

*Collana*

“I Temi dei Rapporti dell’ISAE”

I vincoli amministrativi  
all’ampliamento delle  
attività industriali

*aprile 2004*

*Estratto dal Rapporto ISAE  
priorità nazionali:  
dimensioni aziendali,  
competitività, regolamentazione*

La redazione di questo capitolo è stata curata da: Bernardo Argiolas.

Stampato presso la sede dell'Istituto

## 4 I vincoli amministrativi all'ampliamento delle attività industriali

### 4.1 INTRODUZIONE

L'allargamento di un'impresa – soprattutto nell'accezione della crescita del numero degli addetti privilegiata in questo Rapporto – comporta di per sé, nella maggioranza dei casi, un ampliamento delle dimensioni degli impianti e dei luoghi di produzione.

Può, in tale quadro, rivelarsi necessaria l'acquisizione e/o l'utilizzo di nuovi terreni; oppure la costruzione di nuovi edifici e capannoni; spesso l'utilizzo di nuovi beni capitali a diverso impatto ambientale. In tutti questi casi, l'espansione "fisica" dei luoghi di produzione – e il contestuale aumento del numero di addetti – sono sottoposte a specifiche procedure di autorizzazione.

La decisione imprenditoriale di "salto dimensionale" deve quindi rapportarsi a un universo amministrativo il rispetto delle cui complesse regole è condizione necessaria perché l'allargamento dell'impresa possa concretizzarsi.

L'obiettivo di tale Capitolo è quello di illustrare la disciplina giuridica concernente l'ampliamento delle attività industriali in Italia. L'esposizione è divisa in tre parti. In primo luogo, viene brevemente fatto riferimento alla generale complessità delle regolamentazioni concernenti l'industria e all'incidenza negativa di tali norme sullo sviluppo economico. La seconda parte è dedicata allo studio del procedimento amministrativo per l'ampliamento di un'impresa, con particolare riguardo allo "sportello unico per le attività produttive". L'illustrazione dell'attuale disciplina normativa è preceduta dal riferimento al percorso storico-giuridico che prepara la regolamentazione in vigore, e completata dall'esposizione dei principali difetti di quest'ultima. In conclusione, vengono formulate alcune indicazioni di *policy*.

## 4.2 IL CONTESTO ECONOMICO DI RIFERIMENTO E GENERALITA' SULLA NORMATIVA VINCOLISTICA

In Italia, le attività industriali risultano sottoposte ad una serie variegata di vincoli e controlli da parte dei pubblici poteri.

La disciplina giuridica dell'industria è contenuta in numerosi materiali normativi, collocati a vari livelli istituzionali. Le regolamentazioni è presente in normative comunitarie, nazionali e regionali. Sotto il profilo quantitativo, i provvedimenti legislativi riguardanti il settore costituiscono un'enorme mole di regole. Non a caso, il fatto che non vi sia una chiara definizione giuridica delle attività propriamente industriali<sup>1</sup>, determina incertezze anche con riferimento all'individuazione dei vincoli pubblici concernenti il settore in esame.

Si hanno, solo a titolo esemplificativo, norme che riguardano<sup>2</sup>:

- singoli comparti economici: ad esempio disciplinanti le imprese manifatturiere o estrattive (Legge n. 675 del 12 agosto 1977), e le industrie siderurgiche (Legge n. 193 del 31 maggio 1984);
- particolari aspetti concernenti l'impresa: dall'ingresso in un determinato comparto di produzione, alla regolamentazione dei requisiti che devono possedere i prodotti, allo scarico dei rifiuti;
- beni prodotti, per la tutela, la sicurezza e l'integrità fisica del consumatore. Ciò determina, al di là delle normative disciplinanti la circolazione dei prodotti, regole che presidiano allo svolgimento dei processi produttivi: ad esempio è prevista una minuziosa disciplina con riguardo ai profili igienico-sanitari degli alimenti e bevande, compresa una autorizzazione sanitaria. Sono previste anche regolamentazioni con riguardo alla fase di predeterminazione delle specifiche di fabbricazione dei particolari beni (realizzazione di prodotti *standard* ossia conformi ad un medesimo esemplare).
- Infine, vanno menzionate le disposizioni che condizionano trasversalmente l'intero settore in esame: basti pensare alla vasta legislazione in merito ai rapporti tra le imprese e i lavoratori o alla disciplina pubblicistica delle diverse forme giuridiche di gestione dell'impresa.

In sostanza, il disegno normativo appare caratterizzato da una tendenziale frammentarietà e elevata disomogeneità.

---

<sup>1</sup> Cfr. Giannini (1995).

<sup>2</sup> Cfr. Pellegrini (1997).

Inoltre, se nel contesto europeo, con riferimento all'industria, vengono introdotte discipline comuni, nel nostro Paese tali disposti vengono acquisiti introducendo limiti maggiori nelle fasi attuative. Al di là del dato normativo, anche la percezione diffusa è quella della presenza di regole molto complicate e spesso di difficile comprensione.

#### **4.2.1 I molteplici interessi tutelati dalle Amministrazioni Pubbliche**

Con riferimento alle finalità dell'azione pubblica, gli ambiti maggiormente consolidati entro cui, più frequentemente, il libero esercizio delle attività industriali deve confrontarsi con interessi esterni al processo produttivo sono quelli inerenti:

- la salvaguardia del territorio (discipline urbanistica e edilizia),
- la tutela dell'ambiente,
- i profili di ordine sanitario,
- esigenze di sicurezza.

Si tratta, a ben vedere, di interessi eterogenei, la cui tutela si manifesta in molteplici forme di intervento pubblico, spesso intersecantesi all'interno di una medesima attività<sup>3</sup>.

#### **4.2.2 Incidenza delle regole sull'impresa**

Regole e comportamenti delle Pubbliche Amministrazioni non trasparenti, in eccesso e caratterizzate da scarsa efficienza sono di ovvio ostacolo allo sviluppo dell'impresa. Quest'ultima osservazione – come si vedrà nel proseguo - si riferisce non solo alle nuove iniziative industriali, ma anche ad ampliamenti delle strutture esistenti, ciò che costituisce l'oggetto principale di questo Capitolo.

Di conseguenza, la composizione di un mercato e la dimensione delle imprese che vi operano può essere fortemente influenzato da regolamentazioni molto complesse<sup>4</sup>.

In particolare, le piccole e medie imprese (PMI) sono spesso destinatarie di pesanti vincoli amministrativi all'espansione delle proprie capacità produttive.

---

<sup>3</sup> Cfr. Pellegrini (1997).

<sup>4</sup> Un ampio studio sulle complicazioni amministrative presenti nell'ordinamento italiano è stato condotto, nel 1998, dal Centro Studi Confindustria da un gruppo di studiosi coordinati da Sabino Cassese e Giampaolo Galli e pubblicato in tre volumi (*L'Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino). La ricerca, tra le altre cose, contribuisce ad arricchire il quadro delle conoscenze circa i punti critici del rapporto tra le imprese e le Pubbliche Amministrazioni. Inoltre, in tale lavoro sono presentate numerose proposte per la semplificazione dei procedimenti esaminati.

In sintesi, incertezza e complessità delle regole e la difficoltà a reperire aree in cui localizzare nuovi impianti penalizza l'impresa, in particolare di piccole dimensioni, che difficilmente dispone di risorse e capacità per far fronte a procedure amministrative complesse, lunghe e dispendiose<sup>5</sup>.

#### ***4.3 L'ESIGENZA DI CRESCITA DIMENSIONALE DELL'INDUSTRIA VS. IPERLEGIFICAZIONE E COMPLICAZIONE AMMINISTRATIVA***

Negli Anni '90, le autorizzazioni (di qualunque tipo), riguardanti gli insediamenti produttivi in Italia, hanno richiesto un *iter* temporale più lungo rispetto alla media degli altri Paesi europei<sup>6</sup>. Ciò, ovviamente, rappresenta un ostacolo per potenziali investitori (italiani e stranieri) e per le imprese già presenti sul mercato.

L'ampliamento per l'industria di piccole-medie dimensioni può rivelarsi molto importante di fronte ad una concorrenza internazionale sempre più agguerrita e per il perseguimento di processi di innovazione, spesso attuabili soltanto in strutture di dimensioni più allargate.

Infatti, se in un primo momento (per l'autorizzazione all'ingresso sul mercato) le PMI sono escluse dall'applicazione di talune normative, destinate solo alle grandi strutture, esse risultano danneggiate in prospettiva di crescita (ad esempio, in campo ambientale sono previsti *standard* più severi al crescere della dimensione dell'impianto). Come si vedrà nel seguito, parte di tale regolamentazione (con riguardo alla complicazione e lunghezza dell'*iter* procedurale) è suscettibile di possibile semplificazione.

Inoltre, se una normativa complessa può creare costi inutili per una grande impresa, di fatto può vincolare in modo decisivo la competitività di una piccola struttura dal lato dei costi, seppure prevalentemente sotto il profilo della flessibilità e velocità di reazione<sup>7</sup>.

Di conseguenza, procedure all'ampliamento complesse, lunghe, incerte e costose danneggiano la capacità competitiva dell'industria. Non pochi tra gli imprenditori più dinamici tenderanno a realizzare nuove strutture industriali in Paesi con normazioni meno vincolistiche.

In definitiva, un'Amministrazione complicata e una regolamentazione pervasiva a carico delle imprese implica alti costi<sup>8</sup>. L'incidenza degli oneri relativi a adempimenti di obblighi normativi è

---

<sup>5</sup> Cfr. Venturini e Masciocchi (1998).

<sup>6</sup> In particolare, nel 1998 l'Italia risultava il Paese OCSE con più elevate barriere all'imprenditorialità (Nicoletti, Scarpetta, Boylaud, 2000). Tale contributo non poteva, ovviamente, tenere in considerazione la riforma della regolamentazione effettuata nell'ultima parte del decennio.

<sup>7</sup> Cfr. Federchimica (2003).

inversamente proporzionale alla dimensione della struttura, per l'esistenza di un'elevata componente di costi fissi. Ciò vuol dire che un medesimo iter autorizzativo per l'ampliamento dell'impresa medio-piccola, rispetto alla nuova apertura di un nuovo grande insediamento, costituisce una oggettiva limitazione alla crescita aziendale.

#### ***4.4 LA REGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ INDUSTRIALI. L'AUTORIZZAZIONE ALL'AMPLIAMENTO***

La disciplina nazionale - previgente e vigente -, concernente le procedure autorizzative relative alle attività industriali, prevede il perseguimento di vari interessi pubblici e la partecipazione al procedimento (o procedimenti) di svariate Amministrazioni Pubbliche.

L'attività amministrativa, come anticipato, è volta a tutelare, prevalentemente, interessi ambientali, urbanistici e edilizi, il consumatore, il personale dell'azienda.

Le Amministrazioni coinvolte (con competenze autorizzatorie) possono essere:

- Enti locali, in particolare i Comuni, ma sono previste anche alcune competenze della Province;
- Regioni;
- vari Ministeri (a seconda della procedura: Economia e Finanze, Ambiente, Infrastrutture, Beni culturali, Attività produttive, con relativi uffici periferici);
- A.S.L.;
- Vigili del Fuoco;
- Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro- I.S.P.E.S.L.

---

<sup>8</sup> Secondo una stima compiuta nel 1998, per i vari adempimenti burocratici, esclusi quelli derivanti dagli obblighi fiscali, mediamente ciascuna impresa sostiene un costo di oltre 200 milioni di (vecchie) lire all'anno, corrispondente a circa lo 0,6 % del costo del lavoro per il personale dipendente. Una valutazione globale, riferita al sistema delle imprese nel suo complesso, porta a stimare in circa 12.000 miliardi di (vecchie) lire il costo anno complessivo che le imprese sostengono in termini di giornate/uomo dei propri dipendenti, consulenze esterne e spese legali per far fronte agli adempimenti di natura amministrativa. A questi costi vanno aggiunti quelli derivanti dall'adempimento degli obblighi di natura fiscale. Cfr. Vesperini e De Caprariis (1998), De Luca (1998).

#### **4.4.1 Le procedure amministrative concernenti le attività industriali**

Il gran numero di P.A. coinvolte (tutelanti interessi spesso in contrasto tra loro), lo scarso coordinamento procedurale, in alcuni casi l'inefficienza degli uffici, hanno fatto sì che, negli Anni '90, le autorizzazioni, di qualunque tipo, riguardanti gli insediamenti produttivi in Italia, hanno richiesto un *iter* temporale più lungo rispetto alla media degli altri Paesi europei.

Esemplificativamente, le principali procedure autorizzative<sup>9</sup> sono:

- autorizzazioni in materia urbanistica (ad es. concessione edilizia e licenza di agibilità, entrambe di competenza comunale previo parere ASL, nel secondo caso su richiesta del Sindaco);
- autorizzazione alle emissioni in atmosfera (Regione, previo parere del Comune e della ASL);
- autorizzazione scarichi idrici (Comune o Provincia, previo parere della ASL);
- autorizzazione impianti smaltimento rifiuti (Regione, previo parere di Provincia, Comune e ASL);
- certificato prevenzione incendi (Vigili del Fuoco);
- impiego, detenzione e acquisto gas tossici (ASL o Comune, previo parere della ASL quando l'autorizzazione è rilasciata dal Comune);
- autorizzazioni radiazioni ionizzanti (ASL e Prefetto, previo parere della ASL quando l'autorizzazione è rilasciata dal Prefetto);
- autorizzazione sanitaria (ASL);
- nulla osta esercizio attività (Comune, previo parere della ASL);
- autorizzazioni relative alla installazione degli impianti, collaudi e omologazioni (I.S.P.E.S.L.).

#### **4.4.2 Le procedure amministrative per l'ampliamento delle attività industriali**

Molte autorizzazioni all'avvio dell'industria si rintracciano in modo sostanzialmente identico per modifiche ad attività già esistenti. Queste ultime, di regola, si riferiscono alla crescita "materiale" dell'impianto e/o del luogo di produzione.

In Italia, la regolamentazione per l'ampliamento è pressoché la stessa rispetto a quella relativa a una nuova apertura: ciò accade perché – considerando la crescita di un'impresa strettamente legata alla costruzione materiale di nuovi stabilimenti o all'accrescimento di quelli esistenti – per un'eventuale

---

<sup>9</sup> Il numero delle autorizzazioni necessarie varia in funzione dell'attività svolta, ma in alcuni casi può comprenderle tutte.

allargamento dimensionale viene ritenuto necessario l'esame dell'incidenza del nuovo progetto con tutti gli interessi pubblici toccati dalla procedura di *start-up*. In sostanza, la costruzione, l'adattamento e l'ampliamento di nuovi insediamenti produttivi hanno la medesima regolamentazione. Anzi, in taluni casi, al salto dimensionale potrebbero corrispondere – soprattutto in materia ambientale – procedure autorizzative più severe.

Di conseguenza, le autorizzazioni relative alla struttura – ad es. concessione edilizia e licenza di agibilità – vanno richieste sia per una nuova apertura, che per l'ampliamento.

In linea di massima, anche con riguardo alle licenze per l'esercizio dell'attività – autorizzazione alle emissioni in atmosfera; autorizzazione scarichi idrici; autorizzazione impianti smaltimento rifiuti; certificato prevenzione incendi; impiego, detenzione e acquisto gas tossici; autorizzazioni radiazioni ionizzanti; autorizzazione sanitaria; nulla osta esercizio attività - dovranno essere ripercorsi i medesimi *iter* (già seguiti per l'apertura del primo impianto).

Come accennato, si ha l'applicazione di una normativa parzialmente diversa da parte degli impianti esistenti quando l'ampliamento determina un maggior uso di materie prime, o maggiori emissioni inquinanti; in altre situazioni, le norme fanno specifico riferimento all'ampiezza della produzione, o della superficie utilizzata ecc. In questi casi, la richiesta di alcune autorizzazioni dipende dalle dimensioni dell'ampliamento.

Ad esempio, un maggiore quantitativo di sostanze pericolose impiegate nei processi produttivi e del connesso livello di rischio, fa sì che il rapporto di sicurezza formulato da parte dell'impresa (ai sensi del D.P.R. n. 175 del 17 maggio 1988) sia sottoposto ad obbligo di notifica, anziché di dichiarazione: si ha, in sostanza, una disciplina differenziata sotto il profilo delle modalità di reazione, delle procedure di valutazione istruttoria e delle autorità competenti (Ministero dell'Ambiente, Ministero dell'Interno, Comitati Tecnici per la Prevenzione di Incendi nel primo caso e Regioni nel secondo). Regole simili si hanno anche con riguardo all'autorizzazione alle emissioni inquinanti in atmosfera.

Un aumento della capacità produttiva, che richiede uno sfruttamento diverso dell'ambiente circostante, può necessitare altri provvedimenti autorizzativi: ad esempio, con riguardo agli inquinamenti idrici è necessaria sempre l'autorizzazione per ogni tipo di scarico (Legge n. 319 del 1976, così come successivamente modificata, e Legge n. 172 del 1995); ancora, se la struttura producesse inquinamento acustico sarebbe necessario un provvedimento ampliativo comunale. Inoltre, quando l'ampliamento determina lo svolgimento di nuove attività è necessaria una nuova autorizzazione.

A volte, le discipline cambiano a seconda del numero di dipendenti (ad esempio qualora il numero dei lavoratori sia superiore alle duecento unità è richiesto un diverso documento contenente la valutazione dei pericoli per la salute dei dipendenti, ai sensi del Decreto Legislativo n. 242 del 1996).

In rari casi, l'ampliamento, sotto il profilo istruttorio, può risultare più agevole (ad es. per i casi di approvvigionamento idrico diverso dal pubblico acquedotto, deve essere allegato il progetto specifico o gli atti autorizzativi già esistenti).

#### 4.4.3 Modelli di regolamentazione

I modelli di regolamentazione possono essere più o meno vincolistici.

Fino a tempi recenti (1998), sotto il profilo normativo, lo *start-up*, ovvero l'ampliamento di un impianto esistente, risultavano sottoposti ad una lunga serie di adempimenti (denunce, comunicazioni, notificazioni), richiedevano il possesso di vari requisiti, bisognava ottenere svariati provvedimenti autorizzativi di competenza di diverse Amministrazioni, con procedimenti complessi che spesso si sovrapponevano. In sostanza, l'interesse privato andava ponderato con vari interessi pubblici, attraverso diversi procedimenti di competenza di varie Amministrazioni. I tempi dell'azione pubblica si presentavano lunghi e incerti (nonostante la generale previsione sui tempi amministrativi contenuta nell'art. 2 della Legge n. 241 del 1990).

Una regolamentazione maggiormente efficiente richiede lo snellimento e l'abbreviazione delle procedure, in alcuni casi eliminando la discrezionalità dell'Amministrazione, in altri riducendo il numero di adempimenti chiesti alle imprese, in altri, ancora, decentrando le fasi del procedimento e riducendo il numero dei componenti degli organi collegiali<sup>10</sup>.

Le riforme succedutesi hanno: da un lato, semplificato l'*iter* procedurale; dall'altro, parzialmente rimodellato la distribuzione delle competenze tra i vari soggetti pubblici.

Questi obiettivi, d'altronde, non sono avvertiti solo nell'ordinamento interno. In primo luogo, a livello sovranazionale va segnalata la Raccomandazione della Commissione Europea del 22 aprile 1997 (C97 1161), nella quale viene evidenziata la necessità di concentrare gli adempimenti presso un'unica struttura, di predisporre un unico modulo per le richieste, di prevedere un unico modulo di identificazione che l'impresa possa usare in tutti suoi rapporti con la Pubblica Amministrazione, di ricorrere al silenzio assenso ove sia possibile. In secondo luogo, tentativi in questa direzione sono stati sperimentati all'estero, ad esempio in Francia, con l'istituzione dei *Centres de formalités des entreprises* e in Germania con i *Gewerbeämter*<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Sulla semplificazione amministrativa, in particolare, si veda Cassese (1998), Battini (1998), Torchia (1998b).

<sup>11</sup> Cfr. Torchia (1999).

## **4.5 LA NORMATIVA PREVIGENTE**

### **4.5.1 L'assenza di coordinamento tra i molteplici procedimenti**

Fino a tempi recenti, dunque, la regolamentazione in materia e il procedimento autorizzatorio (i due aspetti sono, come è ovvio, connessi) risultavano caratterizzati da enorme complessità e contraddittorietà.

Con riguardo alla disciplina regolatrice, le principali disfunzioni erano dovute al fatto che:

- le norme di tipo generale si intrecciano con le deroghe ad esse apportate per la regolamentazione dei casi particolari;
- è presente una pluralità di normative dettate per la disciplina di fattispecie simili;
- si ha stratificazione nel tempo di più discipline, nonché uno scarso coordinamento tra esse<sup>12</sup>;
- l'iter procedurale presenta vari difetti, in particolare:
  - duplicazione di medesime valutazioni affidate ad Amministrazioni diverse;
  - duplicazione degli interventi di una stessa Amministrazione in una sequenza procedurale;
  - pluralità di uffici non coordinati tra di loro (non solo con riferimento ai rapporti tra autorità diverse, ma anche nelle relazioni interne tra uffici dello stesso ente) che prendono parte ad un medesimo procedimento;
  - pluralità di autorizzazioni necessarie ad un'impresa per avviare un'attività (in alcuni casi, i provvedimenti ampliativi non risultano adeguati alle attività oggetto delle stesse<sup>13</sup>);
  - eccessiva discrezionalità amministrativa nel rilascio di alcune autorizzazioni;
  - frammentazione del procedimento in un numero eccessivo di fasi;
  - eccessiva lunghezza del procedimento;
  - mancata determinazione dei tempi di conclusione (soprattutto nei casi di enti più lontani dal cittadino: Regione, o Comuni di maggiore dimensione geografica);
  - insufficienza di strutture amministrative (carenze d'organico e/o di adeguate competenze, scarso livello di informatizzazione).

---

<sup>12</sup> Cfr. Vesperini (1998).

<sup>13</sup> Si può fare riferimento, ad esempio, alla normativa riguardante le emissioni in atmosfera, che ha visto solo recentemente l'esonero degli impianti ad inquinamento poco significativo dall'obbligo di acquisizione dell'autorizzazione regionale, oppure l'anacronistica licenza d'impianto e d'esercizio per montacarichi e ascensori.

In sostanza, ciascuno per la propria competenza, Comune, Regione, ASL, Provincia, Vigili del Fuoco, Camere di Commercio, Industria e Artigianato, Ministeri, risultavano coinvolti nei vari procedimenti volti all'apertura e all'ampliamento di un impianto produttivo. L'attenzione va focalizzata sul fatto che ciascuno degli atti in questione veniva compiuto in base a poteri, procedure, tempi diversi e non coordinati con gli altri.<sup>14</sup> Tutto ciò determinava incertezza, lentezza e oneri eccessivi per le imprese e la collettività.

#### **4.5.2 La semplificazione**

Negli Anni '90, la semplificazione è assurta a principio generale dell'ordinamento. Infatti, dal 1990 varie Leggi hanno disciplinato, in via generale, principi e misure volti a ridurre la complicazione amministrativa<sup>15</sup>.

Più in dettaglio, la Legge n. 241 del 1990, recante disciplina generale del procedimento amministrativo, dedica un intero capo (il IV) alla semplificazione. In tal modo, possono essere meglio realizzati i principi di economicità ed efficacia indicati dalla Legge stessa.

Nel provvedimento in esame le misure volte ad ovviare alle complicazioni amministrative sono di tre tipi<sup>16</sup>. In primo luogo, è prevista la soppressione di alcune fasi del procedimento o il ricorso a decisioni contestuali o concordate finalizzate ad evitare aggravii dell'azione pubblica. In secondo luogo, è previsto un regime di semplificazione (introduzione del silenzio-assenso) o di liberalizzazione (denuncia di inizio attività da parte del privato) con riguardo a talune autorizzazioni di attività economiche. In terzo luogo, viene rivitalizzato il ricorso all'autocertificazione, volto a ridurre gli adempimenti a carico del privato.

Altro importante disposto, contenuto nella Legge n. 241 del 1990, è quello che impone a ciascuna Amministrazione di fissare i tempi di conclusione dei procedimenti rispettivamente gestiti (art. 2)<sup>17</sup>.

Il Governo Ciampi – nel 1993-1994 - imprime un ulteriore impulso alla semplificazione, predisponendo, inoltre, alcuni studi sulle procedure di maggiore complessità<sup>18</sup>. Da questi ultimi emerge: un'Amministrazione lenta e accentrata, regolata da norme rigide, complicate e obsolete, uno

---

<sup>14</sup> Cfr. Venturini e Masciocchi (1998).

<sup>15</sup> Cfr. Vesperini (1998).

<sup>16</sup> Cfr. Vesperini (1998).

<sup>17</sup> In tal modo, viene imposta "una ricognizione complessiva dei procedimenti medesimi, delle fasi in cui ciascuno di essi si articola, del tipo e della qualità degli interventi di altre Amministrazioni, della normativa regolatrice, e fornisce, così, una base conoscitiva di primario rilievo circa le caratteristiche e le disfunzioni dell'azione amministrativa", Vesperini (1998, p. 261).

<sup>18</sup> Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica (1993a), (1993b), (1993c), (1993d), (1994a), (1994b).

scarso coordinamento funzionale tra uffici coinvolti in un medesimo procedimento, una burocrazia costosa per sé e per suoi utenti<sup>19</sup>.

Sotto il profilo normativo, va fatto riferimento alla Legge n. 537 del 1993 e ai vari regolamenti di attuazione. Tale disciplina riduce drasticamente i tempi di conclusione dei procedimenti disciplinati; sopprime molti organismi collegiali o riduce il numero dei loro componenti; elimina fasi del procedimento inutili o ripetitive; trasferisce competenze dal centro alla periferia; introduce misure per rendere effettive le riforme introdotte con la Legge n. 241 del 1990.

Anche i Governi successivi, con intensità differenti, sostengono (e, sotto vari aspetti, arricchiscono) il disegno semplificatorio. Va fatto riferimento, principalmente, alle Leggi n. 237 del 1995 e n. 59 e 127 del 1997. La semplificazione, in definitiva, diviene principio generale dell'ordinamento giuridico<sup>20</sup>.

La Legge n. 59 del 1997 reca delega al Governo per l'attribuzione alle Regioni e agli Enti locali di nuove funzioni, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Per quanto qui interessa, da un lato, è prevista una più razionale distribuzione di funzioni (deleghe al Governo per il riordino dell'Amministrazione centrale e il decentramento amministrativo). Dall'altro, lo sviluppo economico e industriale diviene, in modo più esplicito, un obiettivo da "valorizzare" da parte della P.A. stessa.

È previsto, infatti, che «la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri Enti Locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze, nel rispetto delle esigenze della salute, della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente» (art. 1, comma 6).

Inoltre, all'art. 20 (nella sua versione originaria)<sup>21</sup>, comma 5 è prevista:

- la riduzione del «numero delle fasi procedurali e delle Amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura» (lett. a);
- la riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e la previsione, nel caso di mancato rispetto degli stessi, di forme di indennizzo automatico (lett. b e h);
- l'individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e di controllo (lett. g);

---

<sup>19</sup> Cfr. Vesperini (1998).

<sup>20</sup> Cfr. Bassanini (2000).

<sup>21</sup> L'ultima legge annuale di semplificazione (Legge n. 229/2003) ha sostituito l'art. 20 della Legge n. 59/1997.

- infine, l'art. 12, comma 1, lett. g) consente di sottrarre l'istruttoria del procedimento a deliberazioni, anche solo formali, di responsabili politici e/o burocratici, prevedendone invece l'affidamento ad uffici ed organi tecnici decentrati, che abbiano caratteristiche di competenza, interdisciplinarietà ed efficienza.

In attuazione della delega, con riguardo all'industria, il Decreto Legislativo n. 112 del 1998 introduce misure di snellimento e decentramento mediante norme che prevedono il conferimento di funzioni ai Comuni e la creazione dello sportello unico per le attività produttive<sup>22</sup>. Il provvedimento, da un lato, introduce una serie di principi che anticipano i tratti salienti della disciplina vigente. Dall'altro (art. 25), rinvia ad un successivo Regolamento di semplificazione la disciplina del nuovo procedimento autorizzatorio unico.

#### ***4.6 LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL PROCEDIMENTO UNICO DI AUTORIZZAZIONE***

La creazione dello sportello unico per le attività produttive (e del connesso procedimento unico) ha visto la successione di diverse norme legislative e regolamentari, oggetto, tra l'altro, di più sentenze della Corte Costituzionale e dei Giudici amministrativi. Su tale quadro normativo incide anche la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

L'obiettivo dello sportello unico è duplice. In primo luogo, qualsiasi soggetto che intenda realizzare una nuova attività produttiva o modificarne una esistente si rivolge ad un'unica struttura ed ha un unico interlocutore, con l'eliminazione dei disagi causati dalla normativa previgente derivanti dalla necessità di recarsi in diversi e talvolta numerosi uffici pubblici per ottenere da ciascuno l'autorizzazione di rispettiva competenza.

In secondo luogo, il sistema economico locale e gli aspiranti imprenditori hanno a disposizione, in modo più strutturato, quell'insieme di informazioni di diversa natura (amministrativa, urbanistica, economica, ecc.) necessarie per operare in piena consapevolezza le nuove scelte insediative. Tutto ciò è completato dalla garanzia di tempi certi (e, se paragonati alla precedente normativa, più brevi).

Di seguito, verrà illustrata la disciplina normativa sullo sportello unico, principalmente contenuta nel D.P.R. n. 447/1998, così come modificato dal D.P.R. n. 440/2000. In primo luogo, si farà riferimento alle tipologie procedimentali volte ad autorizzare un impianto produttivo. In secondo luogo, ci si interrogherà sul complessivo effetto semplificatorio prodotto dalla normativa in esame.

---

<sup>22</sup> Cfr., tra gli altri, Falcon (1998).

#### **4.6.1 Il Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998 n. 447 e successive modifiche**

Con il D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 (modificato dal D.P.R. n. 440 del 7 dicembre 2000) sono state dettate «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 n. 59 del 15 marzo 1997». Il Regolamento, inoltre, costituisce anche strumento, oltre che di semplificazione di procedimenti, di de-legificazione legislativa. Le discipline di semplificazione si estendono anche all'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi (art. 2).

Due osservazioni preliminari. In primo luogo, la disciplina contenuta nel D.P.R. si applica non soltanto all'industria, ma a tutte le tipologie di attività produttive ascrivibili alla locuzione «impianti produttivi di beni e servizi»<sup>23</sup>. In secondo luogo, come già osservato, anche nella normativa in esame l'apertura e l'ampliamento di una impresa sono regolate nello stesso modo.

Il Regolamento impone a tutti i Comuni<sup>24</sup> l'obbligo di dotarsi, singolarmente o in forma associata, di una struttura unica, responsabile per lo svolgimento e il compimento dell'«intero procedimento» di autorizzazione. La struttura unica deve, a sua volta, dotarsi di uno sportello unico per le attività produttive, come strumento necessario ed obbligatorio per lo svolgimento di compiti di informazione e comunicazione. L'accesso alle informazioni deve essere gratuito ed è assicurato a chiunque ne abbia interesse<sup>25</sup>.

Sono previste due tipologie procedurali volte ad autorizzare (l'apertura o l'ampliamento di) un impianto produttivo.

---

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 1-*bis* del Regolamento (come modificato nel 2000), la normativa di semplificazione trova applicazione anche con riferimento alle attività agricole, commerciali e artigiane, alle attività turistiche ed alberghiere, ai servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, ai servizi di telecomunicazioni. La tipologia procedimentale è differenziata a seconda che si tratti di alcune speciali categorie di impianti, considerati pericolosi ed indicati dall'art. 27, comma 1, Decreto Legislativo n. 112/1998 e dall'art. 1, comma 3 del Regolamento, per i quali non è consentito il ricorso all'autocertificazione, o degli altri impianti, per i quali si applica il procedimento mediante autocertificazione

<sup>24</sup> La scelta del Comune come soggetto presso il quale lo sportello deve essere istituito risponde ad un duplice criterio: in primo luogo, si tratta dell'Ente territorialmente più prossimo alla sede dell'impresa; in secondo luogo, l'Ente in questione è soggetto più idoneo poiché competente al rilascio della concessione edilizia, nella quale confluiscono tutte le autorizzazioni di carattere ambientale, sanitario, di sicurezza, ecc.

<sup>25</sup> Lo sportello unico è, quindi, un'articolazione organizzativa della struttura unica, alla quale rimangono intestati i compiti di decisione: è la struttura a pronunciarsi preliminarmente sulla conformità dei i, a ricevere le domande di autorizzazione, a dare inizio al procedimento e a curare lo svolgimento dell'istruttoria. Inoltre, è il funzionario preposto alla struttura il responsabile dell'intero procedimento. Lo sportello funge, invece, da referente per i soggetti interessati all'acquisizione di informazioni sugli adempimenti necessari, sull'elenco delle domande di autorizzazione, sullo stato dell'*iter* procedurale e, più in generale, sugli strumenti di promozione delle attività produttive disponibili a livello regionale. Ciascun Comune potrà dotare lo sportello unico ulteriori funzioni e compiti, cfr. Torchia (1999).

#### **4.6.2 Il procedimento mediante conferenza di servizi (art. 4, D.P.R. n. 447/1998)**

La prima procedura disciplinata dal Regolamento si basa sul ricorso alla “conferenza di servizi” e si applica a particolari categorie di impianti. Ad essa può ricorrere il richiedente che non voglia avvalersi del procedimento mediante autocertificazione.

La procedura deve concludersi nel termine di cinque mesi<sup>26</sup>, ampliato a undici nel caso di opere da sottoporre a *Valutazione di Impatto Ambientale* (VIA). Per i progetti di centrali termoelettriche e turbogas sottoposte alle procedure di inchiesta pubblica, il procedimento si conclude nel termine di dodici mesi.

La domanda che dà avvio al procedimento deve essere presentata alla struttura unica. Quest’ultima o «adotta direttamente», ovvero richiede a tutte le Amministrazioni interessate di pronunciarsi sulla richiesta del privato per gli aspetti di propria competenza. La pronuncia degli altri soggetti pubblici consiste in atti istruttori ed i pareri tecnici (la versione del Regolamento del 1998 prevedeva «atti autorizzatori o di consenso»), che devono pervenire alla struttura entro novanta giorni dal ricevimento della documentazione. Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell’intervento richiesto.

Un ampliamento del termine – centoventi giorni (prima delle modifiche intervenute nel 2000, centocinquanta giorni), integrabili con altri sessanta (prima novanta) di proroga e ancora trenta se la documentazione è incompleta – è previsto per i casi in cui l’opera sia soggetta a VIA.

Ove sia già operante lo sportello unico, le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura. Le altre Amministrazioni Pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare al richiedente autorizzazioni, nulla-osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati. Tali atti, qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all’interno del procedimento. In ogni caso, le Amministrazioni hanno l’obbligo di trasmettere, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, eventuali domande ad esse presentate relative a procedimenti disciplinati dal Regolamento, allegando atti istruttori eventualmente già compiuti e dandone comunicazione al richiedente. Anche in tal modo si riafferma l’esclusività del nuovo *iter* autorizzatorio.

L’istruttoria può avere andamento diverso a seconda del comportamento dei soggetti pubblici coinvolti. In una prima ipotesi, tutte le Amministrazioni fanno pervenire entro novanta giorni le loro decisioni positive e l’autorizzazione viene rilasciata dalla struttura unica.

In una seconda ipotesi, una P.A. si pronuncia negativamente sulla richiesta e pone, in tal modo, fine al procedimento. La struttura unica deve comunicare entro tre giorni la pronuncia negativa al

---

<sup>26</sup> Il termine era di sei mesi prima delle modifiche introdotte nel 2000.

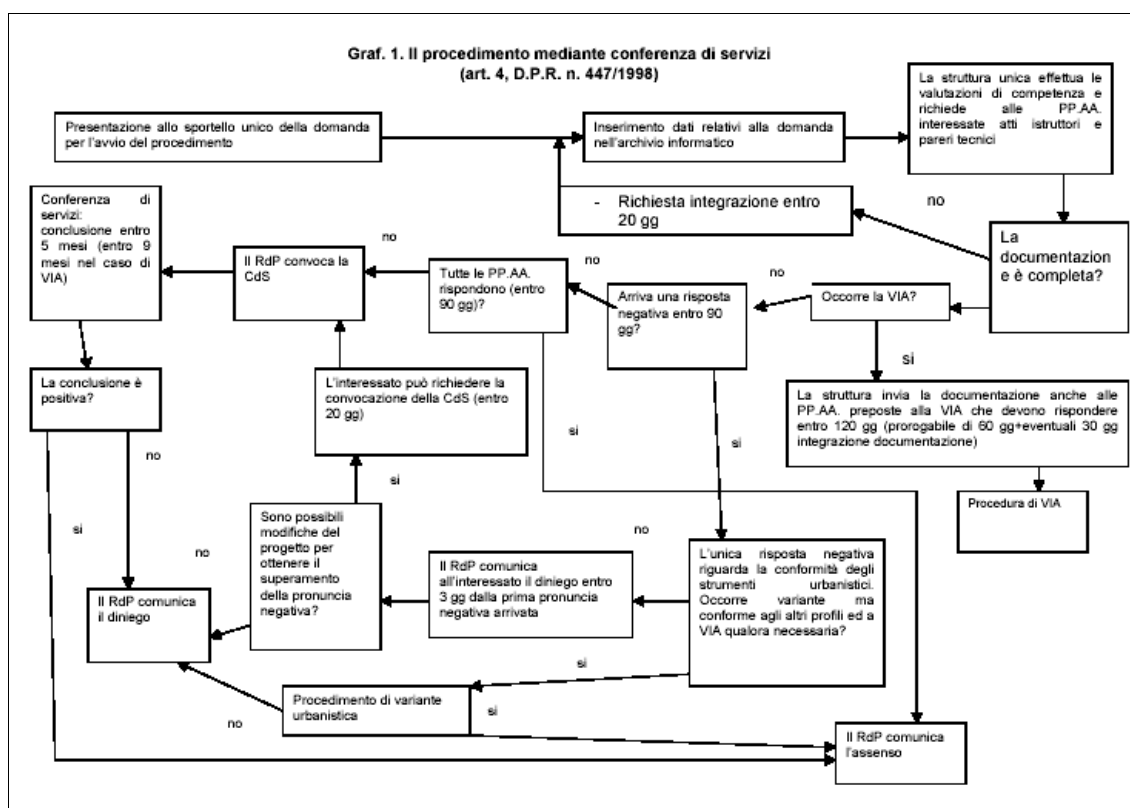
richiedente, il quale può azionare un procedimento di riesame e chiedere, entro venti giorni dalla comunicazione, alla struttura unica di convocare una conferenza di servizi, nell'ambito della quale potranno specificarsi e concordarsi le condizioni per trasformare la pronuncia negativa in decisione positiva. L'accordo eventualmente raggiunto è vincolante per le parti.

In una terza ipotesi, le Amministrazioni coinvolte non si esprimono. Decorso i termini indicati, il responsabile del procedimento convoca una conferenza di servizi, nell'ambito della quale si svolge l'istruttoria e si assume la determinazione finale in ordine alla richiesta. In tal caso, l'istruzione si conclude con un provvedimento amministrativo in forma di verbale, sostitutivo di tutti i singoli atti spettanti alle diverse Amministrazioni e comunicato al richiedente, questa volta da parte dello sportello unico. Nel caso in cui la conferenza non giunga ad una determinazione conclusiva, si può richiedere la pronuncia del Consiglio dei Ministri, secondo il meccanismo previsto dall'art. 14, L.egge n. 241/1990.

Qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento rigetta l'istanza (art. 5). Tuttavia, allorché il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al o presentato, il responsabile del procedimento può convocare una conferenza di servizi<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Alla conferenza può intervenire qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del o dell'impianto industriale. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni formulate dagli aventi titolo (ai sensi delle Legge n. 1150 del 17 agosto 1942), si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il Consiglio comunale. Il disposto che prevedeva l'approvazione della Regione come non necessaria (art. 5, comma 2) – le cui attribuzioni sarebbero fatte salve dall'art. 14, comma 3-bis della Legge n. 241 del 1990 - è stato giudicato illegittimo dalla Corte Costituzionale.



#### 4.6.3 Il procedimento mediante autocertificazione (artt. 6-8 D.P.R. n. 447/1998)

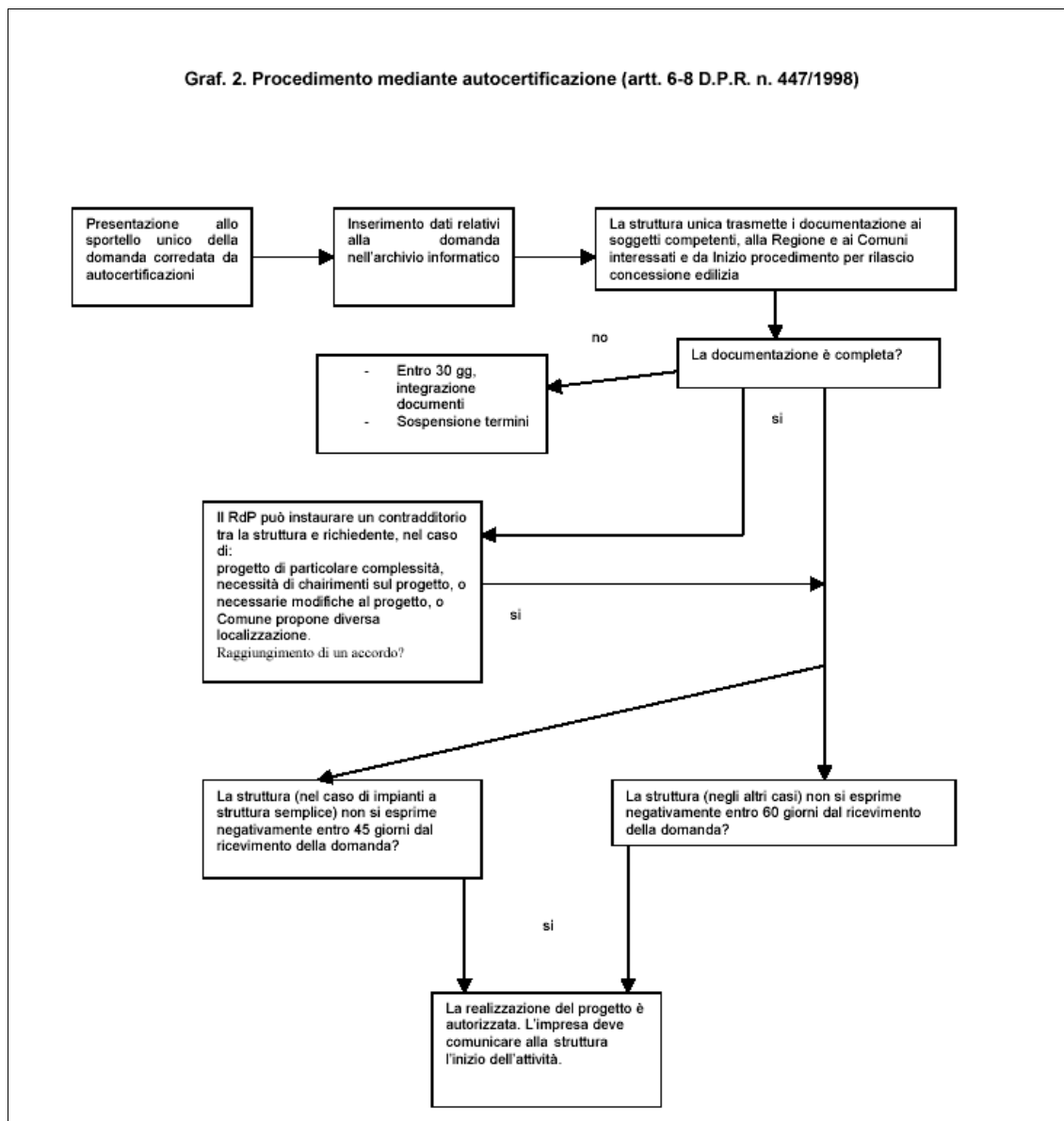
La seconda tipologia procedimentale si basa su un procedimento mediante autocertificazione, suscettibile di più varianti. *L'iter* in esame deve concludersi entro sessanta giorni<sup>28</sup>.

Il richiedente presenta alla struttura un'unica domanda (redatta da professionisti abilitati o da società di professionisti), compresa la richiesta di concessione edilizia (se necessaria) e attesta direttamente la conformità dei Progetti alla normativa vigente.

La struttura immette la domanda nell'archivio informatico, la trasmette a tutte le Amministrazioni competenti per le verifiche e dà inizio al procedimento per il rilascio della concessione edilizia. La struttura può: chiedere, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, atti o documenti integrativi; chiedere chiarimenti o proporre modifiche in merito al o o alla localizzazione dell'impianto (in questo caso, si instaura un contraddittorio fra richiedente e struttura, che può concludersi con un accordo sostitutivo di provvedimento, formalizzato in un verbale vincolante per le parti); rilevare la falsità di alcune dichiarazioni e trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica; ricevere memorie o osservazioni da parte di soggetti portatori di interessi ai quali possa derivare pregiudizio dalla

<sup>28</sup> Prima della modifica introdotta nel 2000, il termine era di novanta giorni.

realizzazione dell'impianto e aderire alla loro richiesta di essere uditi in contraddittorio con i rappresentanti dell'impresa. In questo caso la struttura deve pronunciarsi, motivatamente, sulle osservazioni avanzate.



Il procedimento può concludersi con due diversi tipi di autorizzazioni tacite. Nel caso di impianti a struttura semplice, il progetto è autorizzato se la struttura non si esprime – non comunica il proprio dissenso o non convoca l'impresa per l'audizione in contraddittorio – entro quarantacinque giorni<sup>29</sup> dal

<sup>29</sup> Sessanta giorni prima della modifica introdotta nel 2000.

ricevimento della domanda. Negli altri casi, decorso il termine di sessanta giorni, eventualmente integrato secondo le previsioni regolamentari, il progetto si intende autorizzato e l'impresa deve comunicare alla struttura la data di inizio dei lavori<sup>30</sup>.

In ogni caso, spetta al responsabile della struttura, nel caso di falsità accertata, anche dopo l'inizio dei lavori, disporre la riduzione in pristino e trasmettere gli atti alla Procura.

#### **4.6.4 Le spese della procedura**

Le spese poste a carico del richiedente devono essere corrisposte solo allo sportello unico, il quale le riverserà ai soggetti istruttori solo in caso di rispetto dei termini temporali prefissati. L'ufficio comunale può anche fissare ulteriori diritti di istruttoria, pur senza elevare la somma già complessivamente dovuta dall'interessato. Si tenta, in tal modo, oltre che di creare un'autonomia finanziaria dello sportello unico, di vincolare gli altri soggetti istruttori allo sportello.

Infine, anche le norme sul collaudo, necessarie ad autorizzare lo svolgimento dell'attività (una volta realizzato l'impianto), sono volte ad evitare tempi lunghi. La verifica, infatti, è assegnata a professionisti privati abilitati (purché non collegati con l'impresa e non coinvolti nella progettazione dell'impianto).

#### **4.6.5 Verso un procedimento unico?**

Con la normativa in esame si è voluto perseguire un importante effetto semplificatorio, individuando o creando una struttura che svolga il ruolo di collettore di tutte le istanze e di tutte le attività e che operi quale referente unico sia per i soggetti privati interessati, sia per gli uffici pubblici coinvolti<sup>31</sup>.

In tal modo, si fornisce all'impresa l'opportunità di rivolgersi ad un unico Ente per avere le informazioni e le autorizzazioni necessarie all'attività che intende esercitare, senza avere l'onere di individuare sia le normative applicabili, sia i diversi soggetti competenti per l'acquisizione di pareri, nulla osta, autorizzazioni; compito in genere affidato, soprattutto dalle piccole imprese, ad un terzo, professionista o società di servizi.

In sintesi, da un lato è concesso all'imprenditore di autocertificare il possesso dei requisiti e l'osservanza delle prescrizioni richieste alla Legge. Decorsi inutilmente i termini per il rilascio degli atti di assenso previsti, l'interessato può realizzare l'impianto in conformità alle autocertificazioni prodotte

---

<sup>30</sup> In entrambi i casi, si pone un problema di coordinamento con le norme relative al rilascio della concessione edilizia.

<sup>31</sup> Cfr. Torchia (1999).

(previa valutazione favorevole di impatto ambientale ove richiesta, ed ottenuta la concessione edilizia). Questa procedura, particolarmente semplificata e accelerata, responsabilizza l'impresa<sup>32</sup>, essendo previsto l'obbligo della riduzione in pristino in caso di falsità di alcuna delle autocertificazioni (oltre, naturalmente, all'applicazione di sanzioni penali).

Ove l'imprenditore non intenda ricorrere a tale *iter*, viene previsto un procedimento unico e semplificato, nel quale è attribuita al Comune, in qualità di Amministrazione procedente, la facoltà di convocare una conferenza di servizi le cui determinazioni sostituiscono il provvedimento.

L'unicità della struttura responsabile non necessariamente comporta una riallocazione della titolarità delle attribuzioni relative alla materia da semplificare, ma è strumentale alla celerità dell'azione amministrativa, alla diffusione delle informazioni e delle decisioni rilevanti e alla certezza degli effetti prodotti<sup>33</sup>.

Il Regolamento, infatti, non ha ad oggetto specifici procedimenti amministrativi, ma disegna una nuova struttura procedimentale, riunendo in essa *iter* amministrativi prima distinti (indicati ai numeri 26, 42, 43 e 50 dell'allegato 1, alla Legge n. 59 del 1997) e diverse attività, quali la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, la localizzazione di impianti industriali, la determinazione di aree destinate agli insediamenti produttivi, l'esecuzione di opere interne ai fabbricati ad uso di impresa. La disciplina di queste ultime si compone sia di previsioni procedurali, sia di norme generali afferenti alla materia urbanistica, o paesaggistico-ambientale, o di tutela di particolari zone o beni. Queste norme non sono state integralmente riviste, ma modificate e delegificate solo ai fini e nei limiti della definizione della nuova disciplina procedimentale introdotta con il Regolamento.

Di conseguenza, non si dispongono abrogazioni, in quanto le procedure originarie continueranno ad applicarsi per tutte le fattispecie diverse da quelle considerate dal Regolamento stesso (ad esempio, per la localizzazione di un edificio residenziale)<sup>34</sup>.

Pertanto, gli atti e le operazioni di competenza di altre strutture comunali, concernenti profili di natura urbanistica, commerciale, sanitaria ecc., rimangono in capo a tali uffici, ma assumono natura endoprocedimentale. Il responsabile dello sportello unico è il responsabile del procedimento ai fini dell'impulso e del coordinamento di tutti gli altri uffici, anche non appartenenti all'Amministrazione comunale, già competenti all'adozione di individuati provvedimenti autorizzatori ed ora, sulla base della normativa in esame, all'espletamento di singole fasi istruttorie.

---

<sup>32</sup>Tale meccanismo, inoltre, è utile per limitare successivi contenziosi.

<sup>33</sup> Cfr. Torchia (1999).

<sup>34</sup> Una specifica norma di salvaguardia è stata dettata (art. 27) con riguardo alle norme in materia di VIA, pur se considerata all'interno del procedimento di autorizzazione unico; cfr. Torchia (1999).

Tuttavia, alcuni disposti normativi lasciano spazio ad interpretazioni diverse, nel senso di una modificazione dell'assetto delle competenze in materia di tutela sanitaria, della sicurezza ed ambientale, coinvolte nella valutazione del progetto di impianti produttivi. Si tratta di un aspetto di rilievo decisivo, soprattutto se si ritiene efficace la semplificazione solamente nel caso di accorpamento delle procedure e in una loro diminuzione e, di conseguenza, in una riduzione delle Amministrazioni con potere decisionale.

#### ***4.7 L'ATTUAZIONE DEL PROCEDIMENTO E DELLO SPORTELLO UNICO***

La normativa illustrata ha incontrato (e incontra) notevoli difficoltà ad essere attuata, in un quadro, oltretutto, in cui sono emerse numerose incertezze interpretative.

Le principali ragioni della difficile attuazione sono varie:

- mancata o ritardata semplificazione effettiva delle normative;
- ristrettezze organizzative e finanziarie degli Enti locali;
- Amministrazioni locali titubanti ad istituire e valorizzare gli sportelli unici e a sperimentare nuove forme associative per la sua gestione;
- altri soggetti partecipanti alle istruttorie restii ad abdicare al loro precedente ruolo;
- imprese e professionisti loro collaboratori che preferiscono non assumersi responsabilità nel procedimento mediante autocertificazione;
- difficoltà delle Amministrazioni, più in generale, a raggiungere adeguati livelli di efficienza.

##### **4.7.1 L'attuazione della normativa sullo sportello unico**

Il Regolamento sullo sportello unico, pubblicato il 28 dicembre 1998, prevede la sua l'entrata in vigore dopo sessanta giorni. Trascorso tale periodo, decorre, per i Comuni, il termine di novanta giorni per dare attuazione al D.P.R. (e creare, quindi, lo sportello unico). Dopo notevoli ritardi, allo stato attuale, la normativa pare abbia avuto una prima applicazione, seppur parziale, nella maggioranza dei Comuni italiani. Tuttavia, il numero di procedure autorizzatorie gestite con la nuova procedura risulta ancora limitato. Inoltre, anche dove è operativo, talvolta lo sportello unico non risponde alle esigenze di snellezza e velocità, per le quali è stato principalmente istituito.

Da una rilevazione sullo stato di attuazione e operatività degli sportelli unici per le attività produttive nei Comuni italiani a settembre 2002<sup>35</sup>, risulta (sulla base dei dati forniti dagli Enti comunali che hanno risposto alla rilevazione in esame) che il 69% ha istituito lo sportello unico, interessando l'84,3% della popolazione rilevata, con un decisivo incremento rispetto alla precedente rilevazione di gennaio 2001: +42,1% per quanto riguarda la percentuale dei Comuni dotati di sportello unico e +21,1% per quanto riguarda la popolazione interessata.

Con riferimento agli sportelli effettivamente operativi, risulta che hanno gestito procedimenti autorizzatori il 26,9% degli sportelli unici rilevati<sup>36</sup>.

Sotto il profilo procedurale, l'87,2% dei procedimenti si conclude entro i termini, con un tempo medio di conclusione dei procedimenti di sessanta giorni, passando dai trentadue giorni per il procedimento autocertificato, ai settantuno giorni per il procedimento semplificato, ai centonovantaquattro giorni per il procedimento con VIA: tempi, quindi, inferiori a quelli indicati dalla normativa per ogni tipologia di procedimento. Anche in questo caso, va osservato come, anche in presenza di un decisivo miglioramento in termini di celerità del procedimento, quote consistenti dei tempi necessari al procedimento sono "tempi di attesa", derivati da problemi nei rapporti tra uffici della stessa Amministrazione ma soprattutto di più soggetti pubblici, nonché da un deficit di informazioni esaustive ed univoche alle imprese (dal 40% al 70% del tempo totale viene occupato per il governo dei flussi documentali e per l'esecuzione del collaudo)<sup>37</sup>.

Sotto il profilo organizzativo è prevalente di gran lunga la gestione associata, che interessa il 69% dei Comuni con sportello unico istituito (85% dei Comuni fino a 1000 abitanti e 71% di quelli fino a 10.000 abitanti).

#### **4.7.2 Le incertezze interpretative della normativa**

La modifica del D.P.R. n. 447/1998 operata dal D.P.R. n. 440/2000<sup>38</sup>, pur avendo risolto una buona parte di incertezze interpretative e difficoltà attuative, continua a lasciare aperte alcune problematiche.

---

<sup>35</sup> I dati sono stati illustrati dal Dipartimento della Funzione pubblica, in occasione del III incontro nazionale dei responsabili dello sportello unico per le attività produttive, svoltosi a Napoli il 27 marzo 2003. Cfr. Sestini (2003).

<sup>36</sup> Il dato è doppio rispetto alla rilevazione del 2001 e pari al 62% della popolazione interessata (le Regioni che hanno la maggiore percentuale di sportelli unici operativi sul totale di quello istituiti sono la Liguria, L'Emilia Romagna e la Toscana).

<sup>37</sup> Si veda Formez (2003).

<sup>38</sup> Il D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440 è stato preceduto da alcuni atti di indirizzo volti a rimediare alla situazione di incertezza caratterizzante la normativa sullo sportello unico. La Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali, nella seduta del 1 luglio 1999, ha raggiunto un accordo (ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c), del Decreto

Uno dei problemi principali concerne il rapporto tra lo sportello unico comunale e gli uffici delle altre Amministrazioni coinvolte nella procedura. Inoltre, appare incerto il rapporto tra competenze comunali e regionali<sup>39</sup>, soprattutto dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

Più in dettaglio, come osservato, il procedimento autorizzatorio disegnato dal D.P.R. n. 447/1998, non sostituisce i singoli *iter* (necessari all'impresa per aprire o ampliare un'attività), ma pone un nuovo procedimento amministrativo unitario che si aggiunge alle attuali procedure, al fine di integrarle e coordinarle. In sostanza, il Regolamento in esame, diversamente da altri decreti di semplificazione, non contiene l'espressa abrogazione di alcuna norma preesistente.

Tuttavia, alcune modifiche (apportate nel 2000) più o meno ampie, lasciano intendere che vi sia un ampliamento delle competenze dello sportello unico.

Con riguardo al Regolamento in esame unico bisogna fare riferimento principalmente: all'art. 4, comma 1; all'art. 7, commi 3 e 4; all'art. 9 comma 2 ai fini della partecipazione alla procedura di collaudo. In tali norme, è prevista la possibilità per lo sportello unico di scegliere se avvalersi o meno dei soggetti istituzionalmente competenti, oppure sottoporre la verifica dei singoli profili da verificare (tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente, della pianificazione territoriale ecc) alle altre strutture pubbliche qualificate con cui si sia previamente convenzionato.

Inoltre, la Legge annuale di semplificazione per il 1999 (Legge n. 340 del 24 novembre 2000) ha introdotto un nuovo art. 27**bis** nel Decreto Legislativo n. 112/1998, contemplante la previsione che le Amministrazioni coinvolte nel procedimento provvedono ad adottare le «misure organizzatorie necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie, al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato Regolamento».

Se un accorpamento di competenze può, probabilmente, rendere più agevole la procedura autorizzatoria, la Corte Costituzionale<sup>40</sup> ha escluso che le norme di semplificazione in esame possano

---

Legislativo n. 281 del 28 agosto 1997) avente ad oggetto i criteri applicativi della normativa, con riferimento all'ambito di applicazione, le modalità di esercizio delle funzioni conferite ai Comuni, il ruolo delle Regioni e delle Province e la disciplina dei rapporti fra le Amministrazioni coinvolte, con l'obiettivo di facilitare l'avvio e il funzionamento delle nuove strutture e dei relativi procedimenti semplificati. La circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'8 luglio 1999 (recante «Criteri per l'applicazione delle disposizioni di cui al Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 ed al D.P.R. n. 447 del 20 ottobre 1998 in materia di sportello unico per le attività produttive») ha recepito tale accordo, invitando le Amministrazioni statali ad attenersi scrupolosamente prestando la massima collaborazione per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e ad impartire le necessarie disposizioni agli enti vigilanti coinvolti nelle relative procedure. Per favorire la reale attivazione degli sportelli unici, il Consiglio dei ministri, in data 12 maggio 2000, ha altresì approvato un primo specifico *Action Plan* volto a favorire la diffusione degli sportelli unici in un numero di Comuni tale da ricoprire almeno il 90% della popolazione da elevare l'organizzazione e la qualità di lavoro degli sportelli unici in modo da garantire i livelli di qualità già raggiunti dalle esperienze di eccellenza. Cfr. Sestini (2003).

<sup>39</sup> La Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 206/2001, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lett. g), del Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 nella parte in cui prevede che, laddove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, anche quando vi sia il dissenso della Regione.

far venire meno le competenze istituzionali garantite dall'ordinamento ai soggetti pubblici preposti alla tutela dei singoli profili di interesse pubblico, che dovranno pertanto essere chiamati a partecipare.

La centralità del Comune (presso la quale la struttura è incardinata) va ravvisata, pertanto, non in una presunta titolarità del complesso delle competenze inerenti alla materia in esame, ma nel ruolo di coordinamento e vigilanza sul corretto andamento del procedimento unificato<sup>41</sup>. Di conseguenza, l'eventuale apporto di altri soggetti pubblici convenzionati avrà un ruolo integrativo di ulteriore approfondimento tecnico-scientifico e non sostitutivo degli atti delle P.A. istituzionalmente competenti.

### **4.7.3 La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione**

Relativamente alle autorizzazioni per gli impianti produttivi, la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione è suscettibile di introdurre nuove modifiche normative e, di conseguenza, procedure differenziate nei vari territori regionali. Con riguardo agli *iter* autorizzativi in materia di industria – e, più in generale, con riguardo ai settori economici in generale - è fondamentale avere un'uniformità sul territorio nazionale.

In particolare, nel nuovo quadro costituzionale, la materia sportello unico, poiché non esplicitamente prevista tra le competenze esclusive statali e né tra quelle concorrenti, rientrerebbe nelle competenze legislative esclusive delle Regioni. Questo comporta che i vari regolamenti di delegificazione e semplificazione (comunque legittimi e operativi anche nel nuovo quadro costituzionale<sup>42</sup>), potranno essere sostituiti dalla normazione regionale. Di conseguenza, si avrebbe una rilegificazione della materia, ovvero un arretramento sotto il profilo della semplificazione normativa<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Con la Sentenza n. 376/2002 la Corte Costituzionale ha riunito e deciso più ricorsi, statuendo su diverse questioni strategiche concernenti lo sportello unico. In primo luogo, l'art. 6 della Legge n. 340 del 2000 (che introduce l'art. 27-bis del Decreto Legislativo n. 112/1998), nel momento in cui qualifica come «atti istruttori» gli atti ed i provvedimenti propri dei diversi enti coinvolti (linea normativa confermata anche a livello regolamentare), non vale ad attribuire solo al Comune la competenza sostanziale all'esercizio delle funzioni relative agli insediamenti produttivi e a far residuare in capo agli altri soggetti un potere istruttorio non riservato ed eventuale. Si tratterebbe solamente, al fine di evitare che la pluralità degli interessi pubblici si traduca per i cittadini in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le Amministrazioni, di una sorta di procedimento dei procedimenti, con un unico provvedimento conclusivo. Di conseguenza, la norma contestata (considerata non incostituzionale) esigerebbe soltanto che ciascuna Amministrazione competente debba adottare, 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 tale attività con i termini previsti per il compimento del procedimento unico di cui all'art. 25, comma 1, del Decreto Legislativo n. 112/1998. Cfr. D'Orsogna (2003). Più recentemente, Corte Costituzionale, Sentenza n. 364/2003.

<sup>41</sup> Cfr. Gardini (2002).

<sup>42</sup> Con riguardo ai Regolamenti esistenti, essi sono insensibili alle modifiche apportate al riparto di competenza tra Stato e Regioni dal nuovo testo dell'art.117 della Costituzione finché l'autorità dotata di competenza nella materia non provveda a dettare una nuova disciplina: Corte Costituzionale, Sentenze n. 13/1974 e 376/2002.

<sup>43</sup> Su tali problematiche cfr. Cassese e Mattarella (1998).

La riforma del Titolo V della Costituzione rischia, in sostanza, di innescare un processo di moltiplicazione dei procedimenti a livello regionale. Potrebbe verificarsi una situazione nella quale gli operatori economici si trovano nell'incapacità di individuare le fonti regolamentari di riferimento.

Tuttavia, ad un attento esame, il quadro normativo si presenta più complesso e le spinte alla difformità incontrano, a ben vedere, vari limiti. In primo luogo, le Regioni possono disciplinare il settore nell'ambito della propria potestà legislativa, con le modalità e i limiti contenuti nella Costituzione. In secondo luogo, tale regolamentazione regionale va esplicitata nell'ambito dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, in quanto la disciplina in esame è vicina alle materie relative a gestione del territorio, tutela della salute, della sicurezza dei lavoratori, rispetto della legislazione statale di tutela dell'ambiente. Inoltre, la tutela della concorrenza e dell'unità giuridica o dell'unità economica, suscettibili di incidere trasversalmente sulla normazione concernente le procedure amministrative coinvolgenti l'industria, appartengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Di conseguenza, ciascuna Regione potrà modificare la disciplina dello sportello unico, purché entro i principi di cui agli artt. 4 e 20 della Legge n. 59 del 1997 e di cui al Decreto Legislativo n. 112/1998 e coerentemente alle vigenti norme sull'inquinamento ambientale, sui rifiuti, sulla valutazione di impatto ambientale e sulle aree protette, ed inoltre nel rispetto della preesistente competenza amministrativa comunale e della sua autonomia regolamentare quanto all'organizzazione ed al funzionamento dello sportello unico per le attività produttive<sup>44</sup>.

#### **4.7.4 Le difficoltà di adattamento delle Pubbliche Amministrazioni**

Il parziale insuccesso dello sportello unico dipende anche dalle difficoltà delle Amministrazioni a raggiungere adeguati livelli di efficienza.

Del resto, la brevità dei tempi concessi, gli obiettivi di "integrazione" fra le diverse realtà amministrative e territoriali, l'individuazione del bacino di utenza ottimale, l'impatto organizzativo e tecnico dell'operazione ecc., richiedono cambiamenti radicali nell'azione pubblica.

L'efficienza della P.A., d'altronde, è un aspetto che, almeno in parte, va al di là della normativa in esame. Infatti, anche nella regolamentazione previgente, in presenza di Amministrazioni che avevano sviluppato buone professionalità e consolidato buoni processi organizzativi (interni all'ente e tra i diversi soggetti coinvolti), l'*iter* procedurale si completava in tempi accettabili. Tuttavia, nel passato come nel presente, il sistema italiano non pare garantire riallineamenti delle varie esperienze territoriali mediante il confronto e la dissezione delle "buone prassi".

---

<sup>44</sup> Cfr. Sestini (2003).

Attualmente, il responsabile dello sportello unico deve possedere vaste competenze multidisciplinari, una conoscenza approfondita della legislazione statale e regionale e dei meccanismi dell'autocertificazione e della conferenza di servizi. Nel caso di procedimento di autocertificazione, ad esempio, oltre a dover compiere importanti verifiche tempestivamente, il responsabile del procedimento deve sapere con precisione quali sono le Amministrazioni Pubbliche interessate e stabilire con le stesse un collegamento diretto e funzionale.

Di conseguenza, è necessario instaurare una efficace rete di comunicazione tra il responsabile dello sportello e le Amministrazioni coinvolte, che permettano lo scambio di dati e documenti in tempi brevi.

A volte, peraltro, sono le imprese stesse ad essere restie al cambiamento. Molti imprenditori, ad esempio, preferiscono, in una prospettiva di minore responsabilizzazione, avere una autorizzazione amministrativa espressa che non ricorrere a istituti quali il silenzio assenso e la denuncia di inizio attività, di regola più veloci per avviare o ampliare un'attività produttiva<sup>45</sup>. Un importante ragione di tale atteggiamento va rinvenuta nella difficoltà ad orientarsi in una normativa ancora troppo complessa, contenuta in una miriade di provvedimenti di competenza di diversi soggetti (Stato, Regione, Unione Europea).

La funzione informativa potrebbe essere svolta meglio a livello sovracomunale, o di singoli distretti produttivi, con collegamenti con le strutture comunali. Tutti i Comuni, anche i più piccoli, dovrebbero essere in grado di fornire la modulistica necessaria e le informazioni di base. In tal caso, un ruolo maggiore potrebbe essere assegnato alle Province (ma anche alle Comunità montane e alle Camere di Commercio), che possono promuovere e assistere le iniziative degli Enti comunali con riferimento alla funzione informativa. È fondamentale l'effettiva visibilità ed accessibilità della normativa nei rapporti P.A.-imprese. Un'informazione completa, infatti, è suscettibile di ridurre i tempi della procedura di autorizzazione, spesso dilatati dalla richiesta di ulteriore documentazione (integrazioni).

#### ***4.8 CONCLUSIONI E PRIME INDICAZIONI DI POLICY***

In conclusione, negli ultimi quindici anni, la regolamentazione concernente le attività industriali ha registrato notevoli progressi in senso semplificatorio e liberalizzatorio. Le procedure autorizzatorie si presentano, rispetto al passato, ridotte nel numero, meno complesse e più celeri. In particolare, recentemente, le modifiche normative introdotte con la disciplina denominata (in senso ampio)

---

<sup>45</sup> Cfr. Torchia (1998).

“sportello unico”, costituiscono una decisiva innovazione in direzione del miglioramento del rapporto imprese-P.A.

Tuttavia, nell'analisi condotta sono emerse varie problematiche. Le principali, per lo studio in questione, sono legate:

- alla rilegificazione e ai rischi di un'eccessiva diversificazione a livello regionale delle normative concernenti le attività industriali;
- al mancato completamento della riforma sullo sportello unico;
- al non efficace coordinamento fra Amministrazioni nelle procedure autorizzative per gli impianti produttivi;
- alla (non sufficiente) riduzione delle autorizzazioni e alla mancanza di facilitazioni nella procedura per l'ampliamento industriale.

Come si è visto in precedenza, nonostante lo sportello unico inizi ad avere una discreta diffusione sul territorio, la reale operatività di esso risulta tuttora molto bassa. Inoltre, anche in presenza di strutture attive, i tempi procedurali non appaiono sufficientemente celeri. In entrambi i casi, i rapporti tra le P.A. coinvolte nel *iter* autorizzatorio si presentano problematici.

La normativa sullo sportello unico coinvolge il problema delle forme organizzative (e/o procedurali) adeguate al raggiungimento del risultato finale dell'azione amministrativa, nel rispetto della distribuzione delle competenze tra una pluralità di centri decisionali. Una varietà di Amministrazioni - coinvolte nel medesimo procedimento - su un piano di sostanziale equiordinazione, necessita di strumenti adeguati di coordinamento.

Risulta necessaria, in particolare, sotto il profilo gestionale e organizzativo, l'adozione di modelli flessibili e lo sviluppo di forme di collaborazione tra tutti i soggetti che operano all'interno dello stesso sistema.

Come è ovvio, non ci si può attendere situazioni di perfetta omogeneità nei diversi contesti territoriali. Da un lato, in alcuni casi, potrebbero essere raggiunti accordi tra enti locali territoriali, al fine di attivare lo sportello unico in forma associata: o dando vita ad una nuova forma organizzativa; o individuando il Comune o altro Ente locale nel ruolo di capofila<sup>46</sup>.

Dall'altro, più in generale, potrebbe ricorrersi alla stipula di convenzioni tra i vari soggetti competenti, ai fini della valutazione dei diversi profili di interesse pubblico coinvolti nell'istruttoria.

Inoltre, con riguardo alle singole situazioni concrete, andranno individuati opportuni accorgimenti. Potrà essere utile, ad esempio, concordare, almeno nei Comuni maggiori, la presenza ad orari

---

<sup>46</sup> Cfr. Sestini (2003).

prefissati di tecnici ed esperti delle amministrazioni esterne al perimetro istituzionale dell'Ente locale (ASL, Vigili del fuoco. I.S.P.E.S.L.) presso gli sportelli unici.

Inoltre, appare fondamentale una più estesa informatizzazione e una maggiore attenzione e continuità alla formazione del personale. Ma, forse soprattutto, una meno timida assunzione di responsabilità da parte dei privati nel servirsi delle opportunità offerte dal ricorso all'autocertificazione.

Risalendo al livello legislativo, appare ancora necessario proseguire nell'opera di delegificazione delle normative che complessivamente regolano le procedure di autorizzazione degli impianti produttivi, riducendo ulteriormente le complicazioni amministrative e le numerose autorizzazioni (pur se "endoprocedimentali") richieste per avviare ed ampliare un impianto industriale<sup>47</sup>. Aspetto connesso, la semplificazione implica anche la riduzione e l'accorpamento delle competenze delle Autorità Amministrative coinvolte nell'*iter* autorizzatorio.

L'ulteriore riforma della regolamentazione richiede una duplice prospettiva (relativamente) organica.

Da un lato, è auspicabile evitare una proliferazione di normative regionali, suscettibili di complicare il quadro normativo e introdurre nuove complicazioni amministrative. Infatti, se una certa difformità, nella realizzazione di un disegno federale, è inevitabile, è fondamentale individuare elementi di unificazione del sistema complessivo.

Dall'altro, la regolamentazione dovrebbe adottare una prospettiva tendenzialmente complessiva delle diverse attività industriali. Bisognerebbe, infatti, evitare una prospettiva settoriale, ma, laddove possibile, avere la consapevolezza che tra segmenti industriali afferenti a settori diversi possono esistere forti collegamenti, tali per cui la complessità di un percorso autorizzatorio in un settore può influenzare altri ambiti delle attività manifatturiere<sup>48</sup>.

Appaiono, infine, assenti meccanismi di facilitazione nella procedura per l'ampliamento di un impianto già esistente. Nell'economia di questo Rapporto, è importante sottolineare ancora come l'incidenza degli oneri relativi ad adempimenti di obblighi normativi sia inversamente proporzionale alla dimensione dell'impresa, se non altro per l'esistenza di un'elevata componente di costi fissi. Un medesimo *iter* autorizzativo per l'ampliamento dell'impresa medio-piccola, rispetto all'apertura di un

---

<sup>47</sup> In generale, tali problematiche, pur se con intensità diverse, sono avvertite anche a livello europeo. Recenti tendenze comunitarie, infatti, paiono indirizzate verso una maggiore riduzione delle complicazioni amministrative ed un rafforzamento dello sportello unico. Si tratta della proposta di Direttiva della Commissione n. IP/04/37 del 13 gennaio 2004, "Servizi: La Commissione propone una direttiva per ridurre gli intralci burocratici che soffocano la competitività europea", reperibile sul sito internet [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>48</sup> Ad esempio, l'industria chimica è un forte consumatore di energia e un divario di costi rispetto a concorrenti stranieri costituisce un grave svantaggio.

nuovo grande insediamento, costituisce, pertanto, un'altra tipologia di limitazione alle possibilità di espansione delle realtà di dimensioni minori.

Infatti, come si è argomentato, le procedure per l'apertura e per l'ampliamento di un'impresa sono pressoché le stesse. Premesso che, con riguardo alla procedure autorizzative in generale (comprese, quindi, quelle per l'apertura di un impianto), alcuni passaggi procedurali risultano ancora inutili e i tempi relativi alla conclusione di questi ultimi ulteriormente migliorabili, in un quadro nazionale di elevata natalità d'impresa, ma, al tempo stesso, di scarsa dinamica dimensionale, un disegno di politiche specificamente rivolte al "salto dimensionale" delle PMI, anche su un piano procedurale, appare giustificato.

In primo luogo, potrebbe prevedersi un *iter* autorizzatorio più breve. In assenza di modifiche normative, un risultato simile verrebbe probabilmente raggiunto dalla predisposizione da parte delle P.A., al loro interno, di un'istruttoria più celere per i casi di ampliamento.

In secondo luogo, andrebbe maggiormente incentivato il ricorso al più veloce procedimento mediante autocertificazione.

Infine, un potenziamento del sistema informativo è suscettibile di avvicinare nuovi investitori e ridurre la diffidenza di imprese già sul mercato a tentare un *iter* autorizzatorio all'ampliamento.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

### 4 I vincoli amministrativi all'ampliamento delle attività industriali

- Bassanini (2000), "Gli aspetti innovativi della regolazione e il settore dei servizi pubblici locali", Tesoro G. e M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, il Mulino.
- Battini S. (1998), "La semplificazione amministrativa", in Vesperini G. (a cura di), *Il rendimento dei Governi nel maggioritario*, Roma.
- Cassese S. (1998), "La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- Cassese S. e Mattarella B. (1998), "L'eccesso di regolazione e i rimedi", in Cassese S. e G. Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, il Mulino.
- Cassese S. (2003), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Edizioni Laterza.
- Commissione Europea (2004), *Servizi: la Commissione propone una Direttiva per ridurre gli intralci burocratici che soffocano la competitività europea*, IP/04/37.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1993a), *Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1993b), *Progetto per la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1993c), *La semplificazione dei procedimenti amministrativi; proposte e realizzazioni*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1993d), *La semplificazione dei procedimenti amministrativi del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1994a), *La semplificazione dei procedimenti di spesa per gli investimenti pubblici; l'acquisto di beni e servizi e gli accordi di programma*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (1994b), *L'attuazione della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- De Luca P. (1998), "I costi per gli adempimenti burocratici per le imprese italiane", in De Caprariis G. e G. Vesperini (a cura di), *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, Bologna, il Mulino.
- D'Orsogna M. (2003), "Unificazione funzionale e sportello unico", *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5.
- Falcon G. (a cura di) (1998), *Lo Stato autonomista*, Bologna, il Mulino.
- Formez (2003), *Sportello unico. Gli effetti economici e amministrativi di una innovazione*, Roma.

- Gardini G. (2002), “Lo sportello unico al crocevia delle riforme”, in Gardini G. e G. Piperata (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, Giappichelli Editore.
- Giannini M.S. (1986), *Il pubblico potere*, Bologna, il Mulino.
- Giannini M.S. (1995), *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino.
- Mattarella B.G. (2003), “L'attività”, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo I, Parte Generale, Milano, Edizioni Giuffrè.
- Napolitano G. (2003), *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Edizioni Giuffrè.
- Nicoletti G., Scarpetta S. e O. Boylaud (2000), “Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation”, *OECD-Economic Department Working Papers*, n. 226.
- Venturini G. e P.P. Masciocchi (1998), “La costruzione, la ristrutturazione e l'ampliamento impianti”, in De Caprariis G. e G. Vesperini (a cura di), *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, Bologna, il Mulino.
- Pellegrini G. (1997), “I vincoli alle attività produttive”, in Giusti M. (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam.
- Perrotti L. (2003), “L'industria”, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo IV, Parte Speciale, Milano, Edizioni Giuffrè.
- Sandulli A. (2003), “Il procedimento”, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, Parte Generale, Milano, Edizioni Giuffrè.
- Sestini R. (2003), “Cinque anni di sportello unico per le attività produttive: problematiche e prospettive alla luce del mutato quadro normativo e della recente giurisprudenza”, Relazione al III incontro nazionale dei responsabili di sportello unico per le attività produttive organizzato dal Formez – Napoli, 27 marzo 2003, reperibile sul sito internet [www.formez.it](http://www.formez.it).
- Torchia L. (1998a), *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9.
- Torchia L. (1998b), “Tendenze recenti della semplificazione amministrativa”, *Diritto amministrativo*.
- Torchia L. (1999), “Lo sportello unico per le attività produttive”, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2.
- Vesperini G. (1998), “La riforma dei procedimenti amministrativi”, in De Caprariis G. e G. Vesperini (a cura di), *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, Bologna, il Mulino.
- Vesperini G. e G. De Caprariis (1998), “Introduzione”, in De Caprariis G. e G. Vesperini (a cura di), *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, Bologna, il Mulino.

**Prezzo 10 €**