

## **LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE: LE ATTIVITÀ TURISTICO – RICETTIVE E LA TUTELA DELLE AREE PROTETTE**

**A cura del Dott. Alessandro Camarda\***

**Sommario** 1. Premessa – 2. Quadro di riferimento normativo: la disciplina nazionale e regionale – 2.1. Il riparto delle competenze legislative alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale – 3. Articolazioni della Struttura unica e Responsabile Unico del Procedimento – 3.1. La struttura del procedimento – 4. Lo Sportello unico nella legislazione regionale del Veneto: il progetto SUAPED – 5. Lo Sportello unico e le attività turistico-ricettive: quadro di riferimento normativo – 5.1. L'impresa turistica – 5.2. La disciplina autorizzatoria delle attività ricettive nella legislazione nazionale – 5.3. La disciplina autorizzatoria nella legislazione regionale del Veneto – 6. Ipotesi per un modello di procedimento unico per le strutture turistico-ricettive – 7. Il ruolo dello Sportello unico per l'implementazione delle strutture ricettive nelle aree protette – 8. Conclusioni – Appendice: Schema di regolamento per l'istituzione e la gestione della Struttura unica.

### **1. - Premessa**

L'introduzione nel nostro ordinamento giuridico dell'istituto dello Sportello Unico per le Attività Produttive (in acronimo SUAP) nasce come risposta alle esigenze di modernizzazione della Pubblica Amministrazione al fine di rendere più efficace, efficiente ed economica l'attività della stessa ed elevare qualitativamente i servizi e le prestazioni rese ai cittadini<sup>1</sup>.

Il legislatore nazionale si è, infatti, preoccupato di innovare la P.A. alla luce dei principi di semplificazione, trasparenza, pubblicità e partecipazione all'azione amministrativa, con l'obiettivo di avvicinare l'Amministrazione ai bisogni dei cittadini e del mondo produttivo.

Alle soglie degli anni novanta, dopo un lungo periodo di maturazione a partire dalla Carta Costituzionale del 1948, nasceva un'esigenza innovatrice suggerita da molteplici ragioni:

- a) attuare l'art. 5 Cost. riconoscendo autonomia statutaria e potestà regolamentare agli enti locali;
- b) agevolare il dialogo tra mondo pubblico e mondo privato attraverso la partecipazione del cittadino, singolo od associato, non solo alla vita politica elettiva, ma anche alla gestione dei servizi pubblici locali;
- c) rammodernare le burocrazie locali in modo da rendere flessibile l'impiego delle risorse umane ai fini del perseguimento di obiettivi predeterminati;
- d) conferire all'ordinamento una filosofia gestionale diretta a razionalizzare la spesa ed a contenere i costi di gestione.

---

\* Dottore in Giurisprudenza e Master in Diritto dell'Ambiente.

<sup>1</sup> Come ha avuto modo di chiarire il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per l'amministrazione generale e per gli uffici territoriali del governo con circolare del 27 dicembre 2001, n. 88 "l'istituzione dello sportello unico e la sua effettiva operatività rientrano nell'ambito del processo di semplificazione dei procedimenti e di ammodernamento della pubblica amministrazione rivolto al miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini", in <http://www.interno.it>.

In risposta a tali esigenze, il legislatore della riforma è intervenuto novellando profondamente l'assetto della Pubblica Amministrazione con la finalità di favorire il dialogo con i cittadini, non più considerati come meri destinatari passivi dell'azione amministrativa, bensì come soggetti attivi che partecipano, insieme alla P.A., alla formazione del migliore provvedimento finale. L'azione della P.A. deve costituire, infatti, fattore di ausilio per il soddisfacimento dei bisogni collettivi e non creare una serie insormontabile di ostacoli e farraginosità, in particolare modo, per il mondo produttivo.

La logica in cui si muove il legislatore è, dunque, quella della semplificazione che, oggi, rappresenta un principio generale del nostro ordinamento e che deve improntare tutto l'agire amministrativo. Semplificare significa sopprimere quei passaggi procedurali superflui, o addirittura di ostacolo, che impediscono speditezza ed buon andamento della P.A., conformemente a quanto sancisce l'art. 97 della Costituzione. La semplificazione deve essere fatta propria da tutte le Amministrazioni come una vera e propria "cultura" che porti all'ottimizzazione dell'agire amministrativo in una logica di analisi di quanto compiuto per individuare le soluzioni procedurali che risultino più efficaci e che permettano di meglio rispondere ai bisogni del cittadino.

Quest'ottica di semplificazione risulta di grande importanza, soprattutto, per il mondo imprenditoriale che, oggi e sempre di più, si trova ad affrontare nuove e difficili sfide nel confronto con i mercati internazionali. La sopravvivenza ed il successo dell'impresa, in particolare di quella medio-piccola che, peraltro, costituisce la "spina dorsale" del sistema Italia, è sempre più legata alla sua competitività, cioè alla sua capacità di innovarsi velocemente<sup>2</sup>. L'importanza che oggi riveste detta tematica è sottolineata dallo stesso legislatore che si è preoccupato, recentemente, d'intervenire con la L. 14 maggio 2005, n. 80 per valorizzare la competitività del sistema Italia. Si tenga presente, altresì, che la Legge di semplificazione 2005 ha conferito delega al Governo affinché provveda, d'intesa con le Regioni, alla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese ed al rafforzamento dello SUAP. In tal senso ha delineando, nell'art. 5 di detta Legge, i principi ed i criteri direttivi per la semplificazione, razionalizzazione e snellimento degli adempimenti relativi alla "vita" degli impianti produttivi al fine di agevolare e promuovere la diffusione e l'utilizzo dello Sportello unico per le attività produttive.

La capacità d'innovazione delle imprese risulta essere, come di seguito evidenziato, strettamente connessa alle opportunità che l'ordinamento giuridico offre. I molteplici vincoli gravanti sulle imprese e derivanti dalle diverse, e a volte confuse, normative di settore, rischiano, infatti, di essere foriere di ostacoli per l'avvio o l'ammodernamento di qualsiasi attività produttiva. Ciò si traduce in procedimenti amministrativi complessi e caratterizzati da tempi anche molto lunghi, costituendo, quindi, un costo per l'azienda. L'imprenditore si ritrova, dunque, ad affrontare una serie di adempimenti (denunce, domande, istanze, autocertificazioni) estremamente complessi e volti ad ottenere molteplici provvedimenti

---

<sup>2</sup> Come, peraltro, ha avuto modo di precisare la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la circolare 8 luglio 1999 "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" in cui viene evidenziato che "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", in <http://www.governo.it>.

assentivi che, spesso, sono di competenza di Amministrazioni che non dialogano tra di loro e che, sovente, si sovrappongono.

Il quadro così delineato risulta, pertanto, penalizzante per l'imprenditore intenzionato all'avvio od alla riqualificazione di un'attività produttiva e che difficilmente ha le capacità e le risorse per gestire tal genere di procedimenti.

L'Istituto dello Sportello Unico per le Attività Produttive si pone, proprio, quale risposta a tali esigenze di semplificazione e agevolazione con l'obiettivo di eliminare le farraginosità che rallentano il meccanismo per l'ottenimento dei provvedimenti autorizzatori necessari. Tale struttura costituisce, altresì, unico punto di riferimento per l'imprenditore che si troverà a dialogare con un unico interlocutore.

Nel solco di queste considerazioni si colloca quest'analisi che, innanzitutto, pone l'attenzione sulla disciplina, l'istituzione e le diversificate forme di gestione e di funzionamento dello Sportello unico nella disciplina nazionale ed in quella regionale, anche alla luce del nuovo riparto delle competenze Stato – Regioni operato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Successivamente, viene verificata l'applicabilità dell'istituto in esame alla materia del turismo ed, in particolare, all'implementazione delle strutture turistico-ricettive con riferimento particolare al caso della legislazione regionale veneta.

Tali considerazioni permettono di ipotizzare un procedimento unico per le attività turistico-ricettive individuando ed analizzando i singoli provvedimenti assentivi sintetizzabili nello Sportello unico. Ciò porta, conseguentemente, ad elaborare proposte di modifica della disciplina regionale vigente che recepisca i mutamenti normativi così ipotizzati.

Lo studio si completa, poi, con l'approfondimento del rapporto della disciplina dello Sportello unico con i diversi profili di tutela ambientale, con particolare attenzione per le problematiche ricollegate all'implementazione delle strutture turistico-ricettive nei parchi naturali. Tali riflessioni permettono di evidenziare le potenzialità dell'istituto in esame, anche relativamente alla promozione del territorio per il conseguimento di uno sviluppo "sostenibile".

## **2. – Quadro di riferimento normativo: la disciplina nazionale e regionale**

Il legislatore nazionale, nell'intento riformatore di semplificazione dell'azione amministrativa, ha conferito delega al Governo, con la L. 15 marzo 1997, n. 59, finalizzata al riordino della disciplina delle attività economiche ed industriali. In attuazione di quest'ultima, il legislatore delegato ha emanato il D.l.vo 31 marzo 1998, n. 112 introducendo, in tale modo, l'istituto dello Sportello Unico per le Attività Produttive presso ogni Comune. L'art. 23, comma 1 di detto decreto attribuisce, infatti, al Comune, in quanto ente più vicino ai bisogni dei cittadini ed al territorio e che può meglio comprendere e rispondere alle emergenti esigenze, le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi oltre al rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. Al fine di un migliore espletamento di dette funzioni, il legislatore ha investito le Regioni dei compiti di coordinamento e di miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, quest'ultima consistente nella raccolta e diffusione, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi informatici, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive.

L'art. 25 pone, poi, i principi attinenti al procedimento unico, rinviando ad una successiva fonte regolamentare, "ad efficacia delegificante da adottare ai sensi dell'art. 20 della comune "legge madre" n. 59/1997"<sup>3</sup>, la disciplina di dettaglio. È stato, così, emanato il D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, successivamente integrato dal D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440, con cui è stata posta la regolamentazione di dettaglio del procedimento amministrativo unitario. Tale fonte regolamentare di semplificazione risulta essere caratterizzata da una peculiare portata normativa innovatrice. "Il provvedimento in questione non contiene norme di delegificazione aventi come finalità quella di abrogare o rielaborare precedenti discipline legislative di settore [...] il governo ha lasciato inalterato il previgente sistema normativo di disciplina dei procedimenti autorizzatori in materia di impianti produttivi e di ripartizione delle relative competenze tra le diverse Amministrazioni pubbliche, limitandosi a concentrare tali procedimenti in un modello generale, unico ed autonomo gestito dal Comune"<sup>4</sup>.

La nuova disciplina del procedimento semplificato si caratterizza, poi, per il ricorso a tutte quelle tecniche ed istituti previsti dal nostro ordinamento, introdotti e valorizzati dalle riforme degli anni '90, per la semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa, dunque, "lo sportello unico pare operare una sorta di sintesi del generale processo di riforma che ha visto la luce con la Legge 142/90 e con la Legge 241/90, fornendo congiunta applicazione, tra gli altri, degli istituti della partecipazione, dell'accesso, del silenzio-assenso, dell'autocertificazione, della conferenza di servizi"<sup>5</sup>.

Sulla scorta del quadro normativo così delineato e sulla base della ripartizione delle competenze legislative e regolamentari poste dagli artt. 117 e 118 Cost. ante novella del 2001, le Regioni sono intervenute ponendo una disciplina volta a perseguire le finalità di coordinamento, uniformazione ed incentivazione dei servizi e dell'assistenza resa alle imprese. "È interessante osservare come le Regioni italiane abbiano affrontato diversamente, quanto meno a livello legislativo, la materia [...] alcune spingendosi a prevedere forme di finanziamento e incentivazione all'istituzione dello Sportello unico, altre limitandosi a richiamare quanto già disposto dalla normativa nazionale di riferimento"<sup>6</sup> come, peraltro, ha fatto la Regione del Veneto con le L.R. 9 settembre 1999, n. 49 e L.R. 13 aprile 2001, n. 11.

## **2.1. – Il riparto delle competenze legislative alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale**

Le considerazioni sopra esposte portano necessariamente a soffermarsi sull'analisi della natura dell'istituto in esame, per poi passare allo studio della geografia delle competenze, legislative e regolamentari, "disegnata" dalla riforma costituzionale e dalle recenti pronunce della Corte Costituzionale.

La tematica dell'individuazione della natura e delle funzioni dello Sportello unico quale "procedimento dei procedimenti" è stata autorevolmente affrontata dalla Corte Costituzionale.

---

<sup>3</sup> Sestini R., *Lo Sportello unico per le attività produttive nel mutato quadro normativo, scaturito dalle leggi n. 131/2003- di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e n. 229/2003 – legge di semplificazione 2001, e alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in <http://www.progettosi.it>.

<sup>4</sup> Piperata G., *Lo Sportello unico*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, Giuffrè, Milano, 2002, 2.

<sup>5</sup> De Benetti C., *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni e sportello unico per le attività produttive: un impegnativo "accentramento" nel decentramento*, in *Il Diritto della Regione*, CEDAM Padova, 2000, n. 1, 47.

<sup>6</sup> Cosentino C. Frasca F., *op. cit.*, 35.

Quest'ultima, nella pronuncia del 19 dicembre 2003, n. 364, ha avuto modo di chiarire che il principio per cui il procedimento unico non comporta *"il venir meno delle distinte competenze e delle distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti"*<sup>7</sup>. Nella medesima pronuncia, la Corte, richiamando quanto già espresso nella precedente sentenza del 23 luglio 2002, n. 376, ha precisato la natura dello Sportello unico quale strumento di semplificazione e accelerazione procedimentale, costituendo una sorta di *"procedimento dei procedimenti"*<sup>8</sup>: procedimenti, quest'ultimi, che, prima, costituivano autonomi provvedimenti, ora sono *"atti istruttori"* del procedimento unico.

Una volta delineata la natura dell'istituto in esame, risulta necessario analizzare il riparto delle competenze in materia delineato dalla novella costituzionale del 2001.

Tale tematica ha sollevato un vivace dibattito dottrinale che muove dallo studio dell'art. 117 Cost. che non enuncia la materia, qui esaminata, né tra quelle di competenza esclusiva statale né tra quelle di competenza concorrente. Sulla base di tale considerazione, si potrebbe giungere alla conclusione che detta materia ricade nella competenza residuale delle Regioni, che sarebbero, dunque, completamente libere nel porre la relativa disciplina. Alla luce di tali considerazioni si può, giungere alla conclusione che *"in materia di impianti produttivi sono quindi rimaste allo stato [...] solo le attività promozionali di interesse nazionale o comunitario ovvero implicanti necessariamente valutazioni a livello nazionale [...], nonché l'intervento nel procedimento autorizzatorio, gestito dal Comune, a garanzia di specifici diritti fondamentali (sicurezza, salute, ambiente, lavoro) e libertà (d'iniziativa economica, di libera concorrenza)"*<sup>9</sup>. Conclusivamente sembra corretto, quindi, affermare che *"la competenza legislativa in materia di sportello unico sembra rimessa alle regioni, peraltro nell'ambito dei principi fondamentali fissati con legge dello Stato, considerata la stretta inerenza della materia con la gestione del territorio e la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, nonché nel rispetto della legislazione statale sulla [tutela dell'] ambiente"*<sup>10</sup>.

Nell'ambito di quest'animata discussione si è inserita la Corte Costituzionale che ha chiarito, nella già richiamata sentenza 376/02, il rapporto fra il regolamento attuativo D.P.R. 447/98 con la normativa regionale. In tale sede ha ribadito il principio di cedevolezza per cui la disciplina nazionale in materia troverà applicazione sino a quando non vi sarà un intervento regionale che dovrà avvenire, comunque, nei limiti sopra descritti. Il legislatore ha aderito a tale impostazione con l'approvazione della L. 5 giugno 2003, n. 131, c.d. *La Loggia*, in cui ha ribadito il principio di continuità dell'ordinamento, peraltro estendendo detto principio anche a quelle disposizioni normative emanate dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, poste, quindi, da un legislatore non più costituzionalmente competente<sup>11</sup>.

### **3. - Articolazione della Struttura unica e Responsabile Unico del Procedimento**

Dallo studio del quadro normativo precedentemente delineato, è evidente come il legislatore abbia voluto porre una regolamentazione che solo in alcuni casi pone una disciplina puntuale, lasciando, così, ampi spazi all'ente locale d'individuare discrezionalmente le soluzioni organizzative e gestionali che ritiene più adeguate. Tale scelta risponde all'intento di accentuare l'autonomia degli enti locali che, a partire dalla L. 142/90, caratterizza sempre di più il nostro ordinamento e che ha trovato consacrazione costituzionale con la recente novella

---

<sup>7</sup> Sentenza della Corte Costituzionale, 19 dicembre 2003, n. 364 in <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>8</sup> Sentenza della Corte Costituzionale, 23 luglio 2002, n. 376 in <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>9</sup> Sestini R., *op. cit.*, 6.

<sup>10</sup> Sestini R., *op. cit.*, 9.

<sup>11</sup> In tal senso si è espresso Bassanini F., *op. cit.*, 27.

dell'art. 114 Cost<sup>12</sup>. Il legislatore ha, così, attribuito al Comune uno strumento flessibile che possa, dunque, essere "ritagliato" come un vero e proprio "abito su misura" rispetto alle esigenze socio-economiche del proprio territorio. L'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento della struttura unica si fonda sui principi di unicità<sup>13</sup> e di flessibilità organizzativa<sup>14</sup> ricavabili dalla L. 59/97.

L'istituto esaminato si compone di tre elementi: una Struttura unica, lo Sportello unico ed un archivio informatico. Questi tre elementi si relazionano sulla base di un rapporto contenitore-contenuto: la Struttura unica è l'ufficio cui ricondurre la titolarità dell'intero procedimento, lo Sportello unico rappresenta il *front-office* che si relazioni con quanti richiedono un provvedimento in materia di attività produttive e l'archivio informatico che costituisce elemento fondamentale ed irrinunciabile della struttura unica contenente non solo tutta la documentazione necessaria per i diversi interventi richiesti, bensì, anche, le informazioni utili ai cittadini e la possibilità di seguire l'*iter* procedurale dei singoli procedimenti.

La differenziazione tra Struttura unica e Sportello unico è ricavabile dal tenore letterale dell'art. 24 D.l.vo 112/98 che prevede un'unica struttura "*presso [cui] è istituito uno sportello unico*", Struttura unica costituita da un apparato complesso che comprende lo Sportello unico, *front-office* interlocutore dei soggetti istanti. Tale impostazione è, altresì, ricavabile dal dettato dell'art. 3, comma 1 D.P.R. 447/98 che dispone che "*la struttura [unica] si dota di uno sportello unico per le attività produttive*". Quest'ultimo, a sua volta, predispone "*un archivio informatico contenente i necessari elementi informativi*".

Per la creazione della Struttura unica, innanzitutto, appare necessario l'intervento dell'ente locale affinché adotti una o più fonti regolamentari che prevedano l'istituzione di suddetta struttura, individuino la forma di gestione ritenuta più adeguata e pongano la puntuale disciplina per il suo funzionamento.

Si può ritenere che detto intervento venga assunto, *in primis*, dal Consiglio comunale, ma solo per quanto attiene la determinazione dei principi relativi l'istituzione della Struttura unica. Spetterà, poi, alla Giunta comunale modificare il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi<sup>15</sup> inserendo detta struttura.

---

<sup>12</sup> "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione..."

<sup>13</sup> Tale principio si sostanzia nella previsione di un'unica struttura agente verso l'esterno ed un unico soggetto responsabile del procedimento, realizzando, così, il fondamentale principio di unicità dell'Amministrazione ricavabile dall'art. 4, comma 3, lett. e) della L. 59/97. Tale previsione si muove, quindi, verso una duplice direzione: da una parte nei confronti dei cittadini-utenti che si relazioneranno con un unico punto di riferimento, dall'altra verso le altre Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico che avranno un unico interlocutore, facilitando così la collaborazione ed il dialogo tra Amministrazioni.

<sup>14</sup> Il secondo principio della flessibilità organizzativa ritrova la sua *ratio* nell'autonomia organizzativa, sopra richiamata, che caratterizza l'ente locale e che è stata sempre più valorizzata dalle riforme che si sono succedute a partire dagli anni '90. La normativa in materia si limita, infatti, a prevedere solamente l'obbligo di istituzione di tale struttura, lasciando libero l'ente di individuare le forme organizzative e gestionali ritenute più adeguate. Spetterà al Comune, con proprio regolamento, scegliere se istituire e gestire autonomamente la struttura unica ovvero provvedervi insieme ad altri enti locali o, addirittura, delegarne la gestione.

<sup>15</sup> La potestà regolamentare comunale è attribuita al Consiglio comunale *ex art.* 42, comma 1, lett. a) TUEL, salvo per quanto attiene all'adozione del regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei servizi che viene attribuito alla competenza di detto organo solo per quanto attiene la fissazione dei criteri generali, attribuendo la competenza all'adozione della fonte regolamentare alla Giunta *ex art.* 48, comma 3 TUEL.

Tale conclusione si fonda sulla considerazione che *“il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi rompe con la tradizione regolamentare degli enti locali. Si differenzia dai regolamenti precedenti in ordine a tre fattori: all’alto grado di autonomia organizzativa, alla competenza deliberativa riconosciuta alla Giunta anziché al Consiglio, alla potenziale valenza direzionale insita nella sua natura. Questi tre fattori, combinati ad una tecnica di elaborazione diretta a costruire un sistema a risposta multipla che consente alla amministrazione di esercitare più opzioni in ordine ad un solo problema, dà vita ad un regolamento inteso come uno strumento gestionale”*<sup>16</sup>. Tale scelta è volta, dunque, ad attribuire flessibilità ad uno strumento operativo che potrà essere modificato, per meglio adeguarsi ai bisogni dei cittadini-utenti, con una semplice delibera di Giunta. *“Nasce, così, una disciplina amministrativa “leggera”, facilmente modificabile secondo gli scopi, che permette di attivare specifici uffici predisposti al soddisfacimento di peculiari vocazioni di un determinato territorio”*<sup>17</sup>. Sulla base di dette considerazioni si può, altresì, fondare la competenza per l’approvazione del regolamento di organizzazione della Struttura unica in capo alla Giunta, proprio in quanto lo SUAP si pone quale strumento di semplificazione per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

Il Comune dovrà, poi, necessariamente definire gli ulteriori requisiti ed elementi costitutivi della struttura unica e consistenti nelle risorse umane, materiali, informatiche ed economiche. Una volta individuata la Struttura unica responsabile, l’ente locale dovrà provvedere alla nomina del Responsabile di essa, che assumerà, anche, le funzioni di Responsabile Unico del Procedimento (in acronimo RUP)<sup>18</sup>.

La normativa di riferimento, peraltro, nulla dice rispetto alla qualifica di tale figura e parte della dottrina<sup>19</sup> si è espressa nel senso che il regolamento attuativo presupponga, pur non dicendolo, l’affidamento di tale responsabilità in capo ad un dirigente od a un responsabile di un servizio: solo tali soggetti avrebbero, infatti, il potere di emanare provvedimenti finali autorizzatori e di esercitare i diversi poteri procedurali attribuiti loro dalla norma. Si pensi, ad esempio, al potere di convocare la Conferenza di servizi<sup>20</sup>, di ordinare la riduzione in pristino<sup>21</sup> ovvero dei poteri di coordinamento delle diverse fasi procedurali. La norma inquadra tale figura non solo come responsabile dell’intero procedimento, bensì, anche, come responsabile della Struttura unica<sup>22</sup>. Ciò porta a concludere che detta figura abbia non solo i poteri riconosciuti al RUP dall’art. 6 della L. 241/90, ma, anche, gli ulteriori poteri di governo del procedimento previsti dal regolamento attuativo. Da ciò conseguirebbe, inoltre, l’impossibilità di delega, agli addetti alla struttura unica, dell’esercizio delle sue funzioni data la loro specialità rispetto alla figura delineata dalla L. 241/90.

---

<sup>16</sup> Camarda L., *Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi*, ICA, Bergamo, 2001, 7.

<sup>17</sup> Camarda L., *op. cit.*, 7.

<sup>18</sup> Parte della dottrina ritiene che la nomina del Responsabile della struttura unica spetti al “Sindaco, per espressa disposizione del combinato disposto degli artt. 109 e 50 TUEL” in tal senso Cosentino C. Frasca F., *op.cit.*, 86.

<sup>19</sup> Piperata, *op. cit.*, 10.

<sup>20</sup> Artt. 4 e 5 D.P.R. 447/98.

<sup>21</sup> Art. 6, comma 11 D.P.R. 447/98.

<sup>22</sup> Come espressamente afferma l’art. 3, comma 4, D.P.R. 447/98.

La problematica qui affrontata è stata diversamente risolta da altra parte della dottrina<sup>23</sup> che, partendo dall'analisi del testo regolamentare, ha acutamente evidenziato come "questo [in riferimento all'art. 6, comma 11<sup>24</sup>] è l'unico caso in cui il d.P.R. in argomento ha a riferimento espressamente il "responsabile della struttura"; in ogni altro caso si parla di "responsabile del procedimento", oppure genericamente di "struttura" o di "sportello unico"<sup>25</sup>. In più, è necessario coordinare la normativa regolamentare sulla struttura unica con quella posta dall'art. 5 L. 241/90<sup>26</sup>, che prevede espressamente la possibilità per il dirigente della struttura responsabile del procedimento di assegnare a sé ovvero ad altro dipendente la responsabilità dell'istruttoria.

Da ciò si può ricavare, quindi, che non necessariamente la figura del responsabile del procedimento coincida con quella del responsabile della struttura. In capo a quest'ultimo soggetto sembrerebbe riconosciuta una particolare competenza, ex art. 6, comma 11 regolamento attuativo, attinente un potere, di ordinare la rimessione in pristino, non rientrante tra le ordinarie funzioni del RUP. Laddove quest'ultimo non si identifichi con il responsabile della struttura e non abbia la competenza per l'adozione del provvedimento finale, dovrà trasmettere le risultanze dell'istruttoria al soggetto competente (il responsabile della struttura), il quale potrà discostarsi da suddette conclusioni solo motivatamente, come espressamente previsto dal novellato art. 6, comma 1, lett. e) L. 241/90.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, si ritiene poter concludere che la qualifica dirigenziale non necessariamente debba essere propria del responsabile del procedimento, "tutt'al più potrebbe ritenersi che detta qualifica debba rivestire il responsabile della struttura"<sup>27</sup>. La citata dottrina, peraltro, solleva dubbi anche relativamente a quest'ultima affermazione, ritenendo che esistono ragionevoli motivazioni per concludere diversamente. "È nostra opinione che il singolo ente locale, seppur dotato di personale con qualifica dirigenziale, potrebbe ritenere, nell'ambito dell'esercizio della propria autonomia organizzativa, di proporre alla struttura di cui al d.p.R. 447/98, un incaricato di posizione organizzativa e non un dipendente con qualifica dirigenziale"<sup>28</sup>, giungendo, quindi, a concludere che non solo il responsabile del procedimento non necessariamente coincide con il responsabile della struttura, ma anche che quest'ultimo non debba rivestire obbligatoriamente la qualifica dirigenziale. L'unica competenza che sembrerebbe essere riservata, in via esclusiva, al responsabile della struttura, e quindi non delegabile, pare essere il potere di ordinare la rimessione in pristino ex art. 6, comma 11.

---

<sup>23</sup> Barusso E., *Sportello unico delle attività produttive. L'individuazione del responsabile della struttura e del responsabile del procedimento tra art. 6, comma 11, d.p.r. 447/98, come modificato dal d.p.r. 440/2000 ed art. 107, comma 3, d.lgs. 267/2000*, Comuni d'Italia, 2001, n. 10, 1321.

<sup>24</sup> "Qualora, successivamente all'inizio dei lavori per la realizzazione dell'impianto, sia accertata la falsità di una delle autocertificazioni prodotte, fatti [...] il responsabile della struttura individuato ai sensi degli articoli 107, comma 3, e 109, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali [...] ordina la riduzione in pristino a spese dell'impresa e dispone la contestuale trasmissione degli atti alla competente procura della Repubblica dandone contemporanea comunicazione all'interessato".

<sup>25</sup> Barusso E., *op. cit.*, 1323.

<sup>26</sup> Art. 5, comma 1, L. 241/90 "Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale".

<sup>27</sup> Barusso E., *op. cit.*, 1323.

<sup>28</sup> Barusso E., *op. cit.*, 1324.

Il secondo elemento necessario di cui deve dotarsi l'ente per l'avvio dello SUAP è costituito dalle risorse materiali. L'intera struttura deve essere gestita non solo attraverso supporti cartacei, ma, anche, attraverso la creazione di un archivio informatico *ex art. 3 D.P.R. 447/98*. Risulta, quindi, indispensabile una dotazione informatica adeguata a supportare *software* che gestiscano, da una parte, tutto l'archivio informatico dello Sportello, dall'altra, che permetta un'agevole consultazione, nonché la possibilità di scaricare moduli e materiale informativo. È, peraltro, ipotizzabile l'utilizzo della strumentazione telematica, ed in particolare della rete *internet*, per la creazione di meccanismi che permettano al cittadino di effettuare i pagamenti di quanto dovuto alla struttura unica *on line*, consentendo, così, un'ulteriore semplificazione delle incombenze poste in capo al cittadino.

Quanto descritto pone l'interessante problematica del rapporto tra la disciplina dell'accesso alle informazioni contenute nel suddetto archivio e la tutela della *privacy* e della privacy industriale. L'art. 3, comma 2 D.P.R. 447/98 riconosce a "*chiunque vi abbia interesse*" di accedere gratuitamente ai contenuti dell'archivio informatico. Tale previsione pone il problema di conciliare l'esigenza della massima trasparenza dell'azione amministrativa con la protezione dei dati personali<sup>29</sup>, poiché il legislatore, apparentemente, sembra avere esteso a chiunque l'accesso ai documenti non prevedendo alcuna condizione o requisito di legittimazione. In altri termini "*dal tenore letterale [dell'art. 6, comma 13 D.P.R.447/98<sup>30</sup>] si ha l'impressione che il legislatore abbia considerato il diritto alla riservatezza dell'interessato al provvedimento di consenso alla realizzazione di una attività industriale recessivo rispetto alla esigenza di dare la più ampia conoscenza di tutti i documenti e le azioni amministrative intraprese [...] al fine di garantire non solo la trasparenza delle azioni stesse, ma soprattutto di consentire l'esercizio di quei poteri partecipativi, molto spesso indispensabili per tutelare interessi collettivi di primaria importanza (si pensi, ad esempio, all'interesse di tutela ambientale)*"<sup>31</sup>. La giurisprudenza<sup>32</sup> ha avuto modo di confermare quanto sopra espresso, chiarendo che la trasparenza prevale rispetto alla tutela della *privacy*.

Sul punto si è espresso, anche, il Garante per il trattamento dei dati personali con il parere 22 marzo 2000<sup>33</sup> affermando che lo strumento telematico non può da solo portare all'allargamento dell'accesso e della conoscibilità di atti e documenti. Ciò porta a ritenere<sup>34</sup> che lo Sportello unico introduca dei meccanismi che permettano di verificare, comunque, la legittimazione all'accesso delle informazioni contenute nell'archivio informatico. Si può pensare all'istituzione di "*un sistema di schedatura delle richieste di informazioni dal quale risultino le generalità di chi accede alle stesse dimostrando di averne interesse, le informazioni fornite e la data in cui sono state acquisite*"<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> La relativa disciplina è contenuta nel D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196 "*Codice in materia di protezione dei dati personali*".

<sup>30</sup> "*I soggetti, portatori 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 progetto dell'impianto produttivo, possono trasmettere alla struttura [...] memorie e osservazioni o chiedere di essere uditi in contraddittorio ovvero che il responsabile del procedimento convochi tempestivamente una riunione alla quale partecipano anche i rappresentanti dell'impresa [...]*".

<sup>31</sup> Piperata, *op. cit.*, 12.

<sup>32</sup> Tribunale Amministrativo Regionale Marche, 26 maggio 1995, n. 235.

<sup>33</sup> Garante per la protezione dei dati personali, parere 22 marzo 2000, in <http://www.garanteprivacy.it>.

<sup>34</sup> Come, peraltro, sostenuto anche da Maccapani A., *Lo sportello unico per le attività produttive e le altre funzioni comunali*, in AA.VV., *Guida normativa per gli enti locali*, EDK – ICA, Torriana (RN), 2005, vol. II, 2115.

<sup>35</sup> Cosentino C., Frasca F., *op. cit.*, 90.

La dotazione materiale dello Sportello unico si completa, poi, con la documentazione cartografica che risulta di grande importanza considerata l'importanza che riveste la conoscenza degli strumenti di pianificazione in materia d'insediamento degli impianti produttivi, nonché la documentazione sull'assetto dei terreni.

### 3.1. – La struttura del procedimento

Il procedimento avanti la Struttura unica può articolarsi in un procedimento semplificato ovvero in quello mediante autocertificazione.

Il primo costituisce il c.d. procedimento "ordinario" e la possibilità di ricorrere a tale forma di procedimento è lasciata alla discrezionalità dell'imprenditore, salvo che per specifici interventi che la legge individua espressamente<sup>36</sup> e per i quali tale procedimento è obbligatorio. L'avvio di tale procedimento avviene con la presentazione della domanda unica e della relativa documentazione necessaria, da parte dell'imprenditore, allo Sportello unico. Quest'ultimo si attiva o adottando direttamente il provvedimento assentivo ovvero richiedendo alle Amministrazioni competenti, ovvero di quelle di cui intende avvalersi, gli atti istruttori ed i pareri tecnici che ritiene necessari. Se ciascuna Amministrazione interpellata esprime il proprio parere in senso favorevole, il procedimento si conclude con il provvedimento finale favorevole all'istante e costituisce titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto. Laddove, invece, una delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico esprima, entro i termini, parere negativo, ciò viene comunicato dalla Struttura unica al soggetto istante entro 3 giorni ed il procedimento si intende concluso. Resta salva, comunque, la possibilità, per quest'ultimo, di richiedere la convocazione di una Conferenza di servizi<sup>37</sup>, entro 20 giorni dal ricevimento della comunicazione negativa, nel corso della quale approfondire e possibilmente superare i motivi che hanno portato al diniego. Sul punto, si può ritenere che la Conferenza di servizi qui richiamata risulti essere quella preliminare prevista all'art. 14-*bis* della L. 241/90, si ricorrerà ad essa al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, in una successiva istanza, i necessari atti di consenso e superare le difficoltà emerse nel precedente procedimento.

È, peraltro, interessante soffermarsi sul rapporto tra la disciplina appena illustrata e quanto stabilisce l'art. 10-*bis* della legge sul procedimento amministrativo, così come novellato dalla L. 15/05.

Dalla lettura di tale disposizione normativa<sup>38</sup>, che si applica ai procedimenti ad istanza di parte, qual'è quello qui esaminato, si ritiene poter affermare che il legislatore ha voluto

---

<sup>36</sup> Si veda l'art. 27 D.L.vo 112/98 e gli artt. 4, comma 1 e 6, comma 1 del DPR 447/98 da cui si ricava che gli interventi per i quali è obbligatorio il procedimento semplificato sono: impianti in cui sono utilizzati materiali nucleari, impianti di produzione di materiali d'armamento, depositi costieri, impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali, impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio rifiuti, impianti per i quali la normativa comunitaria prevede la necessità di un'apposita autorizzazione, progetti di opere da sottoporre a valutazione d'impatto ambientale, impianti da sottoporre alla disciplina della prevenzione e riduzione dell'inquinamento e per i progetti riguardanti opere la cui realizzazione comporti variazione degli strumenti urbanistici ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 447/98.

<sup>37</sup> Art. 4, comma 2 D.P.R. 447/98.

<sup>38</sup> *“Il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data*

novellare la L. 241/90, introducendo tale articolo ispirato dal principio del giusto procedimento<sup>39</sup>. Tale nuova disposizione appare introdurre una fase ulteriore che obbliga il responsabile del procedimento, prima della formale adozione del provvedimento finale negativo, a darne comunicazione tempestiva agli istanti per consentire loro di presentare memorie entro i 10 giorni successivi.

Si potrebbe pensare che tale disciplina vada a sovrapporsi, aggiungendosi, a quella del procedimento unico: comportando, così, che l'Amministrazione coinvolta nel procedimento, che si avvii nella direzione di un provvedimento di diniego, ne debba dare comunicazione al Responsabile del procedimento unico, il quale provvederà ad informare tempestivamente l'istante per consentirgli di presentare memorie integrative.

Ma, se si ipotizzasse che, anche alla luce delle considerazioni dell'istante, quest'ultima Amministrazione giunga, comunque, ad un provvedimento negativo, il procedimento unico è destinato a terminare in senso negativo. Questo consentirebbe all'istante, una volta ricevuta comunicazione di ciò, di richiedere la convocazione di una Conferenza di servizi per la rivalutazione della situazione. A tal punto, però, quest'ultima si ridurrebbe ad una mera ripetizione di quanto già esposto in sede di chiarimenti integrativi e, dall'altra, le Amministrazioni coinvolte, probabilmente, motiverebbero conformemente a quanto già fatto nella valutazione negativa delle ragioni aggiuntive.

Il quadro che verrebbe così a delinearsi comporterebbe chiaramente un appesantimento del procedimento unico che verrebbe gravato da un inutile passaggio ulteriore, anche se eventuale, con un notevole dilatamento dei tempi. Tale evenienza è palesemente in contrasto con il principio del non aggravamento del procedimento espresso nel nuovo art. 1, comma 2 della L. 241/90, nonché si pone in netto contrasto con la logica di semplificazione e snellimento dell'istituto dello sportello unico.

A parere di chi scrive, dunque, il percorso ipotizzato non può trovare attuazione concreta, considerando, anche, che la *ratio* della possibilità di richiedere la convocazione di una Conferenza di servizi, dopo la comunicazione dell'esito negativo del procedimento unico, risponde all'esigenza di coinvolgere tale soggetto al procedimento per consentirgli di esporre maggiormente le proprie ragioni.

Questa logica è chiaramente la medesima che ha mosso il legislatore del 2005 nell'introduzione dell'art. 10-*bis*. Ciò porta a concludere che la disciplina posta dall'art. 4, comma 2 D.P.R. 447/98, nell'ipotesi qui delineata, non trovi più applicazione essendo stata superata dalla nuova disposizione elaborata dalla L. 15/05. Quest'ultima ha, infatti, introdotto un'ulteriore semplificazione e snellimento del procedimento: sottolineato che l'interesse tutelato è il medesimo, i due meccanismi sopra descritti si pongono, dunque, come mezzi alternativi attraverso cui perseguirlo.

---

*di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale".*

<sup>39</sup> Ciò, al fine di garantire ai cittadini-istanti la possibilità di esporre le proprie ragioni, in modo tale che il procedimento amministrativo diventi luogo e momento d'incontro tra gli interessi privati e quelli pubblici, con l'obiettivo di giungere all'elaborazione del migliore provvedimento possibile che sacrifichi, cioè, al minimo gli interessi privati coinvolti, tutelando al meglio gli interessi pubblici sottesi.

Il precedente meccanismo della convocazione di una Conferenza di servizi comportava dei tempi che risultano, comunque, più lunghi rispetto a quelli introdotti con l'art. 10-*bis*. Quest'ultimo, infatti, perseguendo il medesimo interesse del giusto procedimento, riduce ulteriormente i tempi (10 giorni) conferendo, così, maggiore snellezza e speditezza al procedimento unico.

Le considerazioni sopra espresse portano, quindi, a concludere che, sul punto, il procedimento unico è stato in tal senso modificato dalla L. 15/05<sup>40</sup>.

Per quanto attiene, invece, al procedimento mediante autocertificazione, questo è disciplinato all'art. 6 del D.P.R. 447/98 e la possibilità di ricorrere a tale forma ulteriormente semplificata è esclusa nei casi espressamente previsti dalla legge<sup>41</sup>.

Parimenti al precedente procedimento unico, l'avvio avviene con la presentazione di domanda unica e della relativa documentazione da parte del soggetto interessato: la domanda deve contenere la richiesta del titolo abilitativo edilizio, laddove necessario, e l'autocertificazione che l'intervento è conforme alla normativa vigente in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e di quella ambientale.

Nel contempo la struttura unica avvia il proprio *iter* procedurale per il rilascio del titolo abilitativo urbanistico, laddove questo sia necessario.

Scaduto inutilmente il termine di 60 giorni da quello di ricevimento della domanda (si ritiene dalla protocollazione), l'intervento si intende autorizzato operando il meccanismo del silenzio-assenso. La realizzazione dell'opera presuppone comunque che sia già stato ottenuto il titolo abilitativo edilizio necessario. Salva, comunque, l'ipotesi in cui sia sufficiente la dichiarazione di inizio attività<sup>42</sup> per cui l'istante può avviare l'attività oggetto di dichiarazione, dandone comunicazione all'Amministrazione competente, decorsi inutilmente trenta giorni dalla presentazione della stessa.

#### **4. Lo Sportello unico nella legislazione regionale del Veneto: il progetto SUAPED**

Al fine di recepire la disciplina relativa allo Sportello unico per le attività produttive, posta a livello statale dal D.l.vo 112/98 e relativo regolamento d'attuazione, la Regione del Veneto è intervenuta con l'approvazione di due leggi regionali. Detta disciplina è costituita dalla L.R. 9 settembre 1999, n. 46 e dalla L.R. 13 aprile 2001, n. 11.

---

<sup>40</sup> I dubbi interpretativi suesposti potrebbero essere utilmente superati laddove venisse emanata una fonte regolamentare regionale, che dettasse le linee guida, del procedimento unico, al fine di una maggiore chiarezza ed uniformazione su tutto il territorio della Regione. Tale potestà regolamentare regionale può trovare la sua legittimazione nell'art. 23 del D.l.vo 112/98 laddove si demanda alle Regioni i compiti di coordinamento e miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese: tale finalità sarebbe sicuramente meglio perseguita laddove la Regione ponga delle linee d'indirizzo che uniformino il procedimento unico in ipotesi di normative che si sovrappongono e creano confusione negli operatori ed anche negli imprenditori-istanti.

<sup>41</sup> Il procedimento mediante autocertificazione è escluso per legge nei seguenti casi: dove sia necessaria una valutazione di compatibilità e di impatto ambientale, impianti con utilizzo di materiali nucleari, impianti di produzione d'armamento, depositi costieri, impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali, impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti, impianti con pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, impianti che riguardano la prevenzione e riduzione dell'inquinamento, tipologie d'impianti per i quali le norme comunitarie vigenti prevedano la necessità di apposita autorizzazione.

<sup>42</sup> Art. 19, L. 241/90 così come novellato dalla L. 80/05.

La L.R. 11/01, in attuazione del D.L.vo 112/98, ha dedicato diversi articoli allo Sportello unico per le attività produttive: innanzitutto, l'art. 20<sup>43</sup>, disciplina le funzioni amministrative di competenza regionale e degli enti locali in materia. L'art. 38, di detta legge, specifica, poi, le funzioni di competenza regionale in materia di servizi e assistenza alle imprese, evidenziando l'importanza della raccolta e della diffusione delle informazioni, concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive, mediante strumenti informatici e telematici, nonché ricorrendo alle "unità organizzative di cui all'art. 24 del decreto legislativo n. 112/1998". Il richiamo è, dunque, allo strumento semplificatorio dello Sportello unico ed al suo archivio informatico, da attuare, anche, attraverso l'adeguamento del sistema informativo statistico (SIRV) e della rete telematica regionale.

In attuazione della L.R. 46/99, la Giunta regionale Veneto ha stipulato una convenzione<sup>44</sup> con ANCI Veneto, Unioncamere Veneto e Federazioni degli industriali e degli artigiani Veneto per l'avvio di un progetto sperimentale, denominato SUAPED (Sportello Unico per le Attività Produttive e l'Edilizia), al fine di creare uno strumento informatico per la gestione dello Sportello Unico per l'agevolazione dei Comuni nell'istituzione e gestione di detto istituto.

Tale azione di sostegno è stata tradotta nel conferimento di dotazioni informatiche adeguate ai Comuni comprensive di un *software* per la gestione della struttura unica. Il progetto, quindi, consta della "creazione di uno sportello unico telematico per le attività produttive e l'edilizia che consenta a cittadini e imprese di inoltrare per via telematica le richieste di avvio di pratiche e tutta la documentazione a corredo, grazie anche all'uso della firma digitale; la possibilità di ricevere, sempre per via telematica, autorizzazioni, atti, documenti dalla PA; di svolgere tutti i passaggi intermedi, tra lo sportello unico e tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento; la consultazione on-line dello stato delle pratiche; la possibilità di scaricare modulistica; l'accesso alle informazioni relative a normative e procedimenti [...] Nell'ambito del progetto si prevede la realizzazione di un call center, in grado di fornire supporto per differenti tipologie di quesiti inerenti il progetto ed il corretto utilizzo degli strumenti offerti dal sistema"<sup>45</sup>.

Tale progetto si è concluso formalmente il 15/03/2005<sup>46</sup> con la realizzazione e l'avvio, su un bacino sperimentale di oltre trenta comuni della provincia di Vicenza, di uno Sportello unico telematico per le attività produttive e l'edilizia<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 20, L.R. Veneto 11/01 "1. Il presente titolo, in attuazione del decreto legislativo n. 112/1998, disciplina le funzioni amministrative di competenza regionale che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, nonché il conferimento delle altre funzioni amministrative agli enti locali ed alle autonomie funzionali nel settore sviluppo economico ed attività produttive. 2. Il settore sviluppo economico ed attività produttive attiene, in particolare, alle materie dell'artigianato, industria, turismo, imprese, cooperative, fiere e sostegno dell'internazionalizzazione, sportello unico e agevolazioni alle imprese, energia, miniere e risorse geotermiche, vigilanza sulle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, carburanti. 3. Nelle materie oggetto del presente titolo la Regione, gli enti locali e le autonomie funzionali esercitano le funzioni organizzative, nonché tutte le attività strettamente connesse all'esercizio delle funzioni amministrative".

<sup>44</sup> Delibera della Giunta Regionale del Veneto 4510/99.

<sup>45</sup> *Manuale per il Responsabile dello Sportello Unico - Regione del Veneto*, Formez, Area Progetti Editoriali, 84 in <http://www.progettosi.it>.

<sup>46</sup> Come si ricava da <http://www.sportellounico.regione.veneto.it>.

<sup>47</sup> L'erogazione dei servizi telematici avviene attraverso il portale multiservizi del Centro Sviluppo Servizi Territoriali della Regione Veneto. L'accesso al sistema e l'interazione tra gli utenti avviene attraverso la rete internet, pertanto l'unico requisito per gli utenti è disporre di un *personal computer* collegato alla rete internet, dotato di eventuale *kit* per la firma digitale. La Regione del Veneto mette, altresì, a disposizione gratuita un servizio di *help desk*, che fornisce supporto all'utilizzo della soluzione informatica sopra descritta, nonché organizza giornate formative sull'utilizzo degli strumenti informatici suddetti.

## 5. Lo Sportello unico e le attività turistico-ricettive: quadro di riferimento normativo

Lo studio delle problematiche ricollegate all'applicabilità dell'istituto dello Sportello unico all'implementazione delle attività turistico-ricettive, impone, preliminarmente, la necessità di soffermarsi, se pur brevemente, sulla corretta individuazione del quadro di riferimento normativo in materia di turismo.

La normativa statale in materia è, oggi, costituita dalla Legge 29 marzo 2001, n. 135, che si pone quale legge quadro in materia<sup>48</sup>. In attuazione di detta normativa è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2002, che ha recepito l'accordo fra Stato-Regioni-Province Autonome di Trento e Bolzano siglato il 14 febbraio 2002. Antecedentemente la novella costituzionale del 2001, la materia "turismo" era contemplata espressamente nell'art. 117, comma 1 tra le materie di competenza concorrente Stato-Regioni<sup>49</sup>. Tale assetto è stato, però, completamente rivoluzionato dalla legge costituzionale di riforma del Titolo V: nel nuovo testo costituzionale, il "turismo" non viene più menzionato e ciò ha dato origine ad un vivace dibattito dottrinale. La circostanza che il turismo non sia più enunciato nell'art. 117 potrebbe fare pensare che detta "materia" ricada nella competenza legislativa residuale delle Regioni<sup>50</sup>. Tale impostazione, tuttavia, deve essere temperata sulla base di alcune considerazioni che necessariamente devono muovere dalle recenti pronunce della Corte Costituzionale<sup>51</sup>. Per quanto attiene, in specifico, al "turismo", questo deve essere considerato come una "materia" che non può essere intesa in senso stretto, bensì come ambito d'intervento per sua natura eterogeneo e che si pone trasversalmente a diversi interessi<sup>52</sup>. Ciò

---

<sup>48</sup> Legge 29 marzo 2001, n. 135 "Riforma della legislazione nazionale del turismo", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 92 del 20 aprile 2001.

<sup>49</sup> Art. 117 Cost. (ante riforma) "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: [...] turismo ed industria alberghiera".

<sup>50</sup> In tal senso Consiglio di Stato, sez. IV, 23 settembre 2004, n. 6213 "l'art. 117 cost., ha trasferito alle regioni ogni competenza in materia di turismo ed industria alberghiera, senza residui" in *Foro Amm.* CDS 2004, 2545.

<sup>51</sup> Tali riflessioni prendono avvio dall'appunto che l'elenco contenuto nell'art. 117, comma 2 non individui solamente delle materie intese come "compartimenti stagni", bensì ambiti d'intervento che, per la loro natura interdisciplinare e dunque trasversale, investano anche materie di competenza legislativa statale ovvero concorrente. Tale impostazione trova conferma nella sentenza della Corte Costituzionale 26 luglio 2002, n. 407 in cui i Giudici hanno avuto modo di precisare che "non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. [...] possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie". In altra sentenza<sup>51</sup>, la Corte ha avuto modo di precisare, riferendosi alla "tutela dell'ambiente", che essa non possa identificarsi come una "materia" in senso tecnico, poiché non sembra configurabile come sfera di competenza rigorosamente solo statale o solo regionale investendo un intreccio inestricabile d'interessi e competenze. Tali riflessioni hanno portato i Giudici a concludere per la configurazione dell'ambiente come un "valore" costituzionalmente protetto che costituisce, dunque, una sorta di "materia" trasversale. Tale autorevole impostazione, offerta dalla Corte Costituzionale, permette di ritenere che, anche laddove vi siano materie lasciate alla competenza residuale delle Regioni, il legislatore statale possa intervenire legittimamente per la tutela uniforme di determinati interessi.

<sup>52</sup> Si pensi, ad esempio, alla tutela della concorrenza ex art. 117, comma 2, lett. e) Cost. cui è legato, in particolare modo, per quanto riguarda le attività produttive turistico-ricettive; alla tutela ambientale, considerando lo stretto legame intercorrente tra l'utilizzo di un territorio a forte vocazione turistica e la sua salvaguardia; alla disciplina relativa alla contrattualistica afferente il turismo, che necessariamente è di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. l).

porta a concludere che, pur essendo che il "turismo" rientri nella competenza legislativa residuale delle Regioni, per la sua interdisciplinarietà, dovrà comunque sopportare l'intervento normativo statale laddove s'intersechi con interessi che necessitano di una tutela unitaria. Da tale quadro emerge, dunque, la grande difficoltà d'individuare ambiti d'intervento dai confini ben delineati.

Risulta, ora, interessante soffermarsi brevemente sulla problematica attinente alla sorte della disciplina nazionale e di quelle regionali rispetto all'avvento della novella costituzionale. Tale tematica trova, oggi, una risposta nell'avvento della L. 5 giugno 2003, n. 131, c.d. La Loggia. Tale provvedimento normativo comporta la salvezza per tutti quei provvedimenti legislativi e regolamentari alla data della sua entrata in vigore (11 giugno 2003) comprendendo, quindi, non "soltanto le disposizioni normative "vecchie" sorprese "fuori competenza" dal sopravvenire della riforma costituzionale, ma anche le "nuove", emanate dopo l'8 novembre 2001"<sup>53</sup>, data di entrata in vigore della novella costituzionale.

Parte della dottrina ha sostenuto che appare ragionevole ritenere che nelle more dell'esercizio, da parte delle Regioni, della loro potestà legislativa, "la disciplina di cornice statale, pur senza più poter costituire un limite per la legislazione regionale, non risulti tuttavia automaticamente abrogata per effetto della riforma costituzionale intervenuta e possa costituire utile riferimento per l'interprete, [...] sino a quando le Regioni non esercitino concretamente in materia le più ampie facoltà concesse in materia dal nuovo testo costituzionale"<sup>54</sup>.

Sulla scorta di dette osservazioni si può, dunque, concludere che laddove le Regioni decidano di legiferare, ciò dovrà essere fatto sfruttando al meglio gli spazi d'autonomia riconosciuti dalla legge. Ciò dovrà avvenire nel rispetto dell'interdisciplinarietà della "materia" turismo e, dunque, porre norme che tengano conto delle competenze concernenti gli ambiti d'interesse nazionale ricadenti, quindi, nella potestà legislativa statale esclusiva ovvero in quella concorrente.

In ogni caso, la precedente disciplina statale contenuta nella legge quadro 135/01, potrà costituire utile punto di riferimento interpretativo per l'operatore nella sua attività concreta, nonché fungere da importante termine di confronto, per il legislatore regionale, nel momento in cui intervenga con propria fonte.

Sulla base del quadro normativo di riferimento sopra delineato, le Regioni sono intervenute legiferando in materia nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legislazione statale. La Regione Veneto, in particolare, è intervenuta, da ultimo, con la L.R. 13 novembre 2002, n. 33 "Testo Unico delle leggi regionali in materia di Turismo"<sup>55</sup>. Come si può agevolmente notare, l'intervento del legislatore regionale è avvenuto in stretta concomitanza con l'abrogazione della precedente normativa quadro statale (10 ottobre 2002), nonché con l'entrata in vigore della novella costituzionale (8 novembre 2001). Sulla base delle considerazioni esposte in precedenza, pare possibile affermare che la legislazione regionale veneta, intervenuta in modo così tempestivo rispetto alla profonda novella costituzionale, risulti essere pienamente in vigore. Ricordando quanto, in precedenza, espresso relativamente alla collocazione della "materia" turismo nel nuovo quadro costituzionale di competenze, nonché quanto dispone l'art. 1 della L. 131/03, pare possibile affermare, anzi, che la Regione del Veneto abbia legiferato nel pieno rispetto delle nuove competenze attribuitegli dalla riforma.

---

<sup>53</sup> Bassanini F., *op. cit.*, 27-28.

<sup>54</sup> Righi L. in Franceschelli V., Moranti F., *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2003, 168.

<sup>55</sup> Modificata dalle L.R. 24 dicembre 2004, n. 35 e L.R. 25 febbraio 2005, n. 8.

Tale considerazione porta ad un'ulteriore e rilevante conclusione: poiché la disciplina regionale è intervenuta ad ordinamento novellato, essa ha voluto "appropriarsi" degli spazi d'autonomia riconosciutigli dalla novella costituzionale subentrando, così, alla precedente normativa statale. Questo porta a ritenere che, nell'ordinamento regionale veneto, in materia di turismo l'unica fonte di riferimento è, oggi, costituita dalla L.R. 33/02. Detta conclusione pare, però, dover essere temperata partendo proprio dall'eterogeneità della "materia" turismo: la suddetta legge costituirà unica fonte normativa solo per quanto attiene le materie di competenza regionale, laddove, invece, siano coinvolti ambiti attribuiti alla competenza concorrente ovvero esclusiva statale, la normativa regionale dovrà "cedere" la propria unicità a favore delle altre fonti coinvolte.

Quanto sin qui esposto è di grande importanza per quanto attiene la possibilità di attivare uno Sportello unico per l'implementazione delle attività turistico-ricettive. Laddove, infatti, si accolga la conclusione sopra manifestata, si deve rilevare come la legge regionale veneta nulla dica rispetto all'istituzione di detta struttura unica. Ciò pone, di conseguenza, diverse problematiche, di seguito affrontate, attinenti all'ipotizzata opportunità di avviare una tale forma di semplificazione sulla base dell'unica fonte normativa vigente in materia di turismo, costituita dalla L.R. 33/02.

La ricostruzione del quadro normativo vigente in materia di turismo, come in precedenza messo in evidenza, risulta essere particolarmente incerto e, pertanto, foriero d'innomerevoli problematiche interpretative, in particolare, per il legislatore regionale che si trova ad operare in ambiti di competenza dai confini poco chiari.

Nell'ambito di un così confuso panorama normativo, l'attenzione verrà, ora, focalizzata sulla disciplina delle strutture ricettive, quelle strutture che costituiscono, cioè, uno degli elementi centrali del fenomeno turistico.

### **5.1. L'impresa turistica**

La tematica della gestione di strutture ricettive costituisce, senza ombra di dubbio, un importante aspetto del fenomeno turistico. L'importanza che il legislatore ha riconosciuto alle strutture ricettive, quali elementi di grande rilevanza per il fenomeno turistico, è sottolineata, altresì, dall'art. 5, comma 1 della L. 217/1983 che identificava lo svolgimento dell'attività ricettiva con la nozione d'impresa turistica. L'art. 7, comma 1 della nuova legge quadro sul turismo 135/01, definisce imprese turistiche quelle *"che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica"*. Si noti che la citata novella legislativa non contiene alcun riferimento espresso alla gestione di strutture ricettive. Tale rilievo può essere letto nella volontà del legislatore della riforma di affrancare la nozione d'impresa turistica, estendendo, così, il raggio d'azione del fenomeno imprenditoriale turistico anche ad ulteriori attività. Questa definizione, si basa, pertanto, sulla *"finalizzazione alla soddisfazione dei bisogni del turista"*<sup>56</sup>.

Precisati i criteri per l'individuazione di un'impresa turistica, si pone la problematica attinente la sua equiparazione a qualsiasi altra attività imprenditoriale. Il legislatore del 2001, sul punto, ha introdotto l'importante novità del riconoscimento della suddetta assimilazione, prevedendo, tra le condizioni per l'esercizio, la necessaria iscrizione al registro delle imprese

---

<sup>56</sup> Righi L., *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2003, 172.

ex art. 7, comma 3 L. 135/01<sup>57</sup>. Ciò, però, non vuol significare che una determinata attività, per il solo fatto di essere turistica, presenti automaticamente i caratteri dell'imprenditorialità, è, comunque, necessario che vengano rispettati i requisiti ex art. 2082<sup>58</sup> c.c.

La L. 135/01, pur rinviando ad un emanando regolamento attuativo, ha distinto le attività ricettive convenzionali da quelle d'accoglienza non convenzionali. Il suddetto regolamento<sup>59</sup>, che avrebbe dovuto fissare le diverse tipologie ricettive, non ha approfondito ulteriormente la materia: ciò, probabilmente, quale conseguenza della confusa modifica del riparto delle competenze che non ha permesso un chiaro inquadramento della materia. Il regolamento ha, infatti, demandato, a sua volta, all'autonomia regionale il compito di effettuare la definizione puntuale di dette tipologie. Il ruolo assegnato alle Regioni risulta, quindi, centrale e, ciò, porta al necessario studio della disciplina regionale in materia.

## 5.2. La disciplina autorizzatoria delle attività ricettive nella legislazione nazionale

L'esercizio dell'attività imprenditoriale turistica, compresa quella ricettiva, coinvolgendo una pluralità d'interessi pubblici tra loro eterogenei, è assoggettata ad una molteplicità d'autorizzazioni, molto spesso di competenza di Amministrazioni diverse. Lo svolgimento dell'attività ricettiva, per quest'ultima ragione, è stata, da sempre, oggetto di molteplici controlli amministrativi che hanno comportato, in capo ai titolari ed ai gestori delle strutture ricettive, una pluralità di obblighi, nonché la necessità di conseguire una pluralità di provvedimenti assentivi al momento dell'avvio dell'attività. Si pensi, per tutti, all'obbligo di provvedere alla registrazione delle generalità delle persone alloggiate e dei relativi arrivi e partenze ex art. 109 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, c.d. Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (in acronimo t.u.l.p.s.), così come novellato dall'art. 8 della L. 135/01.

Si ricordi, poi, la licenza di pubblica sicurezza ex art. 86 t.u.l.p.s., originariamente di competenza del Questore, fu in seguito attribuita al Sindaco<sup>60</sup> ancorché condizionata alla

---

<sup>57</sup> Art. 7, comma 3, L. 135/01 *“L'iscrizione al registro delle imprese di cui alla legge 29 dicembre 1993, n. 580, da effettuare nei termini e secondo le modalità di cui al decreto del Presidente della repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, costituisce condizione per l'esercizio dell'attività turistica”*.

<sup>58</sup> Detti criteri sono costituiti da: a) la professionalità dell'attività esercitata, cioè nella continuità e stabilità della medesima, ancorché non in via esclusiva. Da sottolineare che detto criterio è rispettato anche laddove l'attività venga interrotta periodicamente, con chiaro riferimento, dunque, alle attività turistiche stagionali; b) l'organizzazione dei beni strumentali all'esercizio della medesima; c) l'esercizio di un'attività economica, cioè una serie coordinata di atti preordinati al perseguimento di un medesimo fine. È imprenditoriale l'attività astrattamente lucrativa, ossia quella che può, ma non necessariamente deve procurare un guadagno.

<sup>59</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, *“Recepimento dell'accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico”*, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 25 settembre 2002, n. 225, in <http://www.gazzettaufficiale.it>.

<sup>60</sup> Tale competenza è stata attribuita al Comune dall'art. 19, n. 8 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, *“sono attribuite ai comuni le seguenti funzioni di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni: 1) il rilascio della licenza prevista dall'art. 60 e dalle altre disposizioni speciali vigenti in materia di impianto ed esercizio di ascensori per il trasporto di persone o di materiali; [...]*

*8) la licenza per alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono o consumano bevande non alcoliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti, stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture e simili, di cui all'art. 86”*, e dall'art. 60, del medesimo D.P.R., *“sono attribuite ai comuni, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, le funzioni amministrative in materia di:*

*a) promozione di attività ricreative e sportive;*

previa comunicazione al Prefetto<sup>61</sup>, il quale poteva chiederne l'annullamento, la revoca o la sospensione<sup>62</sup>. Si consideri, altresì, che, per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ricettiva, era già stato previsto un meccanismo di semplificazione amministrativa essendo previsto il c.d. silenzio-assenso<sup>63</sup>. Quest'ultimo, in particolare, caratterizzava l'autorizzazione all'esercizio dell'attività ricettiva dovendosi attribuire al silenzio del Comune valore positivo, laddove tale Amministrazione non avesse provveduto entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda<sup>64</sup>.

Tale impostazione è stata completamente superata dal legislatore con la L. 135/01, essa dedica, infatti, una particolare attenzione ai meccanismi di semplificazione al fine dello snellimento dei procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio di attività ricettive. Ciò è avvenuto, in particolare, con l'avvento dell'art. 9 della citata normativa, che ha introdotto due rilevanti novità e che si pone quale norma strumentale all'attuazione dei principi del buon andamento ed imparzialità enunciati all'art. 97 Cost.:

- 1) l'introduzione di un'autorizzazione unica di competenza del Comune ove è ubicata la struttura ricettiva;
- 2) l'introduzione dello Sportello unico quale modalità organizzativa strumentale all'attuazione dei principi di speditezza, unicità e semplificazione per il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività ricettive. Attribuendo, altresì, alle Regioni il compito di provvedere a dare attuazione a tale disposizione.

Per quanto attiene alla prima, questa si sostanzia, dunque, nell'introduzione di un'autorizzazione unica, comprensiva di diversi provvedimenti assentivi, di competenza di diverse Amministrazioni. Per quanto attiene al contenuto di detta autorizzazione, essa concerne *"l'apertura e il trasferimento di sede degli esercizi ricettivi"*<sup>65</sup> ed accorpa nel medesimo provvedimento:

- 1) l'autorizzazione che abilita all'esercizio del servizio ricettivo;
- 2) la licenza di pubblica sicurezza *ex art.* 86 T.U.L.P.S.;
- 3) tutti gli altri provvedimenti necessari per l'espletamento dell'attività ricettiva ed in particolare:

---

b) gestione di impianti e servizi complementari alle attività turistiche;

c) rifugi alpini, campeggi e altri esercizi ricettivi extra-alberghieri", in *JurisData*, Giuffrè, Milano.

<sup>61</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 24 marzo 1987, n. 77, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente previsione nella parte in cui non limita i poteri del Prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza.

<sup>62</sup> Sul punto la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire come l'intervento dell'autorità prefettizia sia strumentale alla soddisfazione delle esigenze connesse alla prevenzione della criminalità ed al mantenimento dell'ordine interno, mentre quello del Sindaco sia volto a garantire che le attività private non si svolgano in contrasto con gli altri interessi della collettività nonché nel rispetto delle limitazioni imposte dalla legge.

<sup>63</sup> Il D.P.R. 9 maggio 1994, n. 407 *"Regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1992, n. 300, concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241"* prevedeva l'applicazione della disciplina della denuncia di inizio attività anche per l'esercizio di aziende alberghiere ed extralberghiere.

<sup>64</sup> Tale meccanismo era previsto dall'art. 1 D.P.R. 407/94 che ha modificato l'elenco delle attività inserite nella tabella C del Regolamento 26 aprile 1992, n. 300 riguardante le ipotesi sottoposte alla disciplina dell'art. 20 della L. 241/90.

<sup>65</sup> Art. 9, comma 1 L. 135/01.

- a) licenza per la somministrazione di alimenti e bevande, di qualsiasi gradazione, alle persone alloggiate, ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati;
- b) abilitazione alla fornitura di giornali, riviste, pellicole per uso fotografico e di registrazione audiovisiva, cartoline e francobolli alle persone alloggiate;
- c) abilitazione all'installazione, per uso esclusivo delle persone alloggiate, di attrezzature e strutture a carattere ricreativo.

Da evidenziare che l'autorizzazione unica riguarda esclusivamente tutto ciò che è connesso all'esercizio dell'attività ricettiva, non riguardando, invece, i provvedimenti assentivi in materia edilizia ed urbanistica, nonché quelli sanitari.

Ma ciò costituisce solamente un apparente ostacolo ad una maggiore semplificazione dell'attività autorizzatoria, poiché lo stesso art. 9, al seguente comma 6<sup>66</sup>, prevede l'opportunità dell'attivazione dello Sportello unico. All'interno del procedimento unico potrà essere, infatti, inglobata non solo l'autorizzazione unica sopra vista, ma, anche, le autorizzazioni o nulla osta edilizi ed urbanistici e sanitari occorrenti.

Da ciò emerge chiaramente che l'introduzione dell'autorizzazione unica costituisce una "tappa" del più ampio processo di semplificazione dell'azione amministrativa che verrà superata con l'attivazione dello Sportello unico, quale strumento di ulteriore semplificazione e snellimento.

L'introduzione di quest'ultimo istituto viene rimessa all'attività promozionale del legislatore regionale *ex art. 9, comma 6* che estende anche alla materia turistico-ricettiva la semplificazione e l'unicità dei procedimenti. Si ricordi che l'art. 23, comma 2 D.L.vo 112/98 assegna alle Regioni competenze specifiche per l'implementazione degli sportelli unici: le competenze regionali in materia non attengono sicuramente all'esercizio dello stesso, che invece spettano al Comune, bensì alla promozione ed al coordinamento delle strutture uniche. Sulla base delle considerazioni sin qui espresse, che pongono, dunque, la disciplina regionale in una posizione preminente nel quadro delle fonti in materia di turismo, si ritiene possibile affermare che l'intervento regionale possa essere diretto a prevedere espressamente l'istituto dello Sportello unico in materia d'attività turistico-ricettive nella legislazione di settore, con l'opportunità di demandare ad una successiva fonte regolamentare la fissazione delle linee guida per l'istituzione e la gestione ai fini dell'omogeneizzazione del funzionamento della struttura unica all'interno del territorio regionale.

### **5.3. La disciplina autorizzatoria nella legislazione regionale del Veneto**

La Regione del Veneto, con la L.R. 33/02, ha operato una distinzione tra le strutture ricettive a seconda che queste siano soggette a classificazione o meno. La classificazione, che costituisce elemento necessario per l'esercizio di quest'ultima, è volta, infatti, ad una verifica dei requisiti oggettivi delle strutture ricettive andando a classificarle sulla base dei diversi criteri individuati negli allegati alla citata legge. Tale passaggio rappresenta presupposto essenziale

---

<sup>66</sup>Art. 9, comma 6 L. 135/01 *"I procedimenti amministrativi per il rilascio di licenze, autorizzazioni e nulla osta riguardanti le attività e le professioni turistiche si conformano ai principi di speditezza, unicità e semplificazione, ivi compresa l'introduzione degli sportelli unici, e si uniformano alle procedure previste in materia di autorizzazione delle altre attività produttive, se più favorevoli. Le regioni provvedono a dare attuazione al presente comma"*.

per il rilascio della relativa autorizzazione amministrativa<sup>67</sup> poiché, attraverso la classificazione, viene individuata la quantità e la qualità dei servizi resi e, conseguentemente, la loro congruità rispetto al prezzo applicato. Compete alla Provincia l'identificazione delle strutture ricettive sulla base dell'analisi della documentazione<sup>68</sup> presentata dall'interessato e dei requisiti dettagliatamente enunciati negli allegati alla legge 33/02 in riferimento alle diverse tipologie ricettive. In particolare, la citata norma prevede una diversa disciplina a seconda che la classificazione riguardi una struttura ricettiva alberghiera o all'aperto, ovvero una struttura extralberghiera.

Sul punto è interessante soffermarsi sull'operatività dei meccanismi di semplificazione della dichiarazione d'inizio attività e del silenzio-assenso per quanto attiene la formazione del provvedimento di classificazione. Parte della dottrina<sup>69</sup> ha sostenuto che *"si può ritenere che la presentazione della domanda di classificazione [...] possa dar luogo alla figura del silenzio-assenso che in base all'art. 20 L. 241/90 equivale ad un provvedimento di accoglienza dell'istanza (nel nostro caso) di classificazione della struttura qualora non intervenga un provvedimento di diniego entro i termini stabiliti dalla legge"*, affermando, poi, che *"l'art. 22 L. 15/2005 a sua volta ha previsto che fino all'entrata in vigore della normativa regionale di cui all'art. 29, II° comma, L. 241/90, e in mancanza di leggi regionali attualmente vigenti sul procedimento amministrativo, le nuove disposizioni sulla L. 241/90 siano direttamente applicabili. In conclusione si può ritenere che il nuovo art. 20 L. 241/90 sia applicabile anche ai provvedimenti di classificazione"*.

A parere di chi scrive, però, non pare possibile accogliere una tale impostazione poiché la normativa contenuta nell'art. 20 L. 241/90 costituisce norma a carattere generale, volta a disciplinare tutte quelle ipotesi di silenzio a cui una legge già riconosce valore di provvedimento d'accoglimento. In altre parole, l'art. 20 pone la nuova disciplina del silenzio-assenso per tutte quelle fattispecie, individuate da una legge, di silenzio significativo a favore del beneficiario e non un allargamento indistinto, del suddetto meccanismo, a tutti i provvedimenti amministrativi. Si ritiene essere questa la chiave di lettura per leggere correttamente l'art. 22 della L. 15/2005<sup>70</sup>: esso dispone che *"fino alla data di entrata in vigore della disciplina regionale di cui all'articolo 29, comma 2<sup>71</sup>, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 19 della presente legge, i procedimenti amministrativi sono regolati dalle leggi regionali vigenti. In mancanza, si applicano le disposizioni della legge 241 del 1990 come modificata dalla presente legge"*. Tale disposizione va letta, dunque, nel senso che le Regioni hanno l'opportunità d'intervenire, negli ambiti descritti dalla L. 241/90, recependo le innovazioni di disciplina introdotte dalla suddetta legge, fino a quando tale intervento non avverrà, la disciplina rimarrà quella ricavabile dalla legislazione in vigore. In ciò, quindi, non si legge, in

---

<sup>67</sup> Tale considerazione trova conforto anche nel tenore letterale utilizzato dal legislatore regionale, che, all'art. 41, così si esprime *"l'autorizzazione deve contenere le indicazioni relative alla classificazione assegnata"*, presupponendo, quindi, il previo ottenimento della classificazione.

<sup>68</sup> La documentazione da presentare per la richiesta di classificazione delle strutture ricettive è contenuta nell'allegato H della L.R. 33/2002.

<sup>69</sup> Tonon S. in Borella A., *La legge sul turismo della Regione Veneto*, Collana Legislazione Veneta, Corriere del Veneto, supplemento al Corriere della Sera, Milano, 109 e ss.

<sup>70</sup> Legge 11 febbraio 2005, n. 15, *"Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa"*.

<sup>71</sup> L'art. 29, comma 2 della L. 241/90 prevede che le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla suddetta legge sul procedimento amministrativo nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino così come sono state definite dalla medesima legge.

alcun modo, la volontà del legislatore della riforma di ampliare le ipotesi di silenzio-assenso, bensì, solamente, porre una nuova disciplina, più snella, di suddetto meccanismo semplificatorio.

Sulla scorta di tali riflessioni e rilevato che la L.R. 33/02 nulla dice rispetto al meccanismo del silenzio-assenso in riferimento al conseguimento del provvedimento di classificazione, si deve concludere per la non operatività di esso in tal ambito. È possibile, peraltro, ipotizzare una proposta di modifica della legislazione regionale in tal senso al fine di rendere più snello l'ottenimento della classificazione delle strutture ricettive.

Per quanto attiene l'applicabilità della d.i.a.<sup>72</sup> si ritiene che nemmeno tale strumento semplificatorio possa trovare applicazione nel procedimento per il rilascio della classificazione. Risulta possibile giungere a tale conclusione sulla base della considerazione che l'art. 19 non ha portata generale e, dunque, opererà solo laddove vi sia una specifica norma di legge che lo preveda. Nel caso di specie, la L.R. 33/02 non solo non prevede tale meccanismo, bensì richiede il conseguimento di un provvedimento espresso. Ma, anche, laddove si volesse riconoscere portata generale all'art. 19, la sua operatività è da escludersi poiché è richiesto che il *"rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale"*. Tale previsione risulta non compatibile con l'art. 32, comma 3, lett. a) L.R. 33/02 che richiede, per il conseguimento del provvedimento classificatorio, il coinvolgimento del Comune e delle associazioni territoriali di categoria, in tal modo introducendo un forte elemento di discrezionalità che esclude, quindi, la d.i.a.

Quanto evidenziato permette, ora, di soffermarsi sulla disciplina autorizzatoria prevista dalla legislazione regionale veneta per l'esercizio delle attività turistico-ricettive.

La legge regionale 33/02, con l'art. 41, ha introdotto l'istituto dell'autorizzazione unica per l'esercizio delle attività ricettive. In tal modo il legislatore regionale ha voluto sottoporre suddetta attività turistica ad un controllo soggettivo avente ad oggetto l'attività d'ospitalità, l'idoneità, cioè, dell'ospitante a ricevere, in condizioni di sicurezza, il turista.

La suddetta autorizzazione unica riguarda, anzitutto, le strutture ricettive alberghiere e quelle ricettive all'aperto, ex art. 41 comma 1, attribuendone la competenza al rilascio al Comune nel cui territorio dette strutture sono ubicate<sup>73</sup>. Per quanto riguarda il contenuto autorizzatorio, la

---

<sup>72</sup> Disciplinata dall'art. 19 L. 241/90, modificata da ultimo dalla L. 80/2005 *"Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni"*.

<sup>73</sup> La disposizione normativa ne indica, altresì, il contenuto: essa dovrà includere l'indicazione della classificazione assegnata, la capacità ricettiva, il periodo d'apertura, nonché l'ubicazione della struttura. Detta autorizzazione deve essere, peraltro, trasmessa dal Comune alla Provincia competente, nel termine di trenta giorni dal ricevimento.

norma in esame individua i provvedimenti assentivi, inglobati nell'autorizzazione unica, riproducendo sostanzialmente quelli individuati all'art. 9 della L. 135/01. Risulta, dunque, che quest'ultimo provvedimento unico comprende, oltre all'autorizzazione che abilita all'esercizio del servizio ricettivo *ex art.* 41:

- 1) la licenza di pubblica sicurezza *ex art.* 86 t.u.l.p.s.;
- 2) tutti gli altri provvedimenti necessari per l'espletamento dell'attività ricettiva ed in particolare:
  - a) licenza per la somministrazione di alimenti e bevande, di qualsiasi gradazione, alle persone alloggiate, ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati. Essa è disciplinata, da ultimo, dalla L. 25 agosto 1991, n. 287 che all'art. 3 prevede espressamente il rilascio di autorizzazione sindacale di durata quinquennale ed automaticamente rinnovabile in assenza di ragioni ostative per *"l'apertura e il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e di bevande, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione"*. La relativa domanda dovrà indicare: le generalità della persona fisica o della società, la dichiarazione d'iscrizione al R.E.C. per l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, la dichiarazione di disponibilità dei locali, la dichiarazione della superficie complessiva e della ubicazione dell'esercizio e la dichiarazione e l'attività è stagionale o continuativa;
  - b) autorizzazione sindacale alla fornitura di giornali, riviste, pellicole per uso fotografico e di registrazione audiovisiva, cartoline e francobolli alle persone alloggiate;
  - c) abilitazione all'installazione, per uso esclusivo delle persone alloggiate, di attrezzature e strutture a carattere ricreativo.

Risulta, innanzitutto, importante evidenziare che l'autorizzazione unica *ex art.* 41, non comprende una serie di provvedimenti assentivi comunque necessari per l'esercizio di un'attività ricettiva: si pensi al provvedimento classificatorio, ai titoli edilizi abilitativi (permesso di costruire ovvero dichiarazione d'inizio attività), nonché i provvedimenti assentivi in materia sanitaria. Quest'ultimi, in particolare, sono disciplinati dal Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, c.d. testo unico delle leggi sanitarie (in acronimo t.u.l.s.), agli artt. 221 (che vale per tutte le opere edilizie) e 231 (che attiene specificamente agli esercizi alberghieri). Si pone, peraltro, la problematica relativa alla permanenza di detti provvedimenti assentivi alla luce della legislazione regionale. La L.R. 33/02, infatti, non ne fa menzione e non ne prevede, nemmeno, la sostituzione con l'autorizzazione unica. Si ritiene, ragionevolmente, che suddetti provvedimenti assentivi siano comunque operanti e non rientrino nell'autorizzazione unica, risultando, così, che *"per l'apertura di alberghi, oltre all'autorizzazione richiesta dall'art. 221 r.d. n. 1265 del 1934, è necessaria anche quella prescritta dal successivo art. 231, che attiene al vaglio sotto il profilo igienico - sanitario della destinazione dei locali, riguardando, invece, la valutazione ex art. 221, la struttura degli stessi sotto il profilo non solo igienico - sanitario, ma anche in conformità al progetto approvato"*<sup>74</sup>. Tale conclusione risulta fondata, anche, in base all'analisi del testo normativo dell'art. 41 che fa esplicito riferimento solamente all'autorizzazione *ex art.* 86 t.u.l.p.s. e non ad altri provvedimenti. Ciò porta a ritenere che il legislatore, se lo avesse voluto e come ha, peraltro, fatto con quest'ultimo provvedimento, avrebbe ricompresso esplicitamente nell'autorizzazione unica anche i provvedimenti sanitari suddetti. La mancata

---

<sup>74</sup> Corte di Cassazione, sez. III, 4 marzo 1998, n. 853, in *JurisData*, Giuffrè, Milano.

menzione di quest'ultimi non può essere considerata nemmeno una dimenticanza, poiché il richiamo a tali atti lo si ritrova nell'allegato H della medesima legge, laddove vengono specificati documenti necessari per ottenere la classificazione della struttura ricettiva.

Tornando al procedimento autorizzatorio e per quanto attiene alle strutture ricettive extralberghiere soggette a classificazione, il comma 4 dell'art. 41, prevede l'opportunità, dunque non l'obbligo, di ricorrere, in luogo dell'autorizzazione, alla dichiarazione d'inizio attività.

Per quanto riguarda, in particolare, i rifugi escursionistici e quelli alpini, la suddetta dichiarazione risulta essere, invece, obbligatoria. Tale considerazione si ricava dal tenore letterale del comma 5 che così dispone *"l'apertura dei rifugi escursionistici e dei rifugi alpini è soggetta a denuncia di inizio attività"*.

Per l'esercizio delle attività ricettive extralberghiere non soggette a classificazione, la norma di riferimento è l'art. 27 che precisa che per le unità abitative ammobiliate non imprenditoriali, le strutture a conduzione familiare - *bed & breakfast* e le foresterie per turisti è possibile (anche qui la scelta è facoltativa e rimessa alla discrezionalità dell'istante) ricorrere alla dichiarazione d'inizio attività.

Da ultimo risulta di grande interesse soffermarsi sull'opportunità di ricorrere agli strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa disciplinati dalla L. 241/90 agli artt. 19 (dichiarazione d'inizio attività) e 20 (silenzio-assenso), così come modificati, da ultimo, dalla L. 80/2005, per quanto concerne l'autorizzazione unica disciplinata dall'art. 41.

Per quanto attiene alla dichiarazione d'inizio attività il problema della sua applicabilità appare essere legato alla possibilità che il rilascio del medesimo provvedimento dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e che non ricorrano le esclusioni individuate all'art. 19. In particolare, si ponga attenzione alla non operatività per gli *"atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza"*<sup>75</sup>. L'autorizzazione unica *ex art. 41 L.R. 33/02* ingloba, tra gli altri provvedimenti assentivi, anche la licenza di pubblica sicurezza *ex art. 86 t.u.l.p.s.*. Tale considerazione solleva diverse problematiche relativamente al coordinamento della normativa regionale in esame con il nuovo art. 19. Laddove si consideri, infatti, direttamente applicabile quest'ultima disciplina, la d.i.a. prevista dall'art. 41 appare risultare non più operante: l'autorizzazione unica comprende un atto di pubblica sicurezza, dunque, un interesse sensibile in presenza del quale l'istituto di semplificazione non si applica. Esclusione, si noti, che non era prevista nella previgente formulazione dell'art. 19<sup>76</sup>, essendo stata introdotta dalla novella del 2005.

Tale conclusione solleva, però, innumerevoli problemi per la normativa regionale: se la d.i.a. risulta non più compatibile con la nuova disciplina statale e, dunque, non più operante, ci si deve necessariamente chiedere quale sia la sorte dell'art. 41 e, quindi, quale sia il meccanismo autorizzatorio applicabile. Tali problematiche possono trovare una soluzione solo parziale: per quanto attiene, infatti, le strutture ricettive extralberghiere e quelle indicate all'art. 27 L.R.

---

<sup>75</sup> Art. 19 L. 241/90.

<sup>76</sup> L'art. 19, comma 4 L. 241/90 ante riforma così disponeva *"Le disposizioni del presente articolo si applicano nei casi in cui il rilascio dell'atto di assenso dell'amministrazione dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti prescritti, senza l'esperimento di prove a ciò destinate, non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio dell'atto stesso e in ogni caso non possa derivare pregiudizio alla tutela dei valori storico-artistici e ambientali e siano rispettate le norme a tutela del lavoratore sul luogo di lavoro"*.

33/02 il ricorso alla d.i.a. è solamente eventuale e, dunque, si ritiene che, venendo meno quest'ultima opportunità, il meccanismo applicabile sia necessariamente quello del provvedimento espresso. Il problema appare, invece, sussistere, e rimanere irrisolto, per quanto attiene l'apertura di rifugi escursionistici ed alpini per i quali il ricorso alla d.i.a. appare essere l'unica opportunità ammessa dalla legge.

Per quanto attiene, invece, l'operatività del meccanismo del silenzio-assenso si ritiene che anch'esso non possa operare in materia, in quanto pare necessaria una disposizione normativa specifica che preveda tale strumento di semplificazione. Ma, anche, laddove si ammettesse la non necessaria menzione normativa, l'art. 20 L. 241/90 non potrebbe, comunque, trovare applicazione, poiché l'autorizzazione unica ingloba, anche, l'interesse della pubblica sicurezza, un interesse, cioè, in presenza del quale la suddetta disciplina è esclusa<sup>77</sup>.

Dalle considerazioni sin qui presentate emerge, quindi, che l'unico strumento di semplificazione che pare possa operare senza difficoltà è costituito, proprio, dallo Sportello unico per le attività produttive. La L.R. 33/02 non ha previsto tale istituto per l'implementazione delle attività turistico-ricettive, non avendo, dunque, recepito, in alcun modo, l'impulso semplificatorio suggerito dalla L. 135/01. La mancata previsione di tale istituto pone, quindi, la problematica relativa alla possibilità d'attivazione di quest'ultimo, sulla base dell'ordinamento regionale vigente.

La risposta a tale interrogativo può, peraltro, ritenersi positiva richiamandosi alla L.R. 11/01, che ha previsto l'istituto in esame in via generale nell'ordinamento regionale, rendendolo, dunque, applicabile anche alle imprese turistiche-ricettive, quali attività produttive.

Tale considerazione suggerisce, comunque, l'opportunità d'introdurre la struttura unica, anche, nella legislazione regionale del settore turismo, demandando ad una successiva fonte regolamentare regionale le disposizioni di dettaglio che operino quali linee guida per tutti i Comuni del Veneto, al fine dell'uniformazione della gestione e dei procedimenti assentivi in materia turistico-ricettiva.

## **6. Ipotesi per un modello di procedimento unico per le strutture turistico-ricettive**

Ritenuto applicabile l'istituto dello Sportello unico anche alle attività turistico-ricettive, si pone la problematica d'individuare, preliminarmente, la tipologia di procedimento a cui è possibile ricorrere.

Per quanto riguarda il procedimento mediante autocertificazione, si ricordi che quest'ultimo permette di conseguire la conformità solamente ad alcune normative di settore, rimanendo esclusi altri profili necessari per l'avvio di una struttura ricettiva. La norma, peraltro, non chiarisce il rapporto tra il procedimento mediante autocertificazione ed i procedimenti settoriali non assorbiti. Ciò potrebbe portare a ritenere che quest'ultimi dovranno svolgersi autonomamente, facendo venir meno, però, l'unicità del procedimento.

Tale circostanza può essere superata ritenendo che, per quei provvedimenti non inglobati nell'autocertificazione, si possano ipotizzare dei *sub* procedimenti, che coinvolgano le Amministrazioni preposte alla tutela dei relativi interessi. Accogliendo tale impostazione, tuttavia, si pone il problema del coordinamento del procedimento mediante autocertificazione con i suddetti *sub* procedimenti. Tale rilievo appare superabile laddove si accolga la non

---

<sup>77</sup> Art. 20, comma 4 L. 241/90 *“Le disposizioni dl presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti [...] la pubblica sicurezza”*.

alternatività delle due tipologie di procedimenti unici con gli altri strumenti di semplificazione predisposti dalla L. 241/90.

Ciò permette di concludere, dunque, che è configurabile un procedimento unico "misto" che, cioè, ricomprenda le autocertificazioni, per gli aspetti autodichiarabili, ed anche la possibilità d'indizione di una Conferenza di servizi per il conseguimento dei provvedimenti non autocertificabili ed oggetto dei *sub* procedimenti. Si può ipotizzare che la suddetta Conferenza di servizi venga indetta sulla base dell'art. 14, comma 4 L. 241/90<sup>78</sup>. La suddetta impostazione può trovare conferma normativa nella lettura combinata dei commi 1 e 6 dell'art. 6 D.P.R. 447/98, che prevedendo l'acquisizione delle autorizzazioni nelle materie per le quali non è consentita l'autocertificazione, afferma indirettamente la compatibilità del procedimento unico autocertificatorio con gli altri meccanismi procedurali per il conseguimento dei provvedimenti assentivi non autodichiarabili<sup>79</sup>.

Per quanto attiene l'implementazione delle strutture ricettive, a parere di chi scrive, risulta opportuno, tuttavia, ricorrere al procedimento unico mediante Conferenza di servizi. Tale riflessione si fonda sulla considerazione che sono coinvolti diversi interessi che comportando il necessario conseguimento d'innumerabili provvedimenti assentivi di competenza di distinte Amministrazioni. Attraverso la Conferenza sarà possibile, infatti, delineare un migliore e più approfondito quadro degli interessi coinvolti e giungere, così, al miglior provvedimento finale possibile, che, cioè, tutelando gli interessi pubblici sacrifichi al minimo quelli privati.

Una volta accertata la compatibilità della struttura unica in materia turistico-ricettiva, si pone, ora, la problematica dell'individuazione dei provvedimenti incardinabili nel procedimento unico.

Innanzitutto, risulta possibile inglobare, nel procedimento unico, l'autorizzazione unica così come disciplinata dall'art. 41 della L.R. 33/2002<sup>80</sup>.

Come si è avuto modo di precisare in precedenza, la suddetta autorizzazione presuppone il previo conseguimento della classificazione, per quelle strutture ad essa soggette. Ciò suggerisce l'opportunità che tale adempimento venga ricompreso nel procedimento unico. Tale circostanza necessiterà, perciò, di un adeguato coordinamento tra le Amministrazioni coinvolte: sarà utile, cioè, che lo Sportello unico, una volta protocollata l'istanza, coinvolga la Provincia, eventualmente ricorrendo ad una Conferenza di servizi, per l'ottenimento della classificazione.

L'ipotizzata circostanza, peraltro, presuppone, a sua volta, che la struttura ricettiva sia stata già costruita e, quindi, abbia già ottenuto il titolo abilitativo edilizio necessario.

Tale considerazione, unita alla riflessione che l'autorizzazione unica attiene solamente ai provvedimenti assentivi ricollegati all'esercizio dell'attività ricettiva, esulando da essa, invece, i provvedimenti autorizzatori edilizi ed urbanistici, rende opportuno che vengano inglobati nel procedimento unico anche quest'ultimi.

---

<sup>78</sup> Ne è prevista la convocazione laddove *"l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale"*.

<sup>79</sup> In tal senso *Lo Sportello unico delle attività produttive e le attività turistico-ricettive*, dall'iter alle reti, Sister, 157 in <http://www.formez.it>.

<sup>80</sup> V. *amplius* Parte Seconda, Capitolo II.

In terzo luogo, si ritiene possano essere coinvolte, nella struttura unica, anche tutte quelle Amministrazioni preposte alla tutela dei differenti interessi, che possono, così, essere individuati:

- 1) quelli sanitari *ex artt.* 221 e 232 t.u.l.s.<sup>81</sup>;
- 2) la domanda per il passo carrabile *ex art.* 22 del D.l.vo 30 aprile 1992, n. 285, nonché l'art. 46 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 che disciplinano il rilascio dell'autorizzazione per l'apertura di accessi e diramazioni nelle strade. La domanda va presentata al Comune, ove è ubicato l'esercizio, indicando: i dati dell'esercizio, la dichiarazione del passo carraio ai requisiti posti dalla normativa di settore e la planimetria degli accessi;
- 3) l'autorizzazione per autorimessa, consta in una mera denuncia al Comune della destinazione d'uso dei locali, allegando la relativa planimetria;
- 4) la domanda per l'insegna, consta in una denuncia al Comune allegando i disegni e le fotografie dell'insegna e della facciata dell'esercizio;
- 5) la licenza per l'installazione dell'ascensore che va presentata al Comune ove è ubicato lo stabile ed è generalmente assorbita dal procedimento per il rilascio del titolo abilitativo edilizio;
- 6) l'autorizzazione sanitaria relativa a che manipola sostanze alimentari e che consta nel c.d. sistema di controllo HACCP, introdotto nel nostro ordinamento dal D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327 e dal D.l.vo 26 maggio 1997, n. 155 e di recepimento della direttiva CEE, n. 93/43, ed attribuita alla competenza del Comune territorialmente competente. I contenuti della relativa domanda sono indicati nell'art. 26 del D.P.R. 327/80 che prevede:
  - a) il nome e la ragione sociale e la sede dell'impresa;
  - b) l'indicazione dell'ubicazione dello stabilimento o del laboratorio di produzione, preparazione e confezionamento o del deposito all'ingrosso;
  - c) l'indicazione per generi merceologici delle sostanze alimentari che si intendono produrre, preparare, confezionare o tenere in deposito;
  - d) la descrizione e gli estremi di deposito degli eventuali marchi depositati che valgono ad identificare l'impresa;
  - e) l'eventuale carattere stagionale delle lavorazioni;
  - f) l'indicazione del presumibile termine di approntamento dello stabilimento o del laboratorio di produzione, preparazione e confezionamento o del deposito all'ingrosso.

Le domande debbono, inoltre, essere corredate:

- a) dalla pianta planimetrica dei locali, in scala non superiore a 1:500. In casi particolari potranno essere richieste piante più dettagliate;
- b) dalla descrizione sommaria dei locali, degli impianti e delle attrezzature;
- c) dall'indicazione relativa all'impianto di approvvigionamento idrico, alla idoneità della rete di distribuzione, nonché dalla documentazione sulla potabilità dell'acqua, qualora non si tratti di acquedotti pubblici;
- d) dall'indicazione relativa all'impianto di smaltimento dei rifiuti solidi e liquidi, e, ove necessario, ai mezzi impiegati per la depurazione delle acque;

---

<sup>81</sup> V. *amplius* Parte Seconda, Capitolo II.

- e) dall'indicazione dei sistemi scelti per assicurare la salubrità e la conservazione delle sostanze alimentari, nonché dalla documentazione di tali sistemi, ove richiesta;
- f) da un esemplare degli eventuali marchi depositati;
- 7) autorizzazione idrogeologica conseguente alla presenza del vincolo idrogeologico *ex art. 7*<sup>82</sup> R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 che non interdice in assoluto l'attività edificatoria, ma richiede soltanto che l'intervento progettato sia autorizzato dalla Regione;
- 8) autorizzazione paesistica è prescritta per ogni intervento sugli immobili soggetti a vincolo. Essa è disciplinata dall'art. 146 D.l.vo 22 gennaio 2004, n. 42 che prevede che la domanda di autorizzazione dell'intervento indichi lo stato attuale del bene interessato, gli elementi di valore paesaggistico presenti, gli impatti sul paesaggio delle trasformazioni proposte e gli elementi di mitigazione e di compensazione necessari. L'amministrazione competente è tenuta a verificare la conformità dell'intervento alle prescrizioni contenute nei piani paesaggistici e ne accerta:
  - a) la compatibilità rispetto ai valori paesaggistici riconosciuti dal vincolo;
  - b) la congruità con i criteri di gestione dell'immobile o dell'area;
  - c) la coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica.

L'amministrazione accertata la compatibilità paesaggistica dell'intervento ed acquisito il parere della commissione per il paesaggio, entro il termine di quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, trasmette la proposta di autorizzazione, corredata dal progetto e dalla relativa documentazione, alla competente soprintendenza, dandone notizia agli interessati. Qualora l'amministrazione verifichi che la documentazione allegata non risulta essere sufficiente, chiede le necessarie integrazioni: in tal caso, il predetto termine è sospeso dalla data della richiesta fino a quella di ricezione della documentazione. Qualora l'amministrazione ritenga necessario acquisire documentazione ulteriore, ovvero effettuare accertamenti, il termine è sospeso, per una sola volta, dalla data della richiesta fino a quella di ricezione della documentazione, ovvero dalla data di comunicazione della necessità di accertamenti fino a quella di effettuazione degli stessi, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni.

La Soprintendenza comunica il parere entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla ricezione della proposta. Decorso inutilmente il termine per l'acquisizione del parere, l'amministrazione assume comunque le determinazioni in merito alla domanda d'autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata o negata dall'amministrazione competente entro il termine di venti giorni dalla ricezione del parere della Soprintendenza e costituisce presupposto dei titoli legittimanti l'intervento edilizio. Decorso inutilmente il termine sopra indicato, è data facoltà agli interessati di richiedere l'autorizzazione alla Regione, che vi provvede entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta. Laddove la regione non abbia affidato agli enti locali la competenza al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la richiesta di rilascio in via sostitutiva è presentata alla competente Soprintendenza.

L'autorizzazione paesaggistica:

---

<sup>82</sup> *“Per i terreni vincolati la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad autorizzazione del Comitato forestale (ora Regioni) e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni di cui all'art. 1”.*

- a) diventa efficace dopo il decorso di venti giorni dalla sua emanazione;
- b) è trasmessa in copia, senza indugio, alla soprintendenza che ha emesso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente al parere, alla Regione ed alla Provincia e, ove esistenti, alla comunità montana e all'ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti al vincolo;
- c) non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi.

La norma in esame prevede altresì che presso ogni comune sia istituito un elenco in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione paesaggistica, con la annotazione sintetica del relativo oggetto e con la precisazione se essa sia stata rilasciata in difformità dal parere della soprintendenza. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza di cui all' art. 155 che verrà rilasciata dalla Regione entro sessanta giorni dalla domanda ed ha durata quinquennale.

- 9) certificato di prevenzione incendi, obbligatorio per gli alberghi *ex* L. 18 luglio 1980, n. 406 e D.M. 12 settembre 1980. Tale certificato viene attribuito alla competenza del Comando provinciale dei Vigili del fuoco che procederà all'esame di progetti di nuovi insediamenti nonché effettuare le visite di controllo.

Una volta individuati i diversi titoli assentivi assorbiti dal provvedimento unico è possibile tracciare le linee di un modello di procedimento unico per l'implementazione delle attività turistico-ricettive.

Per quanto attiene il procedimento semplificato si ritiene non sorgano particolari problematiche alla sua operatività, poiché operano tutte quelle garanzie partecipative e di coinvolgimento delle diverse Amministrazioni in precedenza analizzate.

Il procedimento mediante autocertificazione, alla luce delle problematiche messe in evidenza, risulta, invece, maggiormente articolato, necessitando il coordinamento con i diversi *sub* procedimenti per l'ottenimento di quei provvedimenti assentivi non autocertificabili e per i quali non può operare il meccanismo del silenzio-assenso. Si pensi, ad esempio, alla classificazione, alla licenza *ex art.* 86 t.u.l.p.s., le autorizzazioni sanitarie, il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, il rilascio della V.I.A. e i provvedimenti assentivi in materia di tutela paesistica e ambientale.

Le considerazioni sin qui espresse portano, dunque, a ritenere preferibile il ricorso al procedimento unico mediante Conferenza di servizi, considerate le maggiori garanzie che quest'ultimo offre e la possibilità di ricondurre in esso tutti quei provvedimenti che, nel procedimento mediante autocertificazione, risulterebbero oggetto di autonomi *sub* procedimenti e che potrebbero costituire elementi di aggravio del procedimento unico.

## **7. Il ruolo dello Sportello unico per l'implementazione delle strutture ricettive nelle aree protette**

Lo studio sin qui condotto sullo Sportello unico per l'implementazione delle attività turistico-ricettive si focalizzerà, ora, sulle problematiche ricollegate al difficile rapporto intercorrente tra l'espletamento delle attività turistiche (in particolare quelle ricettive) e le aree protette. La sussistenza di aree caratterizzate da una particolare valenza naturalistica non deve essere intesa, infatti, quale strumento assolutamente preclusivo per attività economiche, bensì quale opportunità per promuovere un'area protetta e, così, diffondere la consapevolezza delle

ricchezze naturali, che in essa sono racchiuse, e permetterne, anche tramite le risorse in tal modo procurate, di tutelare maggiormente tali zone.

La ricerca dell'equilibrio tra la tutela delle ricchezze ambientali e sviluppo economico introduce inevitabilmente la necessità di soffermarsi, se pur brevemente, sulle nozioni di "sviluppo sostenibile" e, conseguentemente, di "turismo sostenibile" e di "eco-turismo".

L'accresciuta attenzione ai problemi di sostenibilità ambientale deriva, infatti, dalla considerazione, sempre più diffusa, che l'inquinamento ed il deterioramento delle risorse naturali, considerata anche la loro limitatezza, deve obbligatoriamente e necessariamente indurre ad individuare sistemi di sviluppo che garantiscano l'evoluzione delle attuali generazioni senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni<sup>83</sup>.

L'organizzazione Mondiale del Turismo, nel 1988, provvede a definire, per la prima volta, il concetto di "turismo sostenibile" sulla base della considerazione che *"lo sviluppo sostenibile del turismo va incontro ai bisogni dei turisti e delle aree ospitanti attuali ed allo stesso tempo protegge e migliora le opportunità per il futuro"*<sup>84</sup>. La Federazione Europea Parchi Nazionali ha precisato che il turismo sostenibile ricomprende *"tutte le forme di sviluppo del turismo, di gestione e attività che mantengano l'integrità economica, sociale ed ambientale e il buono stato delle risorse naturali, materiali e culturali per le generazioni a venire"*. Dalle nozioni richiamate è possibile ricavare quella di "eco-turismo" quale forma di turismo sostenibile particolarmente attenta a zone a forte valenza naturalistico-ambientale in cui si svolgano attività turistiche. L'eco-turismo è, cioè, *"una forma di specificazione ed incentivazione del predetto turismo sostenibile che si caratterizza per la particolarità tipologica dei prodotti e per le caratteristiche dei servizi turistici offerti, nonché per il regio naturalistico delle aree nelle quali lo stesso si viene a svolgere"*<sup>85</sup>.

Le Nazioni Unite, nel Programma per l'Ambiente (UNEP)<sup>86</sup>, ha individuato le caratteristiche generali dell'eco-turismo, così enucleandole:

- a) è un turismo basato sulla natura ossia ricomprende forme di turismo nelle quali l'aspettativa del turista risiede nella contemplazione della natura;
- b) presuppone un carattere educativo ed interpretativo;
- c) è organizzato in piccoli gruppi e, dunque, non caratterizzato dal c.d. turismo di massa;
- d) contribuisce alla protezione della natura e del territorio attraverso lo sviluppo economico delle attività ad esso ricollegate.

Tali elementi mettono, dunque, in rilievo l'assoluta centralità del "valore ambiente" e della sua protezione, nonché l'aspetto promozionale ed informativo delle ricchezze da tutelare. La sostenibilità di attività economiche esercitate nelle aree protette consta nel loro assoluto rispetto, integrandosi con esse al fine della promozione delle ricchezze ambientali in esse racchiuse, salvaguardando, così, lo sviluppo economiche delle attività correlate. Ciò permette, altresì, di reperire risorse finanziarie che potranno, poi, essere reinvestite nell'area naturalistica medesima per valorizzarla e tutelarla maggiormente.

La legislazione nazionale sui parchi e sulle riserve naturali *"entra a pieno titolo nell'ampio tema della difesa dell'ambiente. Storicamente la sviluppo normativo è avvenuto in modo episodico e*

---

<sup>83</sup> Rapporto Brundtland, *The World Commission on Environmental and Development, Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

<sup>84</sup> <http://world-tourism.org/frameset/frame-suistanable.html>.

<sup>85</sup> In tal senso *Lo Sportello unico delle attività produttive e le attività turistico-ricettive*, dall'iter alle reti, Sister, 10 in <http://www.formez.it>.

<sup>86</sup> <http://www.uneptie.org/pc/tourism/policy/principles.htm>.

*contingente, caratterizzato da provvedimenti legislativi di carattere singolare [...] che avevano determinato un assetto della materia carente di una ordinazione unitaria, frazionato in tanti sistemi normativi per quanti sono i Parchi nazionali istituiti, che si presentavano come isole fra loro incomunicabili data l'impossibilità di un loro concorde riferimento ad un tessuto normativo generale che possa fungere da circuito continuo fra le varie discipline singolari"*<sup>87</sup>. La disciplina in materia ha trovato, oggi, un assetto definitivo con l'approvazione della Legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394.

Come evidenziato è noto che lo sviluppo del turismo in generale sia veicolo di sviluppo economico delle aree nelle quali le relative attività turistiche vengono esercitate. Risulta interessante, cioè, approfondire il binomio turismo – aree protette per individuare un punto d'equilibrio che permetta di tutelare le seconde, favorendo lo sviluppo del primo. In altre parole " *l'attività turistica in tanto sarà praticabile all'interno delle aree di un parco naturale in quanto sia sostenibile ovvero ecoturistica*"<sup>88</sup>.

Tale considerazione pone, quindi, la problematica individuazione delle condizioni affinché un'attività turistico-ricettiva possa dirsi sostenibile e, dunque, praticabile all'interno di aree parco<sup>89</sup>. La risposta a tale interrogativo non può prescindere dalla considerazione che l'equilibrio suddetto potrà essere individuato solamente dai soggetti preposti alla tutela degli interessi coinvolti e che sia frutto di una ponderata e ragionevole composizione di quest'ultimi. Poiché la norma non individua un criterio generale che permetta di distinguere quali siano le attività ricettive "sostenibili", in dottrina<sup>90</sup> si è acutamente evidenziato che tale ricerca va effettuata sia con riferimento alle peculiarità urbanistiche e naturalistiche dell'area sia con riferimento alle modalità d'esercizio delle attività ricettive. Per quanto attiene alle modalità d'esercizio, i parametri di sostenibilità sono stati individuati, dalla citata dottrina, negli strumenti volontaristici e consensuali della certificazione di qualità *eco-label*. L'attribuzione di tale attestazione può essere valutato sotto due distinti profili:

---

<sup>87</sup> Corsetti A., Ferrara F., Fracchia F., Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 425.

<sup>88</sup> *Lo Sportello unico delle attività produttive e le attività turistico-ricettive*, dall'iter alle reti, Sister, 92 in <http://www.formez.it>.

<sup>89</sup> L'art. 2 L. 394/91 classifica le aree protette in:

- a) i parchi nazionali che sono costituiti da quelle aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale;
- b) i parchi naturali regionali costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali;
- c) le riserve naturali statali e regionali costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora o della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per la diversità biologiche o per la conservazione delle risorse energetiche;
- d) le aree protette marine;
- e) le zone umide d'importanza internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar<sup>89</sup>;
- f) le zone di protezione speciale (zps) sulla scorta di quanto previsto dalla Direttiva n. 79/409/CEE relativa alla conservazione degli uccelli selvatici;
- g) le zone di conservazione speciale (zcs) sulla scorta di quanto previsto dalla Direttiva n. 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatica.

<sup>90</sup> *Lo Sportello unico delle attività produttive e le attività turistico-ricettive*, dall'iter alle reti, Sister, 92 in <http://www.formez.it>.

- a) quale fattore condizionante l'esercizio dell'attività turistico-ricettiva all'interno delle aree parco;
- b) quale fattore di valorizzazione dei servizi resi, in particolare il conseguimento del marchio suddetto costituirebbe valore aggiunto della struttura ricettiva.

La tutela dei diversi interessi afferenti il profilo ambientale-naturalistico e quelli dello sviluppo dell'attività ricettiva, può trovare un momento d'incontro proprio nello Sportello unico. Quest'ultimo, al fine di semplificare e snellire i procedimenti attinenti il conseguimento dei provvedimenti assentivi preposti alla tutela degli interessi ambientali, può costituire valido strumento per una ponderata e ragionata valutazione di quest'ultimi riunendo attorno ad un medesimo tavolo le diverse Amministrazioni coinvolte. In particolare, si può ipotizzare il ricorso al procedimento unico mediante conferenza di servizi che incardini non solamente la procedura per il conseguimento della V.I.A., laddove necessaria, ma anche il titolo abilitativo edilizio, l'autorizzazione paesistica ed il nulla osta dell'Ente parco *ex art. 13 L. 349/91*. Sul punto la giurisprudenza ha avuto modo, infatti, di precisare che *"la realizzazione di interventi, opere e costruzioni in aree protette deve essere preceduta da tre autonomi provvedimenti: il permesso di costruire disciplinato dal t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380), l'autorizzazione paesaggistica di cui al d.lg. 29 ottobre 1999 n. 490 (sostituito dal d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 dall'1 maggio 2004), ed il nulla osta dell'ente parco (di cui alla l. 6 dicembre 1991 n. 394)"*<sup>91</sup>.

Le considerazioni sopra esposte fanno emergere chiaramente, quindi, l'utilità del procedimento unico per l'implementazione delle attività ricettive in aree parco.

Da quanto considerato si può, inoltre, evidenziare come lo strumento dello Sportello unico, applicato alla tutela dei diversi profili ambientali, riveli appieno le due diverse anime che lo caratterizzano: da una parte strumento di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa e, dall'altra, sede in cui i molteplici interessi "sensibili" possono trovare una migliore ponderazione per una maggiore tutela e promozione del territorio e, dunque, dell'ambiente, per un suo equilibrato e "sostenibile" sviluppo.

## **8. Conclusioni**

Nel tirare le somme di questa ricerca, si può affermare che emergono talune importanti novità dalle considerazioni sin qui condotte aventi ad oggetto lo studio delle diverse problematiche ricollegate all'attivazione dello Sportello unico per le attività produttive presso ogni Comune, con la finalità di verificarne l'applicabilità all'implementazione delle strutture turistico-ricettive. L'analisi si è soffermata, innanzi tutto, sull'approfondimento delle fonti che disciplinano la struttura unica, evidenziando luci ed ombre della normativa posta dal legislatore con il D.l.vo 112/98 e con il relativo regolamento d'attuazione. Il legislatore ha voluto, infatti, introdurre, nel nostro ordinamento, un nuovo modello organizzativo dell'azione amministrativa che, nel rispetto delle competenze delle diverse Amministrazioni ed alla luce dei principi di efficacia, efficienza, economicità, pubblicità, nonché del più generale principio del giusto procedimento, persegua le finalità di snellire e facilitare i procedimenti attinenti la vita degli impianti produttivi. La struttura unica si pone, cioè, quale risposta all'esigenze di semplificazione richieste, in particolare modo, dal mondo imprenditoriale che necessita di strumenti flessibili che favoriscano lo sviluppo delle attività produttive e agevolino, in tal mondo, il difficile confronto con i mercati internazionali.

---

<sup>91</sup> Corte di Cassazione penale, sez. III, 9 ottobre 2003, n. 47706, in *JurisData*, Giuffrè, Milano.

Tali considerazioni hanno portato, dunque, all'analisi della disciplina dello Sportello unico che è risultato essere costituita da un insieme di leggi, sia statali che regionali, regolamenti, nonché di pronunce giurisprudenziali che, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione<sup>92</sup>, hanno riletto l'originaria normativa contenuta nel D.l.vo 31 marzo 1998, n. 112. L'attenzione si è, conseguentemente, soffermata sulla collocazione della materia in esame nel nuovo quadro di competenze delineate dal novellato art. 117 Cost. Tali riflessioni hanno permesso di concludere che detta materia non possa essere ricondotta strettamente e unicamente nella competenza legislativa esclusiva statale. Ritenendo, ragionevolmente e sulla base di quanto esposto<sup>93</sup>, che la materia, non essendo menzionata nell'articolo richiamato, rientri nella competenza legislativa residuale regionale. Laddove quest'ultimo legislatore decida d'intervenire, dovrà necessariamente tenere conto dei principi fissati dalla legge statale, nonché degli altri ambiti d'intervento statale. Tali riflessioni muovono dalla considerazione della materia quale ambito intersettoriale che coinvolge, dunque, diverse discipline e necessita, cioè, di un approccio ineluttabilmente interdisciplinare. Quanto esaminato ha permesso, altresì, di mettere in luce le diverse anime della struttura unica: non solo quale strumento di semplificazione, ma, anche, quale mezzo promozionale del territorio e, dunque, di una sua maggiore tutela.

Nel corso dell'analisi della suddetta disciplina, le maggiori difficoltà interpretative sono emerse dal coordinamento della normativa suddetta con la nuova normativa sul procedimento amministrativo. Le considerazioni effettuate, peraltro, hanno evidenziato la necessità di un intervento chiarificatore che permetta ai Comuni di superare le innumerevoli difficoltà per l'attivazione della struttura unica.

Quanto esposto ha messo, quindi, in rilievo il ruolo centrale che viene ad assumere il legislatore regionale nella materia in esame. Ciò, ha suggerito l'opportunità di soffermarsi sullo studio della disciplina regionale in materia, mettendo in evidenza come il legislatore Veneto ha sostanzialmente riprodotto la normativa statale, avviando, peraltro, dei progetti pilota volti al coinvolgimento di diversi Comuni veneti per la sperimentazione di forme di collaborazione al fine di una migliore diffusione della struttura unica sul territorio.

Una volta, così, inquadrata la materia, si è passati all'approfondimento della problematica centrale di questo studio, quella, cioè, di verificare l'applicabilità dello strumento semplificatorio all'implementazione delle strutture turistico-ricettive. La risoluzione di quest'ultima tematica ha comportato la necessità di studiare, dapprima, la disciplina della "materia" turismo e della sua collocazione nel nuovo quadro delle competenze legislative, per giungere alla conclusione che, ricadendo il settore turismo nella competenza legislativa residuale delle Regioni, risulta di centrale importanza lo studio della disciplina regionale di settore. Tale considerazione va, peraltro, temperata dalla consapevolezza che il turismo costituisce un ambito che interseca più materie e, parimenti a quanto sopra considerato, l'approccio non potrà che essere intersettoriale.

Posta, dunque, la centralità della fonte regionale in materia di turismo, l'analisi si è soffermata sull'interessante considerazione che la legislazione regionale di settore non prevede l'istituto dello Sportello unico, ponendo, dunque, la problematica della sua applicabilità alle strutture ricettive. Sulla base delle considerazioni svolte<sup>94</sup> si è giunti a concludere favorevolmente per

---

<sup>92</sup> Novella costituzionale operata dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione" approvata con referendum popolare tenutosi il giorno 7 ottobre 2001.

<sup>93</sup> V. *amplius* Parte Prima, Capitolo I, 12.

<sup>94</sup> V. *amplius* Parte Seconda, Capitolo I, 58.

l'applicabilità anche alle strutture turistico-ricettive. Tali considerazioni hanno suggerito, peraltro, una modifica della normativa regionale al fine di prevedere espressamente l'istituto in esame anche nella normativa del turismo.

Ammessa la suddetta opportunità, si è trattato, conseguentemente, d'individuare i diversi provvedimenti autorizzatori, necessari per la vita delle strutture ricettive, inglobabili nel procedimento unico sulla base della legislazione regionale. Codesto studio ha consentito di approfondire i diversi aspetti autorizzatori interessati, mettendo in luce le diverse problematiche di coordinamento della normativa regionale con le modifiche, in particolare, della nuova distribuzione di competenze legislative e regolamentari e della nuova disciplina, posta dalla L. 241/90, degli strumenti di semplificazione tra i quali, si ricordi, la d.i.a. ed il silenzio-assenso.

Quanto evidenziato ha permesso d'ipotizzare un procedimento unico mediante conferenza di servizi che racchiuda in sé tutti i provvedimenti assentivi necessari per la nascita di una struttura ricettiva.

Le riflessioni sin qui condotte hanno, peraltro, valorizzato solo un aspetto della Struttura unica, svolgendo, quest'ultima, anche un importantissimo ruolo per lo sviluppo del territorio e per la sua tutela.

Si ripropone, infatti, il difficile rapporto tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente in cui esso si svolge. Tale delicata tematica può trovare un importante momento di confronto proprio nello Sportello unico quale strumento che permette di riunire attorno ad un medesimo tavolo le diverse Amministrazioni coinvolte ed indirizzare lo sviluppo delle attività produttive, ponderando i diversi interessi coinvolti, verso un consapevole e saggio utilizzo del territorio.

Tale potenzialità è stata messa in evidenza, in particolare, nella possibilità di attivare una Struttura unica per attività produttive svolte in aree parco, soggette, cioè, a specifici vincoli per la tutela delle ricchezze naturali in essa contenute. Costituendo, così e se pur parzialmente, un importante tassello per il perseguimento di uno sviluppo ed un utilizzo sostenibile del territorio.

Alessandro Camarda

## **APPENDICE**

Schema di regolamento per l'istituzione e la gestione della Struttura unica<sup>95</sup>

### **Art. 1**

#### **Oggetto**

1. Il presente regolamento, nell'ambito della più generale disciplina sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, di cui costituisce parte integrante, definisce i criteri organizzativi ed i metodi di gestione operativa della Struttura unica.

### **Art. 2**

#### **Istituzione della struttura unica**

1. È istituita la Struttura unica responsabile dell'intero procedimento amministrativo in materia di attività produttive, all'interno della quale è attivato lo Sportello unico per le attività produttive ai sensi degli artt. 26, 42, 43 e 50 della legge 59 del 15 marzo 1997 e del D.l.vo n. 112 del 31 marzo 1998 e relativo regolamento attuativo D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 e successive modificazioni ed integrazioni.

### **Art. 3**

#### **Finalità**

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta dai criteri di efficacia, efficienza, economicità e pubblicità secondo le modalità previste dalla legge.  
2. La struttura unica, in conformità alle fonti normative di cui al precedente articolo, costituisce il punto di riferimento unico presso il quale gli interessati possono rivolgersi per la localizzazione, l'apertura, lo svolgimento e la conclusione dell'intero procedimento autorizzatorio attinente la vita degli impianti produttivi.

### **Art. 4**

#### **Funzioni**

1. La struttura unica esercita funzioni di carattere:

- a) amministrativo per la gestione del procedimento unico;
- b) informativo per l'assistenza alle imprese;
- c) promozionale per la conoscenza delle opportunità per lo sviluppo economico del territorio comunale;
- d) riduzione dei costi e dei tempi necessari agli investimenti delle imprese;
- e) promozionale di uno sviluppo del territorio compatibilmente alla tutela dell'ambiente e delle zone e dei beni di particolare pregio presenti sul territorio.

### **Art. 5**

#### **Forme di gestione**

1. Il Comune può prevedere la gestione della struttura in versione autonoma nel qual caso è lo stesso Comune a gestire all'interno dei propri uffici la struttura unica, ai sensi dell'art. 6 del presente regolamento.  
2. Il Comune può, diversamente, prevedere la gestione della struttura unica in forma associata con altri enti locali.

---

<sup>95</sup> Fonti: Camarda L., *Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi*, ICA, Bergamo, 2001. Nonché [www.comune.verona.it](http://www.comune.verona.it), [www.comune.vicenza.it](http://www.comune.vicenza.it), [www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it).

3. Laddove l'Amministrazione preveda la gestione in forma associata, vi provvederà con convenzione di Consiglio comunale.

#### **Art. 6**

##### **Gestione autonoma**

1. Nel caso in cui il Comune decida di gestire autonomamente la struttura unica, quest'ultima viene istituita nel Comune e coincide con l'intera struttura amministrativa comunale.
2. A detta struttura sono assegnate tutte le relative funzioni amministrative di programmazione e coordinamento necessarie per il raggiungimento delle finalità di cui agli artt. 3 e 4 del presente regolamento.
3. All'interno della Struttura unica è attivato lo Sportello unico per le attività produttive ed un archivio informatico.
4. Alla struttura unica sono assegnate, mediante il Piano Esecutivo di Gestione, risorse tecniche, finanziarie ed umane idonee al raggiungimento delle finalità previste dalla relativa normativa.

#### **Art. 7**

##### **Il Responsabile della Struttura unica e dello Sportello unico**

1. A capo della struttura unica, titolare delle funzioni amministrative di programmazione e coordinamento in materia di insediamenti produttivi, nonché di raccordo con gli organi amministrativi e con le altre Pubbliche Amministrazioni interessate è preposto il Responsabile della Struttura unica in relazione alle funzioni previste dal presente regolamento e dallo Statuto dell'ente.
2. A capo dello Sportello unico è preposto un Dirigente responsabile del procedimento unico e del provvedimento unico finale che è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto.
3. Il Responsabile del procedimento unico provvede, mediante affidamento ai Dirigenti dei Settori e Servizi interessati, a:
  - a) valutare, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;
  - b) accertare d'ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazione e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;
  - c) proporre l'indizione o, avendone la competenza, indire le Conferenze di servizi ex artt. 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni;
  - d) curare le comunicazioni, le pubblicazioni e le modificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
  - e) adottare, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmettere gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale;
  - f) sollecitare le Amministrazioni o gli uffici ritardatari o inadempienti.
4. Al Responsabile dello Sportello unico compete, altresì, l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi concernenti la Sportello unico, nonché tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, ivi compresi autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo per il conseguimento degli obiettivi definiti dagli organi politici dell'Amministrazione.

5. Il Responsabile della Struttura unica sovrintende a tutte le attività necessarie alla semplificazione del procedimento unico ed adotta le misure necessarie per il rispetto da parte della struttura dei termini di procedimento previsti dalle leggi e dai regolamenti, al fine di assicurare il coordinamento dei termini istruttori e di emissione dei pareri o dei provvedimenti endoprocedimentali necessari.

#### **Art. 8**

##### **Avvio del procedimento**

1. Il procedimento unico può assumere le forme previste dal D.l.vo 112/98 e dal relativo regolamento di attuazione, del procedimento semplificato e di quello mediante autocertificazione.
2. L'avvio del procedimento avviene mediante presentazione della domanda unica da parte dell'interessato, che viene celermente protocollata ed inserita nel sistema informatico dello Sportello unico.
3. Dalla data di protocollazione decorrono i termini previsti dalle fonti normative suddette per la conclusione del procedimento.
4. Il procedimento unico si svolge nel rispetto delle garanzie previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni.

#### **Art. 9**

##### **Archivio informatico**

1. La Struttura unica deve essere dotata di un sistema informatico strutturato ispirandosi ai seguenti principi:
  - a) creazione automatica di una scheda del procedimento contenente i dati identificativi;
  - b) possibilità di verificare l'*iter* della pratica anche via *internet*;
  - c) collegamento via *intranet* con i diversi uffici comunali coinvolti;
  - d) previsione di un motore di ricerca delle pratiche;
  - e) stampa di modulistica;
2. Lo Sportello unico deve essere fornito di adeguate dotazioni tecnologiche che consentano una rapida gestione informatica delle procedure ricollegate al procedimento unico, nonché la possibilità di visionare documentazione *on-line*, scaricare documenti, seguire l'*iter* procedurale delle singole istanze, pubblicizzare le opportunità per l'avvio di attività produttive ed effettuare pagamenti *on-line*.
3. L'archivio informatico deve essere dotato di un meccanismo che permetta l'accesso alla documentazione amministrativa nel rispetto delle limitazioni poste dall'art. 24 legge 241/90, nonché nel rispetto della normativa sulla tutela della *privacy* e della privativa industriale.

#### **Art. 10**

##### **Norma di rinvio**

1. Per tutto quanto non espressamente previsto nel presente regolamento, si fa rinvio alla normativa vigente in materia di insediamenti produttivi e in materia di procedimento amministrativo, nonché allo Statuto dell'ente, al regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, al regolamento comunale sul procedimento amministrativo ed al regolamento comunale sull'accesso agli atti.