

## **La disciplina dello sportello unico per le attività produttive ed il raccordo con le discipline di settore**

---

*di Carmen Iuvone e Elisa Roversi\**

### **Sommario**

**1.** *La recente evoluzione della normativa sullo sportello unico per le attività produttive.* – **2.** *I modelli di raccordo tra la procedura autorizzatoria unica e discipline di settore.* – **3.** *I rapporti con la disciplina del commercio.* – **4.** *Segue: esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita.*

### **1. La recente evoluzione della normativa sullo sportello unico per le attività produttive**

La previsione dello sportello unico per le attività produttive rappresenta, senza dubbio, nell'attuale stagione di riforme, la prima vera innovazione che riguarda i rapporti tra pubblica amministrazione ed imprese, essendo finalizzata a creare una struttura facente capo al Comune in forma singola o associata responsabile del procedimento unico per l'autorizzazione all'insediamento delle attività produttive e deputata anche all'attività di assistenza e di informazione alle imprese <sup>(1)</sup>.

---

\* C. IUVONE ha curato i paragrafi 1 e 2. E. ROVERSI ha curato i paragrafi 3 e 4.

(1) Il modulo organizzativo dello sportello unico non è imposto rigidamente dalla legge; ciò consente una notevole flessibilità organizzativa tra i diversi modelli. Ad esempio la struttura preposta allo sportello unico può essere proprio di un singolo Comune oppure espressa da più enti locali associati; in presenza di patti territoriali o di contratti d'area la gestione dello sportello può coincidere con il soggetto responsabile del patto o del contratto ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dal d.P.R. n. 440 del 2000, infine, per la realizzazione dello sportello unico i Comuni possono stipulare convenzioni con la Camere di Commercio. In generale per una valutazione dell'istituto si rinvia a: L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn Dir. Amm.*, 1999, p. 109 ss.; L. CICI, *Industria, sportello unico per le imprese, Camere di Commercio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1998, p. 814 ss.; E. BOSCOLO,

Alla luce del quadro normativo di riferimento (artt. 23 e ss. del d.lgs. n. 112 del 1998, d.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dal d.P.R. n. 440 del 2000 e art. 4, comma 4, lett. c) della legge n. 59 del 1997) l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive trova il suo fondamento nei principi di sussidiarietà, adeguatezza dell'amministrazione e di completezza dell'azione amministrativa, recentemente costituzionalizzati con le modifiche al titolo V, parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 118 comma 1).

Il dato peculiare concernente la realizzazione della struttura è l'introduzione di uno strumento caratterizzato da una forte innovazione amministrativa e procedurale rivolto alla riduzione dei tempi necessari al rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione degli impianti produttivi.

Lo sportello unico risulta, infatti, caratterizzato da una duplice valenza: quella interna, essendo la struttura amministrativa che la legge identifica come amministrazione procedente responsabile del procedimento autorizzatorio unico e quella esterna costituendo il referente del cittadino-imprenditore che ha necessità di entrare in relazione con l'amministrazione pubblica, intesa in senso lato, per la soddisfazione di un suo specifico interesse (apertura di un impianto produttivo, ristrutturazione) <sup>(2)</sup>.

Il modello organizzativo e procedurale dell'istituto è stato, peraltro, recentemente mutuato dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia che prevede (art. 5, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) la costituzione della struttura da parte dei Comuni, anche mediante esercizio in forma associata ai sensi del capo V del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con il compito di semplificare i numerosi procedimenti che caratterizzano il settore attraverso il raccordo operativo tra le l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto

---

*Commento all'art. 25, d.lgs. n. 112 del 1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 118 ss.

(2) In tal senso P. MASCIOCCHI, *I procedimenti per la localizzazione industriale*, Milano, 1999, p. 6 ss. Dello stesso Autore, *Industria e commercio: guida allo sportello unico*, Roma, 2001.

dell'istanza o denuncia, e si pone, presumibilmente, la necessità di coordinare a livello regionale gli ambiti di intervento dello sportello unico per l'edilizia con quello delle attività produttive per evitare sovrapposizioni e duplicazioni istruttorie <sup>(3)</sup>.

L'effettiva implementazione dell'istituto ha, comunque, incontrato non poche difficoltà dovute alle resistenze burocratiche e procedurali a modificare prassi amministrative consolidate nonché dai dubbi interpretativi derivanti dalla normativa di riferimento. Proprio al fine di favorire la massima diffusione della struttura il Consiglio dei Ministri ha approvato una direttiva il 12 maggio 2000 "Provvedimenti per la piena attuazione delle disposizioni relative alla istituzione di sportelli unici per gli impianti produttivi" *c.d. action plan*.

Il provvedimento, prendendo atto dello stato di attuazione della normativa sullo sportello unico, ad un anno dall'entrata in vigore del regolamento n. 447 del 1998, e basandosi sulle difficoltà attuative evincibili dai monitoraggi effettuati dal Ministero dell'Interno, dal Formez e dalle associazioni imprenditoriali, nell'ambito dei lavori dell'osservatorio sulle semplificazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha previsto una serie di misure finalizzate alla massima diffusione della struttura su tutto il territorio nazionale (operatività degli sportelli in un numero tale da ricoprire il 90% della popolazione ad esclusione delle Regioni a statuto speciale che non hanno ancora recepito la relativa normativa) nonché al miglioramento della relativa organizzazione e della qualità del lavoro in modo da garantire i livelli qualitativi già raggiunti dalle esperienze di eccellenza.

In particolare, dai monitoraggi compiuti dal Formez <sup>(4)</sup> non-

(3) Il testo unico in materia edilizia è di tipo misto essendo composto da norme sia legislative che regolamentari ed è, pertanto, costituito dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (testo A) contenente le norme regolamentari e dal d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378 (testo B) contenente le norme legislative. Entrambi i testi sono pubblicati nella G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001.

(4) Sulla base dei dati forniti dal Formez, attraverso l'attività del progetto SI-Sportello Impresa, e rinvenibili nel *Manuale del responsabile di sportello unico*, Roma 2001, emerge che, a tre anni di distanza dalla creazione della struttura, le Regioni meglio posizionate risultano la Lombardia, il Piemonte, il Veneto, l'Emilia Romagna e la Toscana e posizioni di eccellenza sono state riscontrate anche nel sud, ad esempio in città come Palermo e Salerno dove spiccano alcune strutture in forma associata (ad esempio

ché dalla rilevazione commissionata dal Ministero della Funzione Pubblica alle Prefetture è emerso che l'ambito di applicazione della struttura è molto diversificato a livello territoriale con un afflusso di procedimenti quantitativamente molto differenziato da sportello a sportello e, conseguentemente, il relativo campo di intervento non è affatto omogeneo sia in relazione alle dimensioni del Comune sia ad altri fattori legati a caratteristiche economiche e produttive.

Il dato di particolare importanza che è stato in più occasioni evidenziato e che richiede un'attenta riflessione è che sebbene lo sportello risulti essere attivato nel 70% dei Comuni in realtà esso è solo formalmente operativo in quanto gli imprenditori lo trascurano privilegiando il ricorso alle procedure settoriali invece che a quella unificata introdotta dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal relativo regolamento attuativo.

Per favorire l'effettiva realizzazione dell'istituto il Governo, nell'ambito del *c.d. action plan* in precedenza menzionato, ha proposto alcune modifiche alla disciplina regolamentare sancite con il d.P.R. n. 7 dicembre 2000, n. 440, entrato in vigore il 24 febbraio 2001, che ha introdotto con decorrenza immediata rilevanti e consistenti novità, sia sul piano normativo sia in merito alla procedura di sportello unico, di seguito sinteticamente richiamate per ragioni di economia del presente lavoro.

In primo luogo è stato ampliato l'ambito di operatività dello sportello a tutti gli impianti relativi alla produzione di beni e servizi comprensivi, pertanto delle attività agricole, commerciali ed artigiane, delle attività turistiche ed alberghiere, dei servizi resi alle banche e dagli intermediari finanziari e dei servizi di telecomunicazioni. Come si evince dalla relazione di accompagnamento al regolamento le modifiche sono state determinate dalla necessità di fugare dubbi interpretativi sorti nella prima fase di attuazione in merito all'ambito di applicazione della disciplina valorizzando, in particolare, due profili: l'unicità del procedimento autorizzatorio e l'obbligatorietà dello sportello.

Un aspetto di particolare rilievo delle modifiche introdotte è

---

quella di Sangro Aventino dove uno sportello unico serve 45 Comuni limitrofi).

il ruolo attribuito alla amministrazione comunale all'interno della procedura <sup>(5)</sup> in quanto la formulazione della norma, proprio sulla base del dato letterale, sembra implicare una scelta discrezionale da parte della struttura competente per lo sportello unico ad avvalersi o meno delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici generali. Gli orientamenti espressi al riguardo da alcune Regioni <sup>(6)</sup> escludono l'ipotesi che il d.P.R. n. 440 del 2000 determini l'attribuzione al Comune della competenza diretta su tutti gli atti istruttori che costituiscono il procedimento autorizzatorio per l'insediamento delle attività produttive con il conseguente obbligo, per il responsabile della struttura di rivolgersi alle amministrazioni settorialmente competenti per le funzioni che esulano da quelle comunali.

Con riferimento al meccanismo introdotto dal nuovo regolamento per imporre l'obbligatorietà dell'istituto si rileva che la *ratio* della nuova formulazione dell'articolo 4, comma 2 *bis*, è quella di superare le difficoltà istruttorie che nella prassi applicativa del d.P.R. n. 447 del 1998 si sono effettivamente riscontrate. In sostanza, il citato comma 2 *bis*, nel ribadire l'inutilizzabilità degli atti autorizzatori rilasciati da amministrazioni diverse

(5) La nuova formulazione dell'articolo 4 del regolamento, dopo aver ribadito l'unicità del procedimento, stabilisce che esso ha inizio con "la presentazione di un'unica domanda alla struttura la quale adotta direttamente ovvero chiede alle amministrazioni di settore o a quelle di cui intenda avvalersi ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 112 del 1998 gli atti istruttori e i pareri tecnici comunque denominati dalle normative vigenti. Le amministrazioni sono tenute a far pervenire tali atti e pareri entro un termine non superiore a novanta giorni dal ricevimento della documentazione. Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto".

(6) Si rinvia sul punto a Regione Piemonte d.G.R. 15 ottobre 2001, n. 290, *Sportello unico per le attività produttive. Adozione delle indicazioni applicative del d.P.R. n. 447 del 1998 e d.P.R. 440/2000* con cui sono state riformulate le linee guida regionali in materia; alla delibera in corso di adozione della Regione Emilia-Romagna con cui si forniscono i nuovi indirizzi agli enti locali in materia, nonché alla delibera della Giunta Regionale della Lombardia n. 6/41318 del 1999 recante le prime indicazioni per la costituzione e l'avvio delle strutture comunali di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 112 del 1998 (pubblicata su *Edilizia e territorio*, n. 13 del 1999, p. 46 ss.) con cui si sono forniti chiarimenti sull'unicità del procedimento e sul ruolo delle amministrazioni comunali precisando che la nuova disciplina del procedimento autorizzatorio unico non ha spostato né tantomeno soppresso competenze e poteri amministrativi che restano in capo ai soggetti pubblici che ne sono titolari.

da quella responsabile del procedimento, è finalizzato a salvare, sulla base dei principi generali dell'economia dei mezzi giuridici, l'attività svolta dalle menzionate amministrazioni su richiesta dell'impresa, recuperandola al procedimento unico presso lo sportello.

Per quanto concerne la natura giuridica del provvedimento finale, il comma 1 dell'articolo 4, come modificato dal d.P.R. n. 440 del 2000, dispone che tale provvedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto che, pertanto, richiamerà tutti gli atti istruttori intervenuti ed enuncerà espressamente che è consentita la realizzazione dell'intervento oggetto del procedimento stesso.

Occorre, infine, osservare che il regolamento n. 400 del 2001 non affronta uno dei problemi applicativi maggiormente rilevanti della disciplina in esame che è costituito dalla mancanza del raccordo tra la procedura semplificata in materia e le singole procedure settoriali concernenti gli insediamenti produttivi.

La nuova regolamentazione si innesta, infatti, su procedimenti esistenti che non vengono però semplificati, coordinati o eliminati nell'ambito della nuova procedura autorizzatoria facente capo al Comune interessato, in forma singola o associata. Del resto, proprio il principio del procedimento unico e della conseguente responsabilità unica implica la necessità di individuare le normative di settore vigenti in materia per attuare il relativo coordinamento. Tale esigenza è stata, peraltro, segnalata con forza dal mondo imprenditoriale, come si evince da un recente studio della Confindustria <sup>(7)</sup>.

Occorre, peraltro, considerare che la legge 24 novembre

---

(7) Il documento della Confindustria, *Sportello unico per le attività produttive. Proposte di modifica alla regolamentazione esistente*, Roma, marzo 2001, è rinvenibile sul sito [www.confindustria.it](http://www.confindustria.it). In particolare, nel documento si rileva che "Il decollo del nuovo strumento è stato e continua ad essere difficoltoso poiché al procedimento unico amministrativo si è giunti non attraverso la semplificazione delle normative preesistenti in materia urbanistica, ambientale, dell'igiene e della sicurezza del lavoro ma soltanto a seguito del loro inserimento nello stesso procedimento unico fermo restando le competenze e le funzioni degli enti di riferimento, enti che fino ad oggi hanno opposto resistenza anche al solo coordinamento da parte del responsabile dello sportello unico", p. 6 ss.

2000, n. 340, recante “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione del procedimento amministrativo” con l’art. 6 ha introdotto al d.lgs. n. 112 del 1998 l’art. 27 *bis*, *Misure organizzative per lo sportello unico per le imprese*. Tale norma prevede che i soggetti competenti a svolgere le funzioni in materia di sportello unico per le attività produttive, ai sensi degli artt. 23 e ss. del d.lgs. n. 112 del 1998 devono provvedere all’adozione delle misure organizzative necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie, al fine di assicurarne il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato regolamento.

La norma deve essere esaminata sotto due distinti profili: da un lato essa qualifica come atti istruttori le competenze della amministrazioni, enti ed autorità i cui procedimenti sono coinvolti nella procedura dello sportello unico definizione che non è stata condivisa dalle Regioni <sup>(8)</sup>, dall’altro con una formulazione ampia e generica attribuisce alle amministrazioni regionali il compito di adottare le necessarie iniziative per raccordare le diverse attività istruttorie con i termini del regolamento attuativo della struttura.

In attuazione della citata disposizione le Regioni hanno predisposto le soluzioni procedurali ed organizzative più consone all’assetto delle funzioni inerenti la materia delineato dal legislatore regionale nonché alle esigenze delle diverse realtà territoriali, alcune delle quali verranno brevemente illustrate nel successivo paragrafo.

---

(8) Le Regioni, con il parere reso in sede di Conferenza Unificata sul disegno di legge annuale di semplificazione per il 1999, del 6 dicembre 1999, hanno espresso orientamento contrario alla formulazione della norma che qualifica come mere attività istruttorie le competenze dei diversi soggetti pubblici coinvolti nel procedimento di cui al d.P.R. n. 447 del 1998. Si rileva che la Regione Liguria ha proposto ricorso alla Corte Costituzionale per la questione di legittimità costituzionale avverso l’art. 6 della legge n. 340 del 2000 ritenendo la previsione lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni e agli Enti locali (G.U., 1°serie speciale, 24/1/2001, n. 4, p. 10 ss.) nonché ricorso alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione avverso il d.P.R. n. 440 del 2000, art. 1, comma 1, lett. g) (G.U., 1° serie speciale, 9/5/2001, n. 18, p. 19 ss.). Anche la Regione Veneto ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione avverso alcune norme del d.P.R., n. 440 del 2000 (G.U., 1° serie speciale, 9/5/2001, n. 18, p. 13 ss.).

Per completare il quadro normativo di riferimento occorre, inoltre, considerare che la materia delle attività produttive sarà soggetta ad un significativo cambiamento a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" che è intervenuta in modo assai incisivo sul sistema delle fonti del diritto sia nazionali che delle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, alla luce della riforma sono state attribuite alle Regioni numerose competenze legislative esclusive in settori di particolare rilievo e attinenti all'argomento considerato come ad esempio l'industria, l'artigianato, le fiere e mercati, materie per le quali si aprono spazi di intervento assolutamente inediti per il legislatore regionale in quanto le leggi in questione sono sottratte al rispetto del limite dei principi fondamentali della materia dettati con le leggi quadro/cornice.

Alla luce del mutato quadro giuridico-costituzionale delineato dalla riforma si ritiene possibile ipotizzare, per il settore considerato, anche una rivalutazione degli interventi che le Regioni potranno predisporre in materia di sportello unico per le attività produttive adeguando a livello normativo il relativo modello alle esigenze delle comunità territoriali.

## **2. *I modelli di raccordo tra la procedura autorizzatoria unica e le discipline di settore***

Come ricordato in precedenza, l'articolo 27 *bis* del d.lgs. n. 112 del 1998 dispone che le amministrazioni, gli enti e le autorità competenti a svolgere attività istruttorie nell'ambito del procedimento di autorizzazione alle attività produttive devono provvedere all'adozione delle misure organizzative necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini previsti dal regolamento dello sportello unico.

Le esperienze attuative dello sportello unico a livello regionale forniscono, anche sotto questo specifico profilo, utili elementi di riflessione ed analisi.



Ad esempio, la Regione Liguria con la l.r. n. 9 del 1999 e successive modifiche, ha disciplinato l'istituzione degli sportelli unici per le imprese e le procedure per le attività produttive e con la delibera della G.R. n. 1230 del 26/10/2001, ha individuato i procedimenti regionali rientranti nell'ambito di applicazione dell'istituto prevedendo i necessari criteri di coordinamento. In particolare si dispone che non si fa ricorso alla procedura dello sportello unico e si segue quella disciplinata dalla normativa di settore quando i procedimenti sono di competenza "esclusiva" della Regione precisando tale tipologia <sup>(9)</sup>. Si prevede, inoltre, una proposta di accordo rivolto alle realizzazioni delle forme di collaborazione più adeguate tra la Regione Liguria, i Comuni e le altre pubbliche amministrazioni coinvolte nella procedura che richiede la realizzazione di un sistema di comunicazione che consenta di gestire i procedimenti amministrativi di competenza dello sportello e di assicurare un servizio informativo integrato in rete capace di raccogliere le informazioni generate dalle singole amministrazioni.

Per quanto attiene alla esperienza della Regione Emilia-Romagna, nell'ambito dei principi stabiliti in materia dalla l.r. n. 3 del 1999 (artt. 70 e 71), si è cercato di valorizzare il ruolo dello sportello unico come struttura di servizio alle imprese creando, a tal fine, una rete di strutture per garantire servizi omogenei sul territorio, caratterizzati da analoghi ed elevati standard di qualità nonché condizioni di pari opportunità al sistema imprenditoriale dell'intera Regione <sup>(10)</sup>. In tale contesto è

---

(9) Nel citato atto deliberativo (all. A) si precisa che per procedimenti di competenza esclusiva si intendono quei procedimenti nei quali sono richiesti provvedimenti permissivi o autorizzativi della sola Regione e non sono richiesti analoghi provvedimenti di altri enti pubblici. Così, ad esempio, è di competenza esclusiva della Regione il procedimento relativo all'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cava che non richieda anche la concessione edilizia, o altro provvedimento amministrativo di una diversa amministrazione pubblica. Nei procedimenti di competenza esclusiva come sopra definiti sono ricompresi anche procedimenti nei quali altri enti esprimono pareri, valutazioni tecniche o osservazioni nell'ambito del procedimento regionale. In questa ipotesi il responsabile del procedimento regionale comunica, a meri fini di pubblicità e di inserimento nell'archivio informatico dello Sportello unico, l'avvio della procedura, la conclusione della stessa, l'esito dei collaudi e dei controlli eventualmente previsti.

(10) In tal senso cfr. *La rete degli sportelli unici in Emilia-Romagna. Una comunità*

stata prevista la concessione di contributi ai Comuni singoli e associati e la promozione di iniziative rivolte al personale addetto alle nuove strutture.

Inoltre, gli enti locali, per favorire l'attuazione della riforma e il raccordo interprocedimentale tra le diverse amministrazioni coinvolte, hanno stipulato specifici accordi, intese, protocolli operativi e protocolli d'intesa finalizzati proprio alla semplificazione dei procedimenti relativi alla localizzazione degli impianti produttivi di beni e di servizi <sup>(11)</sup>.

Sotto il profilo del raccordo tra il procedimento autorizzatorio unico e le diverse discipline di settore, l'art. 70 della l.r. n. 3 del 1999 attribuisce alla Regione il compito di attuare la razionalizzazione della distribuzione delle funzioni e delle competenze fra gli enti locali e provvedere, nelle materie di propria competenza, alla ridisciplina dei procedimenti amministrativi. In tal senso, anche in attuazione dei conferimenti di funzioni contenuti nel d.lgs. n. 112 del 1998, si è provveduto ad una razionalizzazione delle competenze in materia ambientale, ponendo in capo alle Province gran parte delle funzioni autorizzative, e si sono operate alcune significative semplificazioni per procedimenti connessi alla procedura autorizzatoria unica (ad esempio in materia di vincolo idrogeologico, di distribuzione di energia elettrica, di approvvigionamento di acque pubbliche).

I richiamati criteri sono stati ulteriormente precisati con un atto di indirizzo <sup>(12)</sup> che, a seguito delle modifiche previste dal

---

*virtuale per servizi reali alle imprese*, in Collana di documentazione dell'Assessorato alle Attività Produttive, n. 2 del 2001.

(11) Vedasi, ad esempio, l'intesa sottoscritta tra la Provincia di Bologna, i Comuni interessati nonché le Aziende Sanitarie e i Vigili del fuoco in data 8/2/1999 finalizzata a definire un accordo di carattere sperimentale tra il responsabile del procedimento unico dello sportello e i responsabili dei pareri, nulla osta, autorizzazioni *etc.*, al fine di introdurre strumenti di immediata semplificazione in materia; il protocollo operativo stipulato dalla Provincia di Ferrara con amministrazioni pubbliche ed enti esterni in data ottobre 1999; il protocollo d'intesa della Provincia di Ravenna del 18 maggio 1999 con Camera di commercio, Comuni, ARPA, Aziende Sanitarie ecc per la semplificazione amministrativa e la realizzazione dello sportello unico.

(12) Si tratta della delibera della Giunta Regionale 26 luglio 1999, n. 1367 recante *Prime indicazioni per la realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive* B.U.R. 10/9/1999, n. 114.

d.P.R. n. 440 del 2000, è in corso di modifica anche al fine di puntualizzare il necessario raccordo della novellata disciplina del procedimento autorizzativo con alcune rilevanti discipline di settore, in particolare quella urbanistica e quelle in materia ambientale (rifiuti, esercizio di linee elettriche) e di esercizi commerciali.

La Regione Piemonte ha, invece, recentemente predisposto le nuove linee guida in materia <sup>(13)</sup> con il necessari raccordo con le procedure di settore in particolare in materia di rifiuti e di compatibilità ambientale per le quali si ritiene che la relativa legislazione preveda da tempo una vera e propria. anticipazione dello sportello unico. Con particolare riferimento al settore dei rifiuti si precisa che il procedimento di cui all'art. 27 e 28 del d.lgs. 22/97 *c.d.* "decreto Ronchi", non rientri tra quelli che attivano la competenza dello sportello unico anche perché il provvedimento in questione non è stato interessato da alcuna abrogazione ed è dunque caratterizzato, anche rispetto a quello del regolamento dello sportello unico, da una condizione di specialità che fa dubitare del fatto che possa essere stato inciso dal regolamento medesimo.

Con riferimento agli aspetti urbanistici ed edilizi con il richiamato atto di indirizzo si fa riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale del 26 giugno 2001, n. 206, che ha dichiarato illegittima la norma recata dalla lettera g) del comma 2 dell'art. 25 del d.lgs. n. 112 del 1998 non ammettendo che una conferenza di servizi, in cui una Regione potrebbe essere messa in minoranza, abbia titolo a disporre una variante allo strumento urbanistico regionale.

Le conseguenze tratte dalla menzionata pronuncia possono essere diverse. Ad esempio la Regione Veneto <sup>(14)</sup>, in attuazione della declaratoria della Corte Costituzionale, ha ritenuto modificate le regole di funzionamento della conferenza di servizi di cui

(13) La deliberazione della Giunta Regionale 15 ottobre 2001, n. 29 recante *Sportello unico per le attività produttive. Adozione delle indicazioni applicative del d.P.R. n. 447 del 1998 e del d.P.R. n. 440 del 2000*, pubblicato nel B.U.R. n. 43 del 2001.

(14) Regione Veneto, Circolare 31/7/2001, n. 16, d.G.R. del 27/7/2001, su B.U.R. Veneto n. 74 del 17/8/2001.

all'articolo 5 del regolamento e ciò nel senso di assumere il consenso della Regione sulla variante come presupposto necessario perché la variante stessa possa essere legittimamente approvata dal Consiglio Comunale. La Regione Piemonte, con le linee guida richiamate, configura anche una diversa soluzione derivante dalle conseguenze della declaratoria di incostituzionalità e cioè la non applicazione del richiamato articolo 5 in attesa della relativa riformulazione.

La Regione Lombardia, infine, ha fornito, sin dall'entrata in vigore del regolamento n. 447 del 1998, indicazioni molto precise al sistema locale per la costituzione degli sportelli unici cercando di favorire la realizzazione di strutture sovracomunali <sup>(15)</sup>. Si è, in particolare, precisato, che la normativa che ha istituito lo sportello unico non ha spostato né tantomeno soppresso competenze e poteri amministrativi che restano, pertanto in capo ai diversi soggetti pubblici che ne sono titolari e che l'effetto della semplificazione consiste nel fatto che gli atti di assenso espressi dai soggetti pubblici coinvolti rilevano come atti interni al procedimento unico.

Sulla base dell'analisi recentemente svolta da un apposito gruppo di ricerca denominato "Osservatorio sulla riforma amministrativa e sul federalismo", commissionato dalla Regione Lombardia <sup>(16)</sup>, si chiariscono i rapporti esistenti tra il procedimento autorizzatorio in materia di impianti produttivi e le normative di settore, in particolare quelle ambientali.

Al riguardo la Regione deve rendersi promotrice di apposite convenzioni volte a realizzare un modello procedimentale la cui implementazione presuppone la realizzazione di una rete telematica su base regionale di collegamento tra le diverse amministrazioni coinvolte.

Dalla sintetica valutazione di alcuni modelli di raccordo tra le

---

(15) Con la deliberazione della Giunta Regionale n. 6/41318 del 1999 recante *Prime indicazioni per la costituzione e l'avvio delle strutture comunali di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 112 del 1998 e al d.P.R. n. 447 del 1998* (pubblicata su *Edilizia e territorio*, n. 13 del 1999, p. 46 ss.) si sono forniti chiarimenti sull'unicità del procedimento e sul ruolo delle amministrazioni comunali.

(16) I risultati della ricerca sono rinvenibili nel sito Internet della Regione Lombardia alla homepage *Sportello unico per le attività produttive*.

diverse procedure coinvolte nell'attività autorizzatoria dello sportello unico, in precedenza esaminati, emerge l'esigenza di una forte integrazione tra le diverse amministrazioni competenti che la Regione, a livello normativo e di indirizzi generali, deve cercare di soddisfare essendo indubbiamente il coordinamento procedurale uno degli snodi strategici per la realizzazione della riforma più ambiziosa ed innovativa degli ultimi anni sul piano dei rapporti tra la Pubblica amministrazione e il mondo delle attività produttive.

### 3. *I rapporti con la disciplina del commercio*

Si è già avuto modo di rilevare come il d.P.R. n. 447/98 abbia dettato una peculiare disciplina procedurale, senza intervenire direttamente sulla preesistente normativa di settore. L'obiettivo di semplificazione dell'azione amministrativa non viene infatti perseguito sopprimendo preesistenti funzioni e competenze <sup>(17)</sup>, ma piuttosto facendone confluire l'esercizio in una unitaria sequenza procedimentale <sup>(18)</sup>. Il Regolamento, dunque, non contribuisce a fare chiarezza circa il conseguente complesso rapporto tra attribuzioni e procedure, anche perché le stesse non vengono esplicitamente individuate in tale sede e comunque risultano variare in relazione al tipo di impianto, alla sua destinazione, alle sue dimensioni, alla sua collocazione sul territorio <sup>(19)</sup>. Diviene, pertanto, indispensabile procedere in via interpre-

---

(17) La stessa relazione di accompagnamento al Regolamento evidenzia come l'indicazione della legge di delega non si riferisca ad un preciso procedimento amministrativo, ma individui, invece, determinate attività oggetto di regolazione in sedi normative di portata generale. Cosicché, "si è trattato di 'isolare' tali attività rispetto al contesto generale attraverso la configurazione di una disciplina procedimentale *ad hoc*, semplificata rispetto a quella ordinaria [...]". Questo spiega, tra l'altro, perché [...] non vi siano abrogazioni".

(18) In tal senso E. BOSCOLO, *Commento all'articolo 25*, in G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista*, cit., p. 118, il quale rileva come il risultato di semplificazione venga raggiunto "attraverso la trasformazione di espressioni di assenso, prima formulate mediante atti a carattere provvedimentale, in atti a mera rilevanza endoprocedimentale", ossia "attraverso una significativa opera di deprovvedimentalizzazione".

(19) Il rilievo è operato da P. MASCIOCCHI, *Industria e commercio: guida allo sportello*

tativa all'armonizzazione delle diverse discipline di settore ed al raccordo delle relative fasi procedurali nell'ambito del procedimento autorizzatorio unico.

È ben noto che la realizzazione dello sportello unico risponde ad esigenze di semplificazione delle procedure amministrative per l'insediamento e l'avvio di impianti produttivi, caratterizzate dalla necessità – per gli operatori economici interessati – di acquisire molteplici atti abilitativi, rilasciati da una pluralità di Amministrazioni nel rispetto di regole e termini spesso non raccordati tra loro. Se attraverso l'unificazione del procedimento autorizzatorio, l'introduzione di moduli procedurali *ad hoc* e l'individuazione di un unico referente per i soggetti interessati al procedimento stesso, si è inteso ridurre i costi “burocratici” posti a carico delle imprese <sup>(20)</sup>, è innegabile come tali innovazioni abbiano parallelamente fatto emergere alcuni profili di complessità nel rapporto tra le Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, ora più che mai chiamate a compiere uno sforzo di reciproco coordinamento <sup>(21)</sup>.

Invero, la struttura comunale – di cui lo Sportello unico costituisce articolazione organizzativa – è chiamata a svolgere

---

*unico*, Roma, FISE servizi, 2001, p. 111.

(20) Tra gli operatori economici permangono tuttavia alcune perplessità, come testimonia il menzionato studio di Confindustria, F. CONSOLE (a cura di), *Sportello unico per le attività produttive - Proposta di modifica alla regolamentazione esistente*, cit., p. 20 ss., che mette in guardia dai possibili rischi di insuccesso della riforma, cui conseguirebbe inevitabilmente un rallentamento delle iniziative produttive. Si sottolinea, in particolare, come il nostro sistema amministrativo sia caratterizzato dalla presenza di vincoli burocratici che dipendono, “non tanto dai tempi eccessivamente lunghi previsti dalla legge o dalla complessità della procedura unica, quanto, piuttosto, dalla presenza di una moltitudine di enti che intervengono a vario titolo nel procedimento e dalla presenza di una legislazione di settore sovrabbondante e, spesso, datata”. Si pone così in luce una nuova esigenza che trova il proprio fondamento, più che nella semplificazione delle singole procedure settoriali, nella “concentrazione funzionale dei procedimenti amministrativi riferentesi ad un medesimo profilo di interesse al fine di ricondurli ad unità”.

(21) Sul punto, il predetto documento di Confindustria, F. CONSOLE (a cura di), *op. cit.*, p. 6 ss., evidenzia come la nuova disciplina, da un lato, renda più stringenti i rapporti tra la struttura unica e gli altri Enti coinvolti nel procedimento, senza d'altro canto porre mano alla semplificazione degli endoprocedimenti, nè riconoscere al responsabile del procedimento un potere funzionalmente sovraordinato rispetto ai funzionari delle altre Amministrazioni chiamate a fornire pareri ed atti di assenso.

un'attività che ben può essere qualificata come funzionale all'ottimale tutela dei molteplici interessi coinvolti nella realizzazione dell'insediamento produttivo, componendo al meglio tali interessi con le esigenze di celerità e di efficienza che risultano centrali per l'imprenditore e coordinando l'azione dei vari soggetti pubblici coinvolti nel procedimento unico, senza spogliarli della cura diretta dell'interesse di cui ciascuno di essi è titolare: la sua funzione consiste, in sostanza, nel ricondurre ad unità, o meglio, ad un'unica espressione provvedimentale, molteplici procedimenti convergenti<sup>(22)</sup>.

Le disposizioni procedurali introdotte dal d.P.R. n. 447/98, come modificato, interessano infatti i diversi profili autorizzatori connessi all'insediamento di impianti produttivi, in particolare per quanto concerne gli aspetti urbanistici, sanitari, ambientali della sicurezza, così come espressamente richiamati dall'articolo 25 del decreto legislativo n. 112/98<sup>(23)</sup>.

Risultano assoggettati alla disciplina del procedimento unico non solo gli impianti industriali o artigianali strettamente intesi ma anche gli insediamenti destinati allo svolgimento di attività produttive riconducibili all'ambito dei servizi o del commercio, fermo restando il rilascio della concessione edilizia o l'acquisizione della valutazione d'impatto ambientale laddove necessarie ai sensi delle relative disposizioni di settore. Per espressa previsione dello stesso Regolamento (articolo 1, commi 1 e 3), resta comunque salvo quanto disposto dal decreto legislativo n. 114 del 1998 e quanto previsto dall'articolo 27 del decreto legislativo n. 112 del 1998 in ordine al procedimento di valutazione di im-

(22) Così M. SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Diritto Amministrativo*, 2001, n. 1, p. 185 ss., secondo il quale, peraltro, l'unitario atto di assenso "non è scomponibile nella molteplicità delle autorizzazioni o atti di assenso reciprocamente autonomi che, mancando la nuova normativa, dovrebbero essere singolarmente adottati; ma li supera tutti risolvendosi in un atto del tutto diverso dalla loro mera sommatoria".

(23) Per un'elencazione dettagliata, nonché per un tentativo di sistematizzazione, delle diverse tipologie di interventi per i quali risulta attivabile il procedimento di competenza dello sportello unico, secondo le regole introdotte dal d.P.R. n. 447/98, si rinvia a P. GALEONE (a cura di), *Manuale del responsabile di sportello unico*, Roma, FORMEZ, 2001, pp. 24 e 25. Si veda anche C. COSENTINO e F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 78 e ss.

patto ambientale. Sono altresì fatte salve “le competenze e le procedure relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento”, disciplinate dagli articoli 18 e 21 della legge n. 128 del 1998.

Per quanto attiene alla materia del commercio, non sembra potersi sostenere che, mediante la salvezza della disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 114/98, il Regolamento abbia inteso circoscrivere l'ambito di operatività dello sportello unico, nel senso di escludere l'intervento della struttura e l'applicazione delle relative procedure semplificate in riferimento all'insediamento di impianti da adibire ad attività commerciale. Una simile conclusione, del resto, mal si concilierebbe con quanto previsto dal comma 1-*bis* dell'articolo 1 del d.P.R. n. 447/98 che espresamente ricomprende tra gli impianti assoggettati alla disciplina del procedimento unico quelli “relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi”, ivi incluse, a titolo meramente esemplificativo, le attività agricole, commerciali e artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni <sup>(24)</sup>.

Né pare potersi concludere che il Regolamento abbia inteso preservare le sole disposizioni del decreto *c.d.* Bersani che individuano i requisiti per l'esercizio di attività commerciali: se così fosse, infatti, non si comprenderebbe la reale necessità di una simile previsione, dal momento che il d.P.R. n. 447/98 interviene esclusivamente in ordine ad aspetti procedurali, lasciando comunque inalterata la normativa sostanziale <sup>(25)</sup>.

---

(24) Come noto, tale disposizione -inserita dal d.P.R. n. 440/00 allo scopo di assicurare, sul punto, uniformità d'interpretazione- ribadisce l'orientamento già espresso al punto “e) ambito di applicazione” dell'Accordo sancito l'1 luglio 1999, nell'ambito della Conferenza unificata, tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, con il quale sono stati individuati i criteri applicativi della normativa sullo sportello unico per le attività produttive. Il testo integrale dell'Accordo costituisce parte integrante della Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 8 luglio 1999, n. DAGL 1. 3. 1/43647.

(25) Ciò risulta chiaramente esplicitato anche nella relazione di accompagnamento al Regolamento, laddove si chiarisce che la scelta operata per un' incisiva azione di miglioramento ed accelerazione delle procedure autorizzatorie di cui trattasi è stata “quella di demandare la disciplina dei principi di diritto sostanziale a norme di rango



Pertanto, lo stesso articolo 1, comma 1 del Regolamento, laddove fa salvo quanto disposto dal decreto legislativo n. 114/98, non può che intendersi come riferito a quei primi aspetti. In altri termini, mediante la salvezza -tra le altre, della normativa sul commercio, il d.P.R. n. 447/98 si sarebbe piuttosto preoccupato di conservare autonomia alle valutazioni amministrative che assumono rilevanza in ordine alla tutela degli interessi disciplinati e garantiti dalla normativa speciale preservata, con la conseguenza che, relativamente agli esercizi commerciali (così come agli insediamenti di servizi), l'attività dello sportello unico dovrà combinarsi con quella disciplinata dalla normativa di settore <sup>(26)</sup>.

In concreto, dunque, le modalità procedurali indicate dal d.P.R. n. 447/98, come modificato, troveranno applicazione laddove l'attività commerciale comporti alcuno degli interventi elencati all'articolo 1, comma 1 del Regolamento (dovendo in tal caso lo sportello unico attivarsi in ordine ai relativi profili autorizzatori), fermo restando il ricorso alle procedure previste dal decreto legislativo n. 114/98 per i profili concernenti l'esercizio dell'attività commerciale medesima.

Simili conclusioni trovano, peraltro, supporto nella specificazione operata dall'articolo 1 del Regolamento in ordine all'ambito di applicazione della disciplina del procedimento unico, la quale -come si evince dal tenore letterale della norma- concerne gli "impianti produttivi di beni e servizi" e non si estende invece all'esercizio della relativa attività. Le stesse si pongono in linea con quanto precisato nell'Accordo dell'1 luglio 1999, raggiunto in sede di Conferenza unificata, ove si chiarisce che "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, [...] 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

---

primario lasciando, invece, al regolamento l'intera disciplina procedimentale".  
 (26) Così M. SGROI, *op. cit.*, p. 195.

adibiti ad uso di impresa. Per quanto riguarda l'attività commerciale, la struttura responsabile provvede a tutte le autorizzazioni necessarie<sup>(27)</sup>, applicando, per quanto riguarda l'autorizzazione all'esercizio dell'attività, le previsioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114<sup>(28)</sup>. Resta tuttavia da chiarire se – ed in che termini – l'autorizzazione commerciale, ove richiesta, ricada nell'ambito del procedimento unico, governato dalla struttura comunale secondo le regole procedurali introdotte dal d.P.R. n. 447/98.

Una risposta coerente con quanto fin qui osservato circa il carattere di autonomia, sotto il profilo procedurale, dell'autorizzazione commerciale (autonomia che, come rilevato, il regolamento avrebbe inteso preservare attraverso la salvezza del decreto legislativo n. 114/98) porterebbe ad escludere la predetta possibilità, dal momento che tale decisione attiene a profili diversi da quelli che vengono in considerazione nel procedimento unico e differenti sono gli interessi tutelati. Tali provvedimenti non parrebbero dunque "incorporabili" nell'autorizzazione complessiva rilasciata dalla struttura comunale ai sensi del d.P.R. n. 447/98<sup>(29)</sup>, ferma restando la necessità di assicurare la conte-

---

(27) Una previsione non dissimile è contenuta nella deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 1367 del 26 luglio 1999 (recante "Prime indicazioni per la realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive") ove si precisa come la formulazione dell'articolo 1, comma 1 del Regolamento, laddove viene fatto salvo quanto previsto dal d.lgs. 114/1998, sia da intendersi "nel senso che per quanto riguarda le attività commerciali si applica la disciplina procedimentale contenuta nel d.lgs. 114/1998, ma il procedimento di autorizzazione per l'esercizio di attività commerciali di cui all'art. 4, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 114/1998, laddove previsto, si avvia con la presentazione dell'istanza allo sportello unico. Il quale provvede di conseguenza".

(28) Sulla questione dei rapporti tra le discipline in esame interviene in maniera esplicita anche la richiamata deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 29 - 4134 del 15 ottobre 2001 la quale, dopo avere evidenziato che "la coincidenza tra i procedimenti della normativa sul commercio ed il procedimento unico è più apparente che reale, poiché i contenuti degli uni e dell'altro non si sovrappongono se non in limitata misura", riconosce la possibilità di "applicare la disciplina sostanziale del commercio oggi vigente attraverso l'esercizio di un procedimento unico gestito dalla struttura dello sportello unico competente".

(29) In tema di formazione dell'atto di assenso, la predetta deliberazione della Regione Piemonte n. 29 - 4134 del 2001 precisa invece che "le amministrazioni competenti secondo le norme 'di settore', richieste dallo sportello unico a cui l'operatore si è rivolto, svolgono le attività loro proprie fino agli atti conclusivi delle stesse, che conservano i

stualità o comunque un raccordo – non ultimo sotto il profilo temporale – tra i diversi momenti autorizzativi.

4. *Segue: esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita*

Come noto, relativamente all'attività di vendita al dettaglio sulle aree private in sede fissa, il decreto legislativo n. 114/1998 individua diverse tipologie di esercizi, distinguendo tra esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita.

Il medesimo decreto, all'articolo 7, assoggetta a semplice comunicazione al Comune competente l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie degli esercizi di vicinato. Rispetto a tali fattispecie procedurali si pongono interrogativi circa la sussistenza o meno, in capo allo sportello unico, della competenza a provvedere in ordine alle relative istanze. Al riguardo dovrebbe valere quanto in precedenza osservato circa il fatto che l'attivazione dello sportello unico è richiesta nel caso in cui l'attività commerciale comporti alcuno degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1 del Regolamento, trovando applicazione, in ordine ai relativi profili autorizzatori, le modalità procedurali indicate dal D.P.R. n. 447/98. Pertanto, le istanze non collegate alla realizzazione dei predetti interventi sugli impianti risulterebbero sottratte all'applicazione della disciplina del procedimento unico, la quale – come osservato – non attiene all'esercizio dell'attività <sup>(30)</sup>.

---

loro caratteri e perfino il loro 'nomen iuris'; tali atti vengono però convogliati alla struttura unica, alla quale compete -anche nella materia commerciale- emettere il provvedimento unico conclusivo, costituente (secondo il d.P.R. 440/2000) il solo titolo abilitativo".

(30) Sul punto si può fare richiamo, ancora una volta, all'orientamento espresso dalla Regione Piemonte con la citata deliberazione n. 29 - 4134 del 15 ottobre 2001, la quale ha escluso che transiti attraverso lo sportello unico la semplice comunicazione riguardante gli esercizi di vicinato, laddove non risultino necessari altri consensi, pareri, autorizzazioni, concessioni edilizie: "non ci si trova infatti, in tali casi, in presenza di procedimenti che implicano un provvedimento della pubblica amministrazione: l'attività di questa si risolve in un'azione di controllo e non già in un'attività preordinata al rilascio di atti e di titoli abilitativi". Inoltre "non si tratta di realizzare, ampliare, etc. im-

L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di medie e grandi strutture di vendita risultano invece assoggettati ad autorizzazione comunale (articoli 8 e 9 d.lgs. n. 114/98). Al Comune ovvero alla Regione viene demandata l'adozione della disciplina relativa al procedimento autorizzatorio per le medie e, rispettivamente, per le grandi strutture di vendita – incluse le disposizioni atte ad assicurare la trasparenza e la snellezza dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento stesso – nonché l'individuazione del termine entro il quale le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego. Nel caso di grandi strutture di vendita si prevede, inoltre, che la relativa domanda sia sottoposta all'esame di una conferenza di servizi, indetta dall'Amministrazione comunale, alla quale partecipano i rappresentanti della Regione, della Provincia e del Comune territorialmente interessati: la conferenza decide, a maggioranza dei componenti, entro 90 giorni dalla sua convocazione, in base alla conformità dell'insediamento alle normative vigenti; il rilascio dell'autorizzazione è comunque subordinato al parere favorevole del rappresentante della Regione.

In relazione a tali fattispecie procedurali è ben evidente la necessità di assicurare un adeguato coordinamento tra procedura autorizzatoria avente natura commerciale e procedura a carattere urbanistico-territoriale. Tale esigenza di raccordo è, peraltro, resa manifesta dal medesimo decreto legislativo n. 114/1998 attraverso un esplicito riferimento alla “correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità” (articolo 6, comma 2, lettera d). In tal senso pare agevolmente ipotizzabile un diretto coinvolgimento della struttura unica in relazione al rilascio delle richieste autorizzazioni commerciali, ovviamente nel ri-

---

pianti, ma semplicemente di ‘esercitare’ l'attività di commercio al dettaglio”. Al contrario, risulta attivabile l'intervento dello sportello unico “se l'esercizio dell'attività anzidetta comporta ulteriori azioni amministrative che conducano al rilascio (o meno) di consensi, pareri, autorizzazioni di natura diversa”.

spetto delle procedure previste dal decreto legislativo n. 114/98<sup>(31)</sup>. Il relativo procedimento potrebbe dunque “transitare” attraverso lo sportello unico, senza che ciò implichi il suo confluire nell’ambito della procedura autorizzatoria disciplinata dal d.P.R. n. 447/98<sup>(32)</sup>.

(31) Un’esplicita previsione in tale direzione si rinviene, tra le altre, nella legge della Regione Abruzzo n. 62 del 1999, ai sensi della quale “la contestualità dei procedimenti di rilascio della concessione edilizia inerente l’immobile o il complesso di immobili e dell’autorizzazione amministrativa all’apertura di una media o grande struttura di vendita è assicurata dai Comuni conferendo i due procedimenti allo sportello unico per le attività produttive” (articolo 7).

(32) Sul punto può farsi richiamo al Titolo II della legge della Regione Liguria n. 19 del 2 luglio 1999 (recante la disciplina del commercio in attuazione del Decreto legislativo n. 114/1998), le cui disposizioni “si danno carico di assicurare la correlazione dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni commerciali con quelli di rilascio dei titoli edilizi [...] prevedendo una apposita disciplina coordinata per l’apertura delle grandi strutture di vendita, facente capo allo Sportello Unico in qualità di organo preposto all’istruttoria ed alla definizione delle procedure semplificate per le attività produttive [...]”. Così si esprime la Circolare P.G.R. n. 6 del 24 novembre 1999, contenente le “istruzioni applicative” della predetta legge, precisando inoltre che “la nuova disciplina stabilita nell’articolo 16 della l.r. n. 19/1999 concentra nello Sportello Unico anche l’attivazione (commi 1 e 2) e la conclusione del procedimento volto al rilascio delle autorizzazioni commerciali relative alle grandi strutture di vendita (comma 3), riconoscendo alla sopramenzionata conferenza di servizi *c.d.* ‘Bersani’ (art. 9, comma 3 e 4, del d.lgs. n. 114/1998) il valore non solo di sede istruttoria di esame e valutazione delle istanze, bensì anche di sede decisoria (comma 3) in cui, cioè, si rilasciano le suddette autorizzazioni”. Viene, peraltro, evidenziato come, nell’ambito del medesimo articolo 16, sia individuata “una serie diversificata di fattispecie a seconda che l’istanza di rilascio di autorizzazione commerciale presupponga o meno anche il rilascio di titoli edilizi e/o di altri atti autorizzativi di vario genere, ovvero addirittura richieda l’approvazione di varianti agli strumenti urbanistici o territoriali, vigenti od in itinere”.