di SUAP, Camere di commercio, agenzie private e imprese*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2010, p. 28 ss., distingue in base ai seguenti parametri:

ambito territoriale

- sportello comunale;
- sportello associato fra comuni (di una medesima area geografica od attivato presso istituzioni sovracomunali, quali le comunità montane);
- sportello associato con camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA);
- delega dell'esercizio delle funzioni* (nuovo regolamento)
- sportello unico presso la camera di commercio;
- sussidiarietà orizzontale* (nuovo regolamento)
- sportelli di soggetti privati.

I coordinamenti, generalmente su base territoriale, sono uno strumento di lavoro, non una tipologia di SUAP.

Si distinguono in:

- *coordinamenti fra sportelli unici*
favoriscono principalmente l'omogeneità delle modalità operative adottate da ciascuno e della modulistica;
- *coordinamenti fra sportelli unici ed enti/uffici terzi*
favoriscono principalmente la gestione delle relazioni endoprocedimentali;

– *coordinamenti per materia*

favoriscono principalmente l'omogenea interpretazione delle norme che disciplinano una determinata materia.

Stante la discrezionalità degli atti d'organizzazione, non esiste un solo modello di SUAP.

I comuni, negli anni trascorsi, hanno istituito sportelli unici per le attività produttive fra loro diversi.

Non è stato realizzato neppure lo stesso inquadramento del SUAP nella struttura: in dipendenza di valutazioni politiche (orientate verso un interesse ritenuto prevalente per tradizione storica o adesione ideologica), di necessità contingenti imposte dalla dimensione dell'ente o, ancor più banalmente, della disponibilità di risorse umane e materiali in una determinata articolazione, si trovano sportelli unici attività produttive (ovviamente) nei settori sviluppo economico, ma anche urbanistica e edilizia nonché, talora, nella polizia municipale, limitandosi a quelli più ricorrenti.

In conformità ad un criterio quantitativo, che guarda al numero delle attività "gestite" dagli sportelli unici, si può distinguere fra:

– *SUAP completo*: opera su tutte le attività, rispetto alle quali può a sua volta caratterizzarsi come:

- *proprio*

attività di produzione di beni e servizi, con riferimento ai profili, principali ed accessori, strettamente inerenti alla struttura e alla struttura/funzione, in aderenza a quanto stabilito dal d.P.R. 447/1998;

- *improprio*

attività produttive e non produttive, sotto tutti gli aspetti, principali ed accessori, strutturali e funzionali.

– *SUAP parziale (o ridotto)*: opera su una gamma circoscritta d'attività di produzione di beni e servizi, con riferimento ai profili, principali ed accessori, strettamente inerenti alla struttura e alla struttura/funzione.

Un ulteriore criterio distintivo s'attesta sulla dicotomia procedura/merito.

– *SUAP integrato procedura/merito*: alla tipica interrelazione endoprocedimentale con gli enti e gli uffici terzi s'aggiunge la competenza in punto di merito, quella in virtù della quale sono riconosciuti o rilasciati i titoli abilitativi all'esercizio di una determinata attività produttiva e sono assunti i provvedimenti, conformativi ed interdittivi, previsti dalle normative di settore.

– *SUAP procedura*: tende ad assumere la veste di "protocollone" – più spregiativamente di "passacarte" – per gli enti e gli uffici terzi, fra cui anche gli uffici (di merito) per le attività produttive (nell'articolazione sviluppo economico del territorio, è l'ufficio amministrativo competente a riconoscere o rilasciare i titoli abilitativi all'esercizio di una determinata attività produttiva e altresì competente per i procedimenti di secondo grado, volti all'adozione di provvedimenti conformativi ed interdittivi; nell'articolazione edilizia è l'ufficio competente a riconoscere o rilasciare i titoli edilizi e per i procedimenti di secondo grado, volti all'adozione di provvedimenti conformativi ed interdittivi d'interventi strutturali). Qui il SUAP è accreditato come *dominus* del procedimento unico fondamentalmente per il rilascio dell'atto finale unico, che colleziona i vari pareri richiesti dall'interessato, nelle forme e nei modi prospettati nella domanda, in dipendenza della compiuta ed esaustiva conoscenza delle caratteristiche dell'intervento da realizzare, che solo questi possiede.

Diverso è il concetto di punto unico di contatto, di natura meramente organizzativa.

Attraverso un punto unico di contatto si mira a fornire all'utenza un unico riferimento dove poter attingere informazioni ed effettuare adempimenti ascrivibili, oltre che alla competenza dell'ufficio individuato come tale, di altri uffici della stessa articolazione organizzativa, se non anche di altri uffici della medesima amministrazione e/o di altre amministrazioni, accomunati dall'interlocuzione con un'utenza qualificata [tratto distintivo rispetto ad un Ufficio relazioni con il pubblico (URP) e ad un protocollo].

Siffatto caleidoscopio di assetti differenti rappresenta l'ostacolo più impervio sul cammino della riforma.

Estendere al SUAP, senza mediazioni né congrua gradualità, quale unico centro d'imputazione di tutti i procedimenti che hanno ad oggetto attività produttive e servizi – non solo la localizzazione,

Per il SUAP³⁴ si rende sempre più necessario riscoprire la propria vocazione originaria, quella riconducibile allo stato di punto di primo contatto o, a dirla con il d.P.R. 160/2010, “(...) unico punto di accesso per il richiedente (...)” (art. 1 lett. m).

L’ingegnerizzazione dei processi, la digitalizzazione degli atti, le georeferenziazioni, gli accettatori unici delle “pratiche” e i portali di livello sovracomunale, nonché le dinamiche di cooperazione applicativa, fra gli uffici e gli enti pubblici coinvolti, rendono già innegabilmente possibile tale “ritorno alle origini” del SUAP, almeno sotto il profilo informatico.

Nondimeno, anche l’ordinamento giuridico è da tempo pronto e i recenti interventi del legislatore, in materia di procedimento amministrativo, così come nelle discipline dei procedimenti tecnici, non fanno che confermarlo, ferma la sempre più marcata tendenza verso la liberalizzazione delle attività economiche, che sta determinando il massiccio superamento delle autorizzazioni espresse (e tacite), ossia dei controlli *ex ante*, a beneficio di SCIA, mere comunicazioni e nulla, e quindi dei controlli *ex post*.

Ci limitiamo qui volutamente ai decreti attuativi della legge 7 agosto 2015, n. 124, in epigrafe *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cd. *legge Madia*, e al d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, in materia di autorizzazione unica ambientale (AUA). Quest’ultima perché scardina l’impostazione propria del d.P.R. 160/2010 e, ancor prima, del d.P.R. 447/1998, ponendo il *focus* sul soggetto legittimato a presentare la relativa istanza, piuttosto che sull’attività economica: “(...) i gestori degli impianti (...) presentano domanda di autorizzazione unica ambientale (...)” [art. 3, c. 1°, d.P.R. 59/2013]. Si tratta della disciplina di uno fra i tanti endoprocedimenti attivabili e, quindi, non può comunque prevalere sulla disciplina del procedimento unico, neppure appellandosi ad un inesistente rapporto di *species a genus*. Si consideri, tuttavia, che secondo la definizione di autorizzazione unica ambientale, fornita dallo stesso d.P.R. 59/2013, si tratta del “provvedimento rilasciato dallo sportello unico per le attività produttive, che sostituisce gli atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale (...)” [art. 2, c. 1°], per cui non può in

realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione d’impianti produttivi – senza tener conto di detta situazione, rischia d’accentuare le differenze fra comuni, nell’applicazione di una disciplina che, ai sensi del secondo comma dell’art. 38 del d.l. 112/1998, attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale, in virtù dell’articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, di perpetuare l’esistente diffusione a macchia di leopardo dello sportello unico e di accrescere la prevalente diffidenza verso un istituto che, a parte rari centri d’eccellenza, non è sin qui riuscito ad essere quello che doveva.

³⁴ Dinanzi all’acronimo s’adopera comunemente “il” invece di “lo” e analogamente faremo con riferimento alle corrispondenti preposizioni articolate.

ogni caso il SUAP dichiarare irricevibile alcuna istanza di AUA, per quanto inerente ad insediamenti non propriamente produttivi o comunque esclusi dalla competenza SUAP. Ne discende quasi la metamorfosi del nostro istituto, da sportello unico attività produttive a sportello unico per le imprese.

Quanto ai *c.d. decreti Madia*, si fa riferimento ai provvedimenti che incidono sulla Segnalazione Certificata Inizio attività-SCIA (d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126, in epigrafe *Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività' (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*) e la Conferenza di servizi (D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, in epigrafe *Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124*), pilastri del d.P.R. 160/2010, istituti qualificanti del *modus operandi* SUAP, rispettivamente con riferimento al “Procedimento automatizzato” e al “Procedimento ordinario”, nonché al d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, in epigrafe *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*.

In conseguenza di siffatti interventi, sta definitivamente emergendo una figura nuova, ma allo stesso tempo “antica”, di sportello unico. Segnatamente al SUAP è richiesto di rinunciare alle sovrastrutture e alle stratificazioni di funzioni, che in questi anni lo hanno sommerso, a cominciare dalle competenze sostanziali inerenti attività economiche e adempimenti tecnici. Deve, in concreto, puntare sui controlli di regolarità formali, in senso ampio intesi, cioè non circoscritti alla verifica della presenza delle informazioni obbligatorie contenute nei moduli che riceve, dei suoi allegati, se non anche della sottoscrizione di tutti gli atti, ma estesi alla verifica della completezza degli adempimenti e dei procedimenti necessari, previsti dalle normative di riferimento, in relazione all’oggetto dell’istanza, della SCIA o della mera comunicazione. Controlli di regolarità formale, dunque, come attività di propria esclusiva e qualificante competenza, dalla quale muovere, nell’alveo del “procedimento unico”, con la consapevolezza di dover assicurare in ogni caso la funzione di unico interlocutore dell’impresa, rispetto alle altre pubbliche amministrazioni coinvolte, di regista degli adempimenti endo-procedimentali e di garante del rispetto dei tempi di esecuzione degli stessi.

La concentrazione in uno, che era sembrata la strada giusta per addivenire ad un’efficace razionalizzazione organizzativa, e forse lo è stata, in regime di cartaceo e di prevalenti controlli *ex ante*, in regime telematico e di prevalenti controlli *ex post* si sta palesando invece lesiva del principio di semplificazione amministrativa, che trova fondamento nel rispetto delle sfere di competenza sostanziale attribuite dalla legge.

Solo trasferendo la direttrice di sviluppo, dalla linea verticale della specializzazione per settori d'attività a quella orizzontale della cura degli adempimenti e dei procedimenti d'interesse delle imprese, si potrà garantire l'onnicomprendività dell'ambito di competenza del SUAP, dichiarato dal d.P.R. 160/2010 – ma ad oggi non realizzato, almeno nelle grandi realtà comunali – chiamato ad essere “unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività (...)” (art. 2 c. 1°, d.P.R. 160/2010).

4.2. Il nuovo sportello unico: concentrazione e ampliamento negli adempimenti, nelle competenze e nella competenza

L'art. 3, comma 2, lettera c), del d.lgs. 126/2016, ha introdotto nella legge 241/1990 l'art. 19-*bis* (*Concentrazione dei regimi amministrativi*).

Lo stampo è quello tipico del procedimento unico, per più motivi.

Il primo comma già palesa questa caratteristica, nel confermare il principio dell'“unicità”, sia con riferimento allo sportello sia con riferimento a una SCIA, diciamo così, “polivalente”, ossia funzionale ad abilitare più profili diversi di una medesima attività e a dare impulso ad eventuali procedimenti connessi, quand'anche di competenza di uffici e/o enti terzi.

L'interfaccia pubblico di riferimento, chiamato a ricevere tale SCIA, qui è lo *sportello unico* non più lo *sportello unico attività produttive*.

Concentrazione e ampliamento guidano siffatto processo, in piena coerenza con la semplificazione amministrativa per *reductio ad unum*: concentrazione dei singoli adempimenti, sul piano verticale, in corrispondenza di un progressivo ampliamento dell'ambito di competenza, sul piano orizzontale.

Nella specie, peraltro, si gettano le basi perché il processo rimanga aperto e, quindi, pronto ad accogliere le determinazioni organizzative dei singoli enti, tese a far rientrare in detta unicità anche fasi ad oggi non comprese nell'ambito di competenza propriamente SUAP, secondo i parametri fissati dal d.P.R. 160/2010, come quella che precede l'avvio di una determinata attività economica, consistente nella consulenza preventiva³⁵, sino a realizzare ad esempio una sorta di “incubatore delle attività” (non già delle imprese), e la variegata fase dell'esercizio dell'attività stessa. Siffatto sviluppo, di là

³⁵ Come emerge peraltro ora chiaramente dall'art. 1 (*Oggetto*), comma 3, del DLgs 222/2016: “3. Le amministrazioni procedenti forniscono gratuitamente la necessaria attività di consulenza funzionale all'istruttoria agli interessati in relazione alle attività elencate nella tabella A, fatto salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria previsti dalla legge”.

dall'integrare detto processo di semplificazione amministrativa, s'innesta nel processo di liberalizzazione delle attività economiche, volto al superamento delle autorizzazioni espresse (e tacite) e dei controlli *ex ante*, a beneficio di SCIA, mere comunicazioni o di nessun adempimento – ciò da cui si genera l'elevazione del bisogno di informazioni preventive, sempre più qualificate, a supporto delle iniziative imprenditoriali – e di efficaci controlli *ex post*. Ferma resta, ovviamente, la riduzione dei tempi dei residui procedimenti e, in via generale, degli oneri amministrativi, *mission* fondamentale di uno sportello unico.

In pratica, tutto sportello unico, dalla consulenza preventiva ai controlli successivi.

Uno sportello unico, come detto, liberato però da ogni competenza di natura sostanziale, quindi di mera procedura, onde evitare improprie contaminazioni di ruolo che, con riferimento ai controlli *ex post*, lederebbero la terzietà del controllore rispetto a chi un certo titolo ha rilasciato o, comunque, convalidato, direttamente o indirettamente (attraverso l'espressione di parere, nulla osta, concerto *et similia* o comunque attraverso assenso tacito).

Si tratta di riportarsi alla funzione fondamentale e primigenia del SUAP, quella che s'appella al coordinamento di adempimenti e procedimenti, libero dalle sovrastrutture organizzative che tale funzione hanno nel tempo "contaminato". Un SUAP puro, più prossimo al modello definito *SUAP procedura*³⁶. In altri termini, un SUAP che si conferma *dominus* del procedimento unico chiamato a rilasciare, ove necessario, l'atto finale unico che colleziona i vari pareri richiesti dall'interessato, nelle forme e nei modi prospettati nella domanda, in dipendenza della compiuta ed esaustiva conoscenza delle caratteristiche dell'intervento da realizzare, che solo questi possiede. Un SUAP che può estendere la sua azione di coordinamento a tutte le attività e ai profili variamente riconducibili ad un'impresa, ivi compresi gli interventi conseguenti ai controlli *ex post*, gli unici possibili per tutto quanto sia soggetto a SCIA o a mera comunicazione.

Cosa c'è di nuovo nella figura di *sportello unico* di cui all'art. 19-bis?

È da ritenere che la norma in parola, nelle realtà comunali dove già esistono SUAP e SUE, spinga soltanto ad integrare le competenze del primo, in ragione del più ampio riferimento alle "attività private" di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. 126/2016, senza obbligare a fonderli in uno, potendo ben intendere che il legislatore abbia utilizzato tale espressione per non escludere alcuno degli sportelli unici. Ove, tuttavia, non sia attivo o non si voglia attivare alcun altro sportello unico, di là dal SUAP, non resta altra opzione

³⁶ V. nota 31.

che quella di uno sportello con le competenze e funzioni proprie di tutti gli sportelli unici (SUAP, SUE *et similia*). Uno *sportello unico degli sportelli unici*.

Un intervento riorganizzativo – per l’effettuazione del quale l’art. 4 del d.lgs. 126/2016 fissa il termine massimo del 31/12/2016 – che non richiede in ogni caso alcun trasferimento di competenze sostanziali (né quindi di deleghe assessorili).

Non si tratta di una limitazione dell’ambito di attribuzioni, tutt’altro!

Puntare esclusivamente sul coordinamento, quale fondamentale direttrice di siffatta evoluzione organizzativa, renderà potenzialmente detto centro di competenza e responsabilità sul procedimento unico una sorta di magnete per non poche ulteriori attività e funzioni, variamente correlate (sanzioni amministrative e provvedimenti restrittivi, controlli amministrativi e ispettivi, contenzioso e supporto giuridico...).

Lo ribadiamo, nel “nuovo” sportello unico la contrazione letterale della sua denominazione è indicativa contestualmente di concentrazione e ampliamento, fattori che sempre dovrebbero orientare e finalizzare i processi di semplificazione amministrativa per *reductio ad unum*: concentrazione dei singoli adempimenti, sul piano verticale, progressivo ampliamento delle competenze (e delle responsabilità), sul piano orizzontale.

Nella specie, la concentrazione dei regimi amministrativi, s’accompagna all’ampliamento dell’ambito di competenza dello sportello unico, ove nel medesimo siano integrati SUAP, SUE e altre figure organizzative simili, e si ponga quale unico punto di accesso o interfaccia pubblico per tutte le *attività private*, come da riferimento espresso contenuto nell’art. 1, rubricato *Libertà d’iniziativa privata*, del d.lgs. 126/2016.

L’esito dell’interazione fra tali elementi consiste in un inevitabile rafforzamento della funzione di coordinamento, che non può prescindere dal riportare lo sportello unico sul terreno del procedimento, “depurato” dalle stratificazioni di altre competenze, principalmente quelle per materia.

E si ritorna inesorabilmente sul tema dell’affermazione di una professionalità nuova all’interno della P.A.: esperti in procedure e procedimenti inerenti le funzioni dello sportello unico, capaci di realizzare e gestire la *reductio ad unum* e declinarla in tutte le complessità di cui tale ambito può diventare centro di riferimento, senza mai rinunciare alla razionalizzazione dell’agire amministrativo, alla riduzione degli oneri amministrativi, alla semplificazione nella liberalizzazione delle attività private, e via discorrendo.

Senza una tale professionalità il progetto complessivo *sportello unico* è destinato inesorabilmente a fallire e la struttura organizzativa rinuncerebbe alla possibilità di dotarsi di un propulsore di azione amministrativa di qualità,

capace di interagire virtuosamente con gli altri uffici e di condizionare positivamente l'attività dell'intera macchina.

Tale assunto è ancor di più avvalorato dall'insieme delle novità introdotte dai decreti attuativi della legge 7 agosto 2015, n. 124, in epigrafe *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cd. *legge Madia*, in particolare, al d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 e al D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127.

Nella più recente disciplina di SCIA e conferenza di servizi è evidente l'orientamento seguito dal legislatore verso il nuovo modello di *sportello unico degli sportelli unici*.

Diversi sono gli indizi che depongono in tal senso.

Si parte dal comma 2, lettera c) dell'art. 3 (*Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241*) del d.lgs. 126/2016 che, come detto, ha introdotto nella legge 241/90 l'art. 19-bis, rubricato *Concentrazione dei regimi amministrativi*.

Quivi, dunque, si utilizza l'espressione "sportello unico", in luogo di sportello unico attività produttive, il che, in uno con la generica espressione "attività private" (non più solo "attività produttive e servizi"), di cui all'art. 1, comma 1, del D.Lgs 126/2016, predispone all'esplosione dell'ambito di competenza del SUAP, quale determinato dal d.P.R. 160/2010.

V'è poi un aspetto, che può sembrare marginale, ma non lo è, anzi, la sua incidenza è particolarmente indicativa dell'evoluzione in esame. Si fa riferimento all'obbligo di pubblicazione specifica e puntuale degli adempimenti e dei procedimenti, delle relative informazioni e della documentazione obbligatoria da produrre a supporto di segnalazioni, istanze o comunicazioni, sul sito istituzionale di riferimento. Il D.lgs 126/2016, all'art. 2, rubricato *Informazione di cittadini e imprese*, ha in concreto rafforzato gli obblighi previsti in precedenza, pena sanzioni anche di carattere disciplinare molto più onerose. Ciò rende indispensabile una "gestione" particolare (e unica) di tali pubblicazioni, che non può essere considerata compresa nell'attività di comunicazione istituzionale ordinaria dell'amministrazione, quand'anche questa rispondente agli obblighi generali di pubblicazione, di cui al Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*. Le nuove norme presuppongono notevoli conoscenze specialistiche, soprattutto di coordinamento, considerato che l'oggetto delle stesse pubblicazioni, cui si fa ora espresso riferimento, è vario e complesso, nonché relativo a contenuti, amministrativi e tecnici, riconducibili a sfere di competenze diverse.

È questo, indiscutibilmente, campo d'azione dello sportello unico.

Altro inequivocabile indizio è rintracciabile nella disposizione, di cui all'art. 18-*bis* della legge 241/90, rubricato *Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni*, che impone il rilascio immediato di una ricevuta – con contenuto minimo obbligatorio, relativo alla natura dell'atto e ai termini dell'eventuale riscontro da parte della P.A. ricevente – e la loro pressoché contestuale protocollazione, attività che, soltanto un livello centralizzato e particolarmente qualificato sul piano della gestione dei procedimenti e dei relativi adempimenti potrà curare nei termini di legge, sempre che dotato di adeguata attrezzatura informatica.

E questo uno sportello unico può (se non deve) farlo.

Nondimeno, la prova definitiva di detto sviluppo, orientato verso una sorta di *sportello unico degli sportelli unici*, è data dal rappresentante unico in conferenza di servizi.

Il d.lgs. 127/2016 – che novella gli articoli 14 e ss. della legge 241/90 – introduce tale novità relevantissima e di forte impatto organizzativo segnatamente all'art. 14-*ter*.

Per realtà complesse, soprattutto comunali, con la potenzialità di coinvolgimento in conferenza di servizi di più profili tecnici diversi fra loro (es. edilizia, urbanistica, ambiente, mobilità, ecc. ecc.), si rende per l'appunto necessaria una funzione altamente qualificata di coordinamento dei supporti tecnici, quale unica soluzione che consenta di rispettare il dettato normativo in parola.

E anche (se non soprattutto) questa funzione s'appella alla competenza tipica dello sportello unico.

Infine, rimanendo sempre alle novità normative più rilevanti, è d'annoverare l'attività di consulenza funzionale all'istruttoria, di cui all'art. 1, comma 3, del D.lgs. 222/2016.

Si badi, non semplice erogazione di informazioni, ma consulenza, ossia attività volta ad orientare le scelte dell'interessato, con consigli o con l'espressione di pareri, da parte di chi ha competenza a farlo, per non dire accertata qualifica. In pratica, un professionista "interno", ossia, un dipendente, non un incaricato esterno, come conferma la precisazione che deve trattarsi di prestazione gratuita.

È da escludere che si tratti di consulenza sulle singole materie coinvolte nel procedimento unico (igiene e sanità, prevenzione incendi, ambiente, ecc.), perché l'espressione utilizzata è "consulenza funzionale all'istruttoria", non semplicemente consulenza istruttoria, quindi attività strumentale o servente l'istruttoria sugli aspetti di merito, che gli uffici e agli enti terzi competenti per materia sono chiamati ad effettuare, in dipendenza dell'intervento da realizzare e/o dell'attività da avviare, da parte dell'interessato.

Ciò, tuttavia, espone a diversi rischi. Innanzitutto al conflitto d'interesse fra chi orienta e chi poi controlla sul piano della regolarità formale la "pratica", in senso ampio, cioè non circoscritta alla verifica della presenza delle informazioni obbligatorie contenute nei moduli che riceve, dei suoi allegati, della sottoscrizione di tutti gli atti, e via discorrendo, ma estesi alla verifica della completezza degli adempimenti e dei procedimenti necessari, previsti dalle normative di riferimento, in relazione all'oggetto dell'istanza, della SCIA o della mera comunicazione.

Non solo! V'è anche il rischio di invadere il campo della competenza sostanziale, con l'anticipazione di esiti istruttori che facilmente potrebbero creare improprie aspettative nell'interessato.

A ben vedere, si tratta di rischi di non scarso rilievo, che potranno essere senz'altro limitati ove il "consulente" sia particolarmente qualificato e siano adottate adeguate determinazioni organizzative di supporto.

5. Conclusioni

È possibile affermare, senza tema di smentita, che molte, forse troppe sono le norme prodotte in questi anni in materia di semplificazione amministrativa (oltre che di liberalizzazione delle attività economiche), pur limitandoci a quelle nazionali, senza tuttavia aver ottenuto grandi risultati.

D'altronde, di là dalle legislazioni regionali e, in misura viepiù ridotta, dalle discipline locali, che hanno, ove più ove meno, dato attuazione a detti principi, quando si parla di procedimento unico, ancor prima che di sportello unico, si fa in ogni caso riferimento al legislatore nazionale.

Lo ha chiaramente detto la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 15 del 21 gennaio 2010, pronunciata quando erano stati appena avviati i lavori preparatori del nuovo regolamento SUAP, su ricorso notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 20 ottobre 2008, con il quale la Regione Emilia-Romagna promosse questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui al citato art. 38, comma 3, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112³⁷, legge delega del medesimo regolamento: "la materia nell'ambito della

³⁷ Per quanto d'interesse ai fini della presente trattazione, la censura puntava principalmente al principio di leale collaborazione. Secondo la ricorrente, detta norma incideva sulle materie sicuramente di competenza regionale, ossia quelle concernenti la disciplina delle attività produttive e, quindi, violava detto principio della leale collaborazione, posto il coinvolgimento della Conferenza unificata, nell'iter d'approvazione della disposizione in parola, esclusivamente ai fini dell'acquisizione del parere e non della previa intesa. In altri termini, si metteva in discussione, nella fattispecie, la competenza esclusiva dello Stato. L'art. 38 è stato modificato più volte e, in ogni occasione, fornito d'ulteriori presidi costituzionali, ad integrare la giustificazione della riconduzione all'ambito dell'intervento statale. I primi richiamano le materie di cui al secondo comma dell'art. 117 della Costituzione: la lettera m) "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", la lettera p)

quale è stata emanata la disposizione censurata deve essere rinvenuta, non nel coacervo, peraltro indeterminato, di materie afferenti a industria, commercio, agri-coltura, artigianato, turismo ecc., complessivamente compendiato dalla regione sotto la generica denominazione di *attività produttive*, ma in quella affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale».

L'ordinamento giuridico italiano, dunque, è da tempo pronto a spiccare il salto verso la massima semplificazione amministrativa, attraverso lo sportello unico. Com'è ormai chiaro, ciò che frena è la resistenza al cambiamento delle strutture burocratiche. Un'opposizione *de facto* che scaturisce senz'altro dall'autoreferenzialità conservativa di tali strutture e, soprattutto, dalla sostanziale inadeguatezza del personale a fornire soddisfazione alla domanda sempre più esigente e qualificata del privato nonché a gestirne le complessità.

Sono ormai imprescindibilmente richieste formazione generale e professionalità appropriate, come prerequisiti dinamici, ossia, in adattamento continuo rispetto alle mutevoli necessità ed esigenze dell'impresa e alla repentina e continua evoluzione del quadro normativo di riferimento.

La tutela della concorrenza e del mercato, il diritto commerciale, la disciplina del procedimento amministrativo, dell'accesso agli atti, della documentazione amministrativa, l'interazione costante fra diritto amministrativo, diritto dell'informatica, informatica giuridica, ma anche il diritto penale e il diritto civile: tutto questo si ritrova nell'ambito delle attività economiche e, quindi, tutto questo deve essere patrimonio delle articolazioni della P.A. che, a vario titolo, sono chiamate a interloquire con l'impresa, *in primis* lo sportello unico.

Dalla liberalizzazione delle attività economiche, la semplificazione degli adempimenti e dei procedimenti e la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese dipende in parte significativa la crescita di competitività delle nostre imprese.

“Legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane” e la lettera e) “Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie”. La modifica dell'art. 38, successiva al ricorso, ha poi introdotto in esso il richiamo alla lettera r) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, “Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno”, circostanza che i giudici hanno riconosciuto come indifferente rispetto alle istanze regionali, tant'è che hanno posto a fondamento della loro decisione proprio tale riferimento. La sentenza in www.entilocali.leggiditalia.it, Wolters Kluwer.

L'azione amministrativa deve creare e consolidare un rapporto di fiducia tra cittadini/impresa e P.A., sempre in ossequio all'art. 97 della Costituzione, che sancisce il principio di buona amministrazione.

La collaborazione fra mondo universitario e pubblica amministrazione potrà fare tanto in questa direzione. Né solo teoria, né solo casistica ed esperienza, né solo università, né solo sportelli unici, ma una virtuosa interazione fra l'una e gli altri che possa fornire al legislatore nazionale un punto di osservazione autorevole e qualificato, al quale attingere per favorire sul piano normativo detti processi di sviluppo del nostro sistema e portare, nell'ambito della P.A., all'affermazione di un mestiere nuovo, quello dell'esperto in procedure amministrative complesse, fattore determinante nella realizzazione effettiva delle riforme affidate allo sportello unico.