

**Circolare PCM-Dip. 8 7 1999  
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI  
GIURIDICI E LEGISLATIVI n. Dagl  
1.3.1/43647**

**. Oggetto: Criteri per l'applicazione  
delle disposizioni di cui al decreto  
legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e  
al decreto del Presidente della  
Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447,  
in materia di sportello unico per le  
attività produttive.**

## sommario

### CONFERENZA UNIFICATA

- a) attribuzioni dei Comuni ed avvalimento
- b) il responsabile unico del procedimento
- c) il ruolo delle Regioni e delle Province
- d) rapporti tra il Comune e le altre amministrazioni
- e) ambito di applicazione
- f) criteri di applicazione della normativa
- g) efficacia della normativa
- h) segnalazioni all'Osservatorio sulle semplificazioni

Tra le misure di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, rilievo strategico assumono quelle che consentiranno l'avvio degli sportelli unici per le attività produttive, previsti agli articoli 23, 24 e 25 del predetto decreto.

La riduzione dei costi amministrativi che gravano sulle imprese italiane, soprattutto piccole e medie, e che costituiscono fonte di discriminazione delle stesse nei confronti delle imprese degli altri paesi europei, costituisce elemento determinante per consentire al sistema produttivo nazionale di affrontare la concorrenza del mercato unico.

Le numerose semplificazioni introdotte dai citati articoli 23 e seguenti del decreto n. 112 del 1998 e dal decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, 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 legge 15 marzo 1997, n. 59, se correttamente applicate, possono dare un significativo contributo in questa direzione.

La rilevanza del nuovo assetto amministrativo, risultante dalla normativa ricordata, e l'attesa dei positivi effetti del predetto assetto sullo sviluppo economico sono testimoniate dall'attenzione che all'innovazione è stata dedicata nel Patto sociale per

lo sviluppo e l'occupazione, stipulato il 1° febbraio 1999 tra Governo e parti sociali, cui hanno aderito Regioni, Province e Comuni. Il Patto segnala la priorità del regolamento di semplificazione relativo agli impianti produttivi e prevede l'attivazione di tutte le azioni necessarie ad assicurare la piena operatività degli sportelli unici.

L'Osservatorio sulle semplificazioni, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con D.P.C.M. 6 aprile 1999, con la presenza dei delegati di ciascun Ministro, dei rappresentanti delle parti firmatarie del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione e dei rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata, ha sottolineato l'esigenza di dare certezza e chiarezza all'interpretazione delle norme sullo sportello unico, recentemente entrate in vigore, al fine di assicurare la necessaria cooperazione tra le varie amministrazioni coinvolte.

Sulla base delle indicazioni emerse dall'Osservatorio, la Conferenza Unificata, con l'obiettivo di facilitare l'avvio ed il funzionamento delle nuove strutture competenti in materia di impianti produttivi e dei relativi procedimenti semplificati, nella seduta del 1° luglio 1999 ha sancito un accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, avente ad oggetto criteri applicativi della normativa sullo sportello unico per le attività produttive. Tali criteri attengono, in particolare, all'ambito di applicazione di detta normativa, alle modalità di esercizio delle funzioni conferite ai comuni, al ruolo attribuito alle regioni e alle province e alla disciplina dei rapporti tra le amministrazioni coinvolte.

L'accordo in parola ha previsto, inoltre, che il Governo emanì, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che fornisca alle regioni specifici indirizzi applicativi in materia di sportello unico.

Con la presente circolare ai fini di una corretta e coordinata applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di sportello unico per le attività produttive, si invitano le Amministrazioni dello Stato, per quanto di loro competenza, ad attenersi scrupolosamente alle previsioni dell'accordo allegato, che costituisce parte integrante della presente circolare, prestando la massima collaborazione per il raggiungimento degli obiettivi della richiamata normativa e dell'accordo stesso, nonché a fornire le opportune indicazioni agli enti da essi vigilati, coinvolti nelle procedure relative agli impianti produttivi.

p. Il Presidente del Consiglio dei Ministri  
Il Sottosegretario di Stato  
Sen. Franco Bassanini

### CONFERENCE UNIFICA

(articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281)

Seduta del 1 luglio 1999

Oggetto: criteri applicativi della normativa di cui al Titolo II, Capo IV del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447.

Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 28.

## LA CONFERENZA UNIFICATA

VISTO l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che Conferenza Stato-Città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane, con la Conferenza Stato-Regioni;

VISTO il Capo IV del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, relativo a "Conferimenti ai comuni e sportello unico per le attività produttive";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998 n. 447, 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 legge 15 marzo 1997, n. 59;

RILEVATO che il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, stipulato il 22 dicembre 1998, tra Governo e parti sociali, cui hanno aderito Regioni, Province e Comuni, segnala la priorità del regolamento di semplificazione relativo agli impianti produttivi e prevede l'attivazione di tutte le azioni necessarie ad assicurare la piena operatività degli sportelli unici (Allegato 1, paragrafo 1.2);

ESAMINATA la proposta di accordo elaborata sulla base delle indicazioni emerse nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio sulle esemplificazioni, istituito con DPCM 6 aprile 1999, in base a quanto convenuto all'allegato 1 del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione;

ACQUISITO l'assenso del Governo, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane;

## SANCISCE IL SEGUENTE ACCORDO

**ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane, che:**

ribadiscono il comune impegno per la piena e celere attuazione della normativa in premessa, volta alla esemplificazione procedimentale e organizzativa in materia di impianti produttivi di beni e servizi;

ritengono che occorra un accordo quadro concernente i relativi criteri applicativi, sulla base del quale il Governo si impegna ad emanare una direttiva alle amministrazioni dello Stato e, di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, una direttiva ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 59/97, e sulla base del quale gli enti locali si impegnano ad adottare, secondo i rispettivi ordinamenti, gli atti idonei a rendere operativo l'accordo;

individuano i seguenti criteri applicativi relativi a:

### a) attribuzioni dei Comuni ed avvalimento

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ha attribuito (articolo 23) ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ed ha disposto (articolo 24) che i Comuni le esercitino attraverso un'unica struttura responsabile dell'intero procedimento.

I Comuni, singolarmente o in forma associata anche con altri enti locali, dovranno pertanto individuare la struttura responsabile dell'intero procedimento nei confronti dei soggetti privati sia con riferimento ai compiti affidati ad altre strutture comunali che a quelli affidati ad altre amministrazioni coinvolte nel procedimento.

L'articolo 24 del decreto legislativo n. 112 del 1998, ha poi previsto che gli enti locali possano avvalersi, nelle forme concordate, di altre amministrazioni ed enti pubblici, cui possono essere affidati singoli atti istruttori del procedimento.

Sulla base di tale avvalimento viene a costituirsì una rete di amministrazioni, nella quale la titolarità del procedimento è del Comune (attraverso la struttura individuata come responsabile) ma le altre amministrazioni ed enti pubblici ne sono parte integrante, con le conseguenti responsabilità relativamente alle fasi endoprocedimentali in cui sono coinvolte. Il procedimento si conclude con il provvedimento del Comune.

### b) il responsabile unico del procedimento

Il responsabile unico del procedimento ha nei confronti delle altre amministrazioni ed enti pubblici:

- poteri di impulso, relativamente agli atti istruttori loro affidati che debbono confluire nel provvedimento del Comune;
- potere di diffida e messa in mora, per l'inadempimento o il ritardato adempimento;
- il potere di convocare la conferenza dei servizi, anche a prescindere dalla richiesta dell'impresa, anche ai fini dei parere preventivi da rendere ai sensi dell'articolo 3, comma 3;

### c) il ruolo delle Regioni e delle Province

Alle Regioni è attribuita dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 112/98 un'importante funzione nell'assistenza alle imprese, oltre alla funzione loro propria di stimolo e coordinamento delle amministrazioni e degli enti da esse vigilati. E' di

estrema importanza, per agevolare l'avvio degli sportelli unici e l'applicazione delle procedure semplificate, che le Regioni si attivino anche nello svolgimento delle ulteriori funzioni loro attribuite:

- l'individuazione, ai sensi dell'art. 6, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 447/98, degli "impianti di struttura semplice", per i quali il termine di conclusione del procedimento è abbreviato;
- la disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate, che esonerano le imprese ivi localizzate, dall'acquisizione delle autorizzazioni concernenti l'utilizzazione dei servizi presenti.

Le Regioni possono inoltre promuovere ed incentivare l'esercizio delle funzioni associate in materia. Analogamente le Province possono svolgere un ruolo fondamentale di stimolo e di impulso, soprattutto quando le Regioni affidano ad esse, sulla base di quanto previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, compiti di coordinamento e di miglioramento dei servizi e di assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali.

#### **d) rapporti tra il Comune e le altre amministrazioni**

d1) Al fine di regolare i rapporti tra il Comune (o i Comuni associati) e le altre amministrazioni coinvolte possono essere stipulate apposite convenzioni o accordi ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990. Negli accordi che regolano il rapporto di avvalimento, dovrà essere in ogni caso previsto che ogni amministrazione deve individuare un responsabile dei rapporti con la struttura unica responsabile del procedimento:

- che risponda al Comune degli adempimenti affidati alla stessa amministrazione e del rispetto dei tempi;
- che garantisca il flusso delle informazioni attraverso l'indicazione dei responsabili dei singoli procedimenti;
- che in caso di inadempimento o ritardato adempimento da parte dei responsabili dei procedimenti, provveda all'applicazione delle sanzioni previste dalla legge e dai contratti anche su segnalazione della struttura.

d2) I contenuti degli accordi saranno modulati sulle specifiche caratteristiche ed esigenze degli enti interessati e, oltre alla disciplina di dettaglio relativa al punto precedente, potranno prendere in considerazione ogni altro aspetto organizzativo e procedimentale (diritti, canoni, ecc.) con particolare attenzione all'utilizzo degli strumenti telematici al fine di contenere al massimo i tempi procedurali. In proposito l'articolo 3 del regolamento di semplificazione di cui al DPR 20 ottobre 1998, n. 447, prevede che lo sportello unico

istituito presso la struttura responsabile del procedimento si avvalga di un archivio informatico. d3) Le prefetture sono tenute a svolgere, anche in relazione alla circolare del Ministero dell'Interno n. 59 del 22 maggio 1999, un positivo ruolo di promozione ai fini dell'integrazione dell'attività delle diverse amministrazioni.

d4) Le camere di commercio possono mettere a disposizione la loro esperienza in materia di reti informatiche e telematiche, stipulando con i Comuni, come espressamente previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 112/98, convenzioni per la realizzazione dello sportello unico.

#### **e) ambito di applicazione**

Poiché le attribuzioni della struttura e dello sportello unico sono riferite agli impianti produttivi di beni e servizi, deve intendersi che le procedure previste dal regolamento n. 447 del 1998 si applicano a qualunque attività produttiva di beni o di servizi, ivi incluse, ad esempio, le attività agricole ed artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, qualora l'attività richieda la localizzazione di impianti, la loro realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione, nonché l'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso di impresa.

Per quanto riguarda l'attività commerciale, la struttura responsabile provvede a tutte le autorizzazioni necessarie, applicando, per quanto riguarda l'autorizzazione all'esercizio delle attività, le previsioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 e valutando a tal fine la possibilità di avvalersi dei centri di assistenza tecnica previsti dall'articolo 23 dello stesso decreto legislativo n. 114/98.

#### **patti territoriali e contratti d'area**

Al fine di sostenere l'avvio degli sportelli unici nelle aree depresse, va prioritariamente valutata la possibilità prevista dal decreto legislativo 112/98 (articolo 24, comma 5), laddove siano stipulati patti territoriali o contratti d'area, di un accordo tra gli enti locali affinchè la gestione dello sportello unico sia attribuita al soggetto pubblico responsabile del patto o del contratto.

#### **f) criteri di applicazione della normativa**

In linea con gli obiettivi della disciplina contenuta nel DPR 447/98, volta allo snellimento delle procedure relative agli impianti produttivi, si intende che:

- il comma 2 dell'articolo 6, che prevede che la struttura al ricevimento della domanda avvii contemporaneamente la procedura per il rilascio della concessione edilizia, è applicabile anche al procedimento semplificato;
- relativamente alla variazione dello strumento urbanistico, di cui all'articolo 5, comma 2, sulla pronuncia definitiva della conferenza dei servizi, non è necessario acquisire

l'autorizzazione della Regione. Ciò è stato autorevolmente affermato dal Consiglio di Stato nel parere reso il 14 settembre 1998 sullo schema di regolamento di semplificazione (DPR 447/98), che ha infatti chiesto l'eliminazione della preesistente previsione relativa all'acquisizione dell'approvazione dell'Autorità competente. Le attribuzioni della Regione sono infatti pienamente fatte salve dal procedimento di cui all'articolo 14, comma 3-bis della legge n. 241 del 1990.

***g)efficacia della normativa***

Dal 27 maggio 1999, termine individuato dall'articolo 3, comma 4, del regolamento n. 447/98, anche nei casi in cui non sia operativo lo sportello unico, devono essere applicate le procedure previste dal regolamento stesso.

***h)segnalazioni all'Osservatorio sulle semplificazioni***

Ogni difficoltà di applicazione della normativa, o eventuali carenze, potranno essere segnalate all'Osservatorio sulle semplificazioni, istituito in base alle previsioni del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, al fine della verifica del regolamento, prevista dal patto e da realizzare entro il 30 settembre p.v.

---

**note**