



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

in

*“Diritto dell’attività amministrativa informatizzata
e della comunicazione pubblica”*

Ciclo XXIV

*La cooperazione tra pubbliche amministrazioni
nell’amministrazione digitale. Lo sportello unico telematico.*

Settore scientifico disciplinare di afferenza: IUS/10

Presentata da: Alessandro Melis

Coordinatore Dottorato: Prof. Felice Ancora

Tutor/Relatore: Prof. Enrico Follieri

Esame finale anno accademico 2011 – 2012

A Laura, per i suoi sorrisi e le sue amorevoli premure che rendono meno gravose le mie fatiche.
A Federico e Orazina, per la loro instancabile assistenza.
A Gabriele, per il suo prezioso aiuto ed indispensabile contributo.

INDICE

PREMESSA

CAPITOLO PRIMO

LA TELEAMMINISTRAZIONE COME UTILIZZO DEGLI STRUMENTI INFORMATICI NELLE ATTIVITA' INTERNE ED ESTERNE DELLA PA. INQUADRAMENTO GIURIDICO

1. La teleamministrazione come informatizzazione dell'attività della PA.
2. Il quadro storico normativo dell'amministrazione informatizzata. "Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione".
3. Gli strumenti della PA digitale.
4. I principi di organizzazione ed i diritti dei cittadini nella PA digitale.
5. Le problematiche sottese all'utilizzo di strumenti informatici nell'azione della PA. Il digital divide.

CAPITOLO SECONDO

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO TELEMATICO

1. Dal procedimento amministrativo tradizionale al procedimento amministrativo telematico. Principi.
2. La cooperazione tra PP.AA. nel procedimento amministrativo telematico.
3. L'informatizzazione delle fasi procedurali. Dalla fase dell'iniziativa alla fase della conclusione del procedimento con l'adozione dell'atto complesso telematico a formazione progressiva.
4. Il provvedimento amministrativo telematico.

CAPITOLO TERZO

DALLO SPORTELLO UNICO ALLO SPORTELLO UNICO TELEMATICO

1. La semplificazione dell'azione amministrativa.
2. Lo sportello unico telematico. Origini ed evoluzione.
3. Le fonti normative in materia di sportello unico telematico.
4. Il principio di unicità: funzionale, organizzativa strutturale e procedimentale.

PREMESSA

La tesi si inserisce nell'ambito degli studi sulla c.d. "teleamministrazione" e cioè la possibilità e la necessità dell'utilizzo degli strumenti informatici nelle attività interne ed esterne che coinvolgono le PP.AA. Il presente lavoro, che si alimenta delle produzioni e dei traguardi scientifici fino ad oggi raggiunti, nell'attuale contesto storico tecnologico, ha ad oggetto la ricerca e l'analisi di soluzioni di semplificazione dell'area amministrativa e conseguentemente di efficienza e di economicità nell'*agere* delle PP.AA. L'attività amministrativa infatti è caratterizzata sempre più dall'obbligatorio utilizzo di strumenti telematici, sia nei rapporti interni tra uffici della medesima PA, sia nei rapporti esterni con il cittadino/impresa, sia nei rapporti tra le diverse PP.AA.

Le nuove tecnologie informatiche trasformano le modalità ed i tempi di gestione e di erogazione dei servizi pubblici, permettendo la sicura semplificazione dei rapporti tra più amministrazioni e, conseguentemente, il miglioramento dei rapporti di queste ultime con i cittadini.

Le Information and Communication Technologies (ICT) debbono peraltro confrontarsi con gli strumenti classici utilizzati fino ad oggi dalle PP.AA. che presuppongono modalità e tempi di organizzazione e funzionamento decisamente più lenti. In questo contesto, le PP.AA. devono elaborare i modi necessari e idonei a metabolizzare le potenzialità dell'evoluzione tecnologica.

La ricerca analizza, studia e verifica in particolare le problematiche giuridiche sottese all'utilizzo dello Sportello Unico Telematico, previsto dall'art. 10 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Ci si è interrogati, in prima battuta, su quali norme giuridiche siano applicabili all'attività amministrativa informatizzata.

Una strategia di e-government, di cui è un'applicazione diretta lo Sportello Unico Telematico, compatibile con l'idea della democrazia partecipativa, presuppone una legislazione avanzata sul fronte della c.d. web-usability: il potenziamento della diffusione e delle facilitazioni nell'accesso, anche da parte di soggetti deboli, alle nuove tecnologie è il presupposto essenziale per un efficace e democratico governo elettronico. In quest'ottica si deve considerare lo Sportello Unico non più riservato alle imprese, ma anche al Comune cittadino.

Se il Comune cittadino può colloquiare con la PA in via telematica con i propri strumenti è avvantaggiato; ma non viene abbandonato il cittadino in digital divide, al quale deve essere messo a disposizione uno sportello tradizionale presidiato da apposito addetto che attiverà per suo conto le nuove procedure informatizzate e lo informerà sull'iter della pratica.

Si è dunque analizzato il rapporto tra la riorganizzazione on line delle pubbliche amministrazioni e la qualità dei diritti dei cittadini-utenti dei servizi pubblici, il rapporto tra amministrazione e cittadini-imprese e i due profili trasversali che coinvolgono il bilanciamento tra l'efficienza dei servizi e la garanzia del diritto alla privacy e le problematiche della diffusione dell'accesso alle nuove tecnologie, anche da parte dei soggetti deboli e svantaggiati.

Per quanto riguarda le amministrazioni coinvolte, occorre distinguere il ruolo dell'amministrazione procedente da quelle esterne e deve essere risolto il problema della cooperazione informatica tra le stesse, al fine della gestione telematica del procedimento necessario per pervenire all'emanazione del provvedimento conclusivo.

Anche nell'ambito delle PP.AA. esiste il problema del digital divide; ad esso si deve rimediare fornendo i necessari supporti tecnico-organizzativi in base al principio di sussidiarietà, ferma restando la competenza amministrativa sostanziale che la legge attribuisce anche al più piccolo Comune.

La tesi di dottorato di ricerca sull'argomento, permette anche di fotografare la situazione attuale dello Sportello Unico analizzando i rapporti con i cittadini/imprese, e verificando se e come tali strumenti abbiano determinato il miglioramento dei predetti rapporti.

Ci si propone di analizzare la situazione attuale in punto di semplificazione dell'attività amministrativa con particolare riferimento allo Sportello Unico Telematico dopo circa 10 anni dall'approvazione del D.P.R. 447/1998 sullo Sportello Unico.

Inoltre la ricerca da conto dello "stato dell'arte" della normativa in materia di Sportello Unico Telematico.

Non v'è dubbio che il legislatore anche e soprattutto con la novella del 2005 (Leggi n. 15 e n. 80) si è mosso verso una duplice direzione nel tentativo, da un lato, di garantire la pubblicità e la trasparenza della PA garantendo forme di partecipazione all'attività amministrativa, soprattutto con l'esercizio del diritto di accesso di cui al capo V della Legge 241/1990 (da coniugarsi con la tutela della privacy di cui al d.lgs. 196/2003), e dall'altro, nel tentativo di snellire e semplificare l'attività amministrativa, prevedendo moduli partecipativi procedurali quali la conferenza di servizi (anche con l'utilizzo della telematica, art. 14, comma 5 bis, legge 241/1990).

Nel tentativo di semplificare, snellire e accelerare l'attività amministrativa in modo da garantire una migliore e più celere collaborazione tra PP.AA., che determinano una migliore e più celere erogazione dei servizi al cittadino/impresa, il legislatore ha previsto lo Sportello Unico delle Attività Produttive stabilendo, dapprima con il d.lgs. 112/1998 e con il d.p.R. 447/1998 che le informazioni concernenti lo Sportello Unico per le Attività Produttive devono essere diffuse e rese conoscibili anche in via telematica, e poi con il d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) che lo Sportello Unico per le Attività Produttive deve essere realizzato in modalità informatica e deve erogare i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica.

La tesi, a tal proposito, si propone di dare conto dei problemi che determinano la lentezza e l'inefficienza della PA, dando attuazione in tal modo al Codice dell'Amministrazione Digitale. L'efficienza e la celerità dell'agire della PA può infatti essere raggiunta non solo con la dematerializzazione della carta, che ingorga gli ingranaggi del funzionamento dell'attività amministrativa, ma anche e soprattutto con la digitalizzazione della stessa attività amministrativa, con la possibilità di inoltrare domande informatiche, e con la necessità che lo stesso procedimento amministrativo in tutte le sue fasi si svolga telematicamente con l'adozione di un provvedimento esso stesso telematico.

Orbene un passo verso tale soluzione è stato offerto dallo Sportello Unico Telematico che pare essere permeato dei principi che sono stati più sopra evidenziati e che rappresentano la più avanzata esplicazione dell'e-governement.

Ciò posto, lo studio verifica l'espandibilità dello Sportello Unico Telematico, nel senso di verificare se sia la principale forma di superamento di tutte le lungaggini burocratiche tradizionali, e quindi accertare se debba essere utilizzato come strumento per tutte le attività della PA generalmente intesa, non solo per le attività produttive ma anche per l'edilizia per esempio, e da qui le possibilità diverrebbero pressoché infinite.

LA TELEAMMINISTRAZIONE COME UTILIZZO DEGLI STRUMENTI
INFORMATICI NELLE ATTIVITA' INTERNE ED ESTERNE DELLA PA.
INQUADRAMENTO GIURIDICO

SOMMARIO: 1. La teleamministrazione come informatizzazione dell'attività della PA. - 2. Il quadro storico normativo dell'amministrazione informatizzata. " Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione" - 3. Gli strumenti della PA digitale. - 4. I principi di organizzazione ed i diritti dei cittadini nella PA digitale. - 5. Le problematiche sottese all'utilizzo di strumenti informatici nell'azione della PA. Il Digital Divide.

1. La teleamministrazione come informatizzazione dell'attività della PA.

La Pubblica Amministrazione è l'insieme di strutture organizzative e attività volte al perseguimento dell'interesse pubblico¹ che si evolve gradualmente in dipendenza dell'evolversi della società e delle esigenze della stessa.

Attualmente il modello di società che si è andato via via affermando e sviluppando è la c.d. società dell'informazione ovvero una società post industriale che si caratterizza per la diffusione delle nuove tecnologie telematiche e per l'affermarsi dell'informatica².

Le Information and Communication Technologies (d'ora in avanti ICT) che caratterizzano, come detto, la società dell'informazione ormai globalizzata³ hanno determinato una

¹ La PA in senso oggettivo è una funzione pubblica consistente nell'attività volta alla cura degli interessi pubblici predeterminati in sede di indirizzo politico; in senso soggettivo è l'insieme dei soggetti che esercitano tale funzione. Cfr. sul punto F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa* in *Scritti giuridici*, Vita e pensiero, Milano, 2006, 126 ss. V. anche A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento partecipazione nella L. n. 241/90 (quaranta anni dopo la prolusione di F. Benvenuti)*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 4, 684.

² La diffusione dei computer e delle nuove tecnologie informatiche, che permettono di mettere in contatto tutti in qualsiasi momento ed in ogni luogo, ridisegna le esperienze sociali, determina un nuovo modo di percepire lo spazio, e sviluppa nuove modalità di distribuzione di una infinita quantità di informazioni.

³ "Con il termine globalizzazione si indica il fenomeno di crescita progressiva delle relazioni e degli scambi a livello mondiale in diversi ambiti, il cui effetto principale è una decisa convergenza economica e culturale tra i Paesi del mondo. Il termine globalizzazione, di uso recente, è stato utilizzato dagli economisti, a partire dal 1981, per riferirsi prevalentemente agli aspetti economici delle relazioni fra popoli e grandi aziende. Il fenomeno invece va inquadrato anche nel contesto dei

modifica organizzativa e gestionale dell'operato della PA, la quale - oggetto di sempre maggiore attenzione da parte del legislatore, grazie anche agli spunti offerti dalla migliore dottrina in materia⁴, nell'ottica di una maggiore semplificazione, di una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'agere della PA - tende sempre più a trasformarsi in una pubblica amministrazione digitale.

Orbene è noto come ogni amministrazione utilizzi un'enorme quantità di informazioni contenute in documenti che si differenziano sia sotto il profilo del contenuto sia sotto il profilo della struttura. Tali documenti vengono prodotti, utilizzati, comunicati e conservati dalla PA nell'esercizio dell'attività amministrativa che si articola in procedimenti amministrativi⁵ ovvero una sequenza di una pluralità di atti ed operazioni destinate all'emanazione di un atto amministrativo⁶.

cambiamenti sociali, tecnologici e politici, e delle complesse interazioni su scala mondiale che, soprattutto a partire dagli anni ottanta, in questi ambiti hanno subito una sensibile accelerazione.

Sebbene molti preferiscano considerare semplicisticamente questo fenomeno solo a partire dalla fine del XX secolo, osservatori attenti alla storia parlano di *globalizzazione* anche nei secoli passati. Ma erano tempi diversi in cui la globalizzazione si identificava, pressoché essenzialmente, nell'internazionalizzazione delle attività di produzione e degli scambi commerciali". La definizione del termine "globalizzazione" è tratta da *Wikipedia l'enciclopedia libera* in it.wikipedia.org.

⁴ Per tutti v. G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. amm.*, 1978, 407 ss. L'autore ha coniato il termine teleamministrazione che è stato esternato per la prima volta nel convegno *L'informatica giuridica e il Ced della Corte di Cassazione* svoltosi presso l'Università La Sapienza di Roma il 27-29 novembre 1991, i cui atti sono stati pubblicati per i tipi di Giuffrè nel 1992. Cfr. anche G. DUNI, *Il progetto nazionale di teleamministrazione pubblica*, 87 ss. Come pubblicazione riepilogativa della materia si veda *Teleamministrazione*, Voce della Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XXX, Roma 1993.

⁵ V. A. SANDULLI, *Il procedimento* in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2000, 934 ss. Secondo l'autore "la elaborazione della nozione di procedimento amministrativo è frutto di un articolato processo, che ha avuto inizio negli ultimi anni dello scorso secolo, quando, sulla base di un indirizzo giurisprudenziale austriaco, che nel negare l'impugnabilità di un parere o di una proposta, formulati da una amministrazione diversa rispetto a quella chiamata ad emanare il provvedimento, ha attribuito natura preparatoria a tali atti, di per se incapaci di produrre effetti giuridici esterni. Il modello procedimentale austriaco codificato dalle leggi del 1925, di tipo cd. processuale, è frutto della posizione giuspositivista, kelseniana, del diritto, per la quale l'atto amministrativo, come la sentenza del giudice, costituisce mera esecuzione della Legge. Come la sentenza rappresenta l'atto terminale di un processo, anche il provvedimento amministrativo risulta frutto di una preliminare attività di tipo processualistico. Da questa idea di fondo è scaturito un modello procedimentale unitario, ispirato alla garanzia della legalità dell'azione amministrativa i cui passaggi sono oggetto di regole dettagliate, mutuata dalle sequenze caratterizzanti lo svolgimento del processo. Un modello sorto anch'esso sulla falsariga del processo (quasi judicial), ma che è andato poi differenziandosi da esso, è quello statunitense detto dell'interest representation, delineato dall'Administrative Procedure Act del 1946. La caratteristica centrale di questo modello consiste nella particolare attenzione prestata al rispetto delle regole di partecipazione procedimentale, in modo da favorire l'emersione degli interessi suscettibili di condizionare la scelta amministrativa. Si tratta di un modello unitario ed informale del procedimento, che riconosce il pluralismo e la frammentazione degli interessi e la validità della ricerca della loro armonizzazione attraverso il confronto, anziché attraverso la gerarchizzazione degli stessi, determinata dalla legge." Prosegue l'autore affermando che "il modello di

L'attività amministrativa ed in particolare il procedimento amministrativo necessitano sempre più dell'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche, sia nei rapporti interni tra uffici della medesima PA, sia nei rapporti esterni con il cittadino/impresa, sia nei rapporti tra le diverse PP.AA.

Le nuove tecnologie informatiche trasformano infatti le modalità e i tempi di gestione e di erogazione dei servizi pubblici, permettendo la sicura semplificazione dei rapporti tra più amministrazioni e, conseguentemente, il miglioramento dei rapporti di queste ultime con i cittadini e con le imprese.

L'utilizzo delle tecnologie informatiche da parte della PA rappresenta quindi il punto di partenza per una Pubblica Amministrazione che deve diventare completamente digitale.

L'avvertita sempre maggiore necessità di informatizzazione dell'intera PA e delle procedure dalla stessa poste in essere produce degli indubitabili benefici in termini di tempo e di costi.

Si pensi per un attimo alla possibilità di eliminare o quanto meno ridurre i quantitativi di carta utilizzata da una PA. I documenti cartacei rappresentano, infatti, senza ombra di dubbio, una spesa sia per l'acquisto della materia prima, ovvero i fogli di carta e l'inchiostro per la stampa del documento, ma anche per l'acquisto connesso a tutti i

procedimento amministrativo affermatosi negli ultimi decenni negli ordinamenti dell'Europa occidentale a sistema amministrativo, è un sistema misto, tra il modello processuale austriaco e quello politico statunitense, che si fonda sul presupposto dell'impossibilità di una riduzione ad un unico tipo delle varie tipologie di procedimenti amministrativi e, di conseguenza, sulla necessaria coesistenza e commistione tra i profili formali e sostanziali. Ciò implica che le regole di azione siano distribuite in più livelli distinti, comprendenti taluni principi generali, anche di rango costituzionale, validi per tutti i settori dell'azione amministrativa, alcune norme processuali Comuni, comprendenti istituti di garanzia formale e sostanziale, ed una pluralità di regole settoriali e specialistiche, aventi ad oggetto le diverse tipologie di attività amministrativa, adattanti le regole della tipologia procedimentale alla funzione perseguita, con la prevalenza ora dei profili formalistici, ora di quelli partecipativi". V. anche F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Padova, La Litotipo, 1914, 1083-1084. Secondo l'autore "si può parlare di procedimento amministrativo nel caso di produzione di effetti giuridici dipendenti di una serie di fatti giuridici collegato fra loro da un ordine logico o legale nel tempo".

⁶ V. F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Padova, La Litotipo, 1914, 1083 ss, e vol. III, Padova, La Litotipo, 1914, 1234 ss. L'autore risulta essere il primo studioso italiano a fare uso del concetto di atto amministrativo: "nell'ordinamento italiano, giurisprudenza e scienza giuridica, a causa dell'incidenza dei paradigmi privatistici e del sistema di tutela giurisdizionale amministrativa, fondato sull'impugnazione provvedimentoale, sono state a lungo concentrate esclusivamente sui caratteri e sugli effetti del provvedimento, ritenuto unico atto produttivo di effetti esterni, espressione della volontà dello Stato nel caso concreto. La capacità attrattiva esercitata dal provvedimento ha spinto, per lungo tempo, a ricondurre i fenomeni di collegamento tra atti nell'ambito della teoria dell'atto amministrativo, favorendo l'introduzione e lo sviluppo del concetto di atto complesso ed ostacolando l'evoluzione di quello di procedimento amministrativo, utilizzato soltanto a partire dal secondo decennio del Novecento". Cfr. anche G.M. De Francesco, *L'ammissione nella classificazione degli atti amministrativi*, Milano, "Vita e pensiero", 1926, 48; O. Ranelletti e M. Amorth, *Atti amministrativi*, in N.D.I., Torino, Utet, 1937, 1094.

supporti necessari per la catalogazione e la conservazione dei documenti, quali cartelle archivio, scaffalature etc.

La semplificazione delle procedure poste in essere giornalmente da qualsiasi pubblica amministrazione grazie agli strumenti tecnologici è evidente anche nell'aspetto gestionale dell'operato della PA. Al fine di reperire, acquisire e trasmettere un documento amministrativo, il funzionario pubblico, anziché passare da un ufficio ad un altro, spesso localizzati in edifici differenti e distanti tra loro, potrebbe semplicemente acquisirlo in formato digitale, dialogando ed interagendo tra un ufficio ed un altro per il tramite di un terminale.

Una macchina amministrativa digitalizzata è senz'altro più snella anche in considerazione del fatto che può essere guidata e condotta con l'ausilio di meno dipendenti pubblici - probabilmente allo stato attuale in numero troppo elevato, e come tale inutile, in relazione alla quantità e qualità di servizi pubblici erogati dalla PA, la quale, pertanto, non riesce a soddisfare pienamente i bisogni della collettività che avverte un senso di sfiducia e di insoddisfazione nelle istituzioni pubbliche - il cui costo è in grado di incidere pesantemente sulle finanze pubbliche. I conti pubblici trarrebbero sicuro giovamento se l'enorme numero di funzionari pubblici venisse ridotto in vista di un'ottimizzazione dei processi della PA grazie all'ausilio ed all'utilizzo delle ICT.

Allo stato attuale una soluzione nel senso di una drastica riduzione del numero dei dipendenti pubblici, che verrebbero per così dire soppiantati dalla digitalizzazione dei processi della pubblica amministrazione grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie che richiederebbero per l'appunto l'impiego di meno personale, risulterebbe impossibile anche per via dell'enorme incidenza che avrebbe sull'intera economia. Questo ovviamente non impedisce di pensare nel futuro ad una pubblica amministrazione sempre più tecnologica e digitalizzata con un sempre minore numero di funzionari pubblici in grado di far funzionare gli apparati amministrativi in modo semplice e veloce così da poter garantire l'erogazione di servizi pubblici nei tempi e nei modi che richiede una società dell'informazione, come quella attuale, in costante evoluzione e sviluppo⁷.

⁷ In questo senso è orientata la c.d. riforma Brunetta (d.lgs. n. 150 del 2009) ed il nuovo Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005 così come riformato anche da ultimo dal d.l. n. 95 del 2012 convertita in legge n. 135 del 2012) che rappresentano la base su cui poggia il disegno di modernizzazione e digitalizzazione della PA. Questi due interventi normativi, col precipuo scopo di dare piena esigibilità ai servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni, sono volti ad eliminare la carta e a sburocrazizzare la PA al fine di semplificare il dialogo tra la PA ed i cittadini e/o le imprese, ridurre i costi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e rendere più efficiente il

La completa digitalizzazione della PA rappresenta quindi una tappa obbligata nel percorso evolutivo della stessa ma per quanto siano stati compiuti dei notevoli passi avanti anche dal punto di vista normativo⁸ il cammino risulta a parere di chi scrive ancora in salita⁹.

Senza poi contare il fatto che, nonostante l'organizzazione della pubblica amministrazione sia notevolmente cambiata e migliorata e meglio rispondente all'esigenze della società moderna in vista del perseguimento dell'interesse pubblico, la stessa risente ancora oggi dei limiti derivanti da una struttura forgiata su un modello verticistico di derivazione ottocentesca.

Il futuro vede senz'altro un'unica PA completamente digitalizzata ed in rete alla quale si possa accedere per il tramite di portali telematici e con la quale tutti, cittadini e imprese, possono interagire velocemente e comodamente in vista dell'ottenimento del servizio pubblico richiesto, senza necessità di rivolgersi personalmente ad un ufficio e ad un funzionario, fare file, portare e/o ritirare documenti cartacei, inoltrare domande e richieste alle quali purtroppo ancora oggi troppo spesso vengono date risposte in tempi obiettivamente troppo lunghi in relazione alle esigenze di velocità che oramai il mercato e la società dell'informazione in cui viviamo impongono.

A tal proposito è bene evidenziare come la PA sia ormai anch'essa un protagonista del mercato con il ruolo di propulsore per la crescita dell'economia e non può e non deve rappresentare un ostacolo allo sviluppo economico ed alla competizione tra le imprese nel mercato. fondamenti

I processi ed i procedimenti amministrativi che verranno gestiti attraverso le nuove tecnologie informatiche saranno sempre più in grado di facilitare ed anche automatizzare l'attività della PA.

Per fare questo occorre anzitutto, come accennato, provvedere ad una progressiva e completa sostituzione dei documenti cartacei con i documenti informatici i quali dovranno obbligatoriamente essere custoditi e conservati, con software in grado di proteggere la privacy e la sicurezza dei dati ivi contenuti, in archivi digitali che sostituiranno gli archivi cartacei e che dovranno muoversi ed essere trasmessi in rete, la rete Internet, che collegherà tutte le pubbliche amministrazioni le quali, agli occhi del cittadino, non appariranno più come tante PA distinte e separate ma come una PA unitariamente intesa.

sistema produttivo avvicinando la PA alle esigenze ed alle richieste dei cittadini e delle imprese. Da ultimo il decreto semplificazione: v. www.padigitale.it.

⁸ Per l'evoluzione normativa si veda infra nel testo ed in particolare, cap. I, par. 2, pag. 11 ss.

⁹ L'idea della teleamministrazione risale al 1978 ma la sua concreta attuazione è stata rallentata per svariate ragioni. Basti semplicemente pensare agli ostacoli frapposti dalla normativa dell'epoca che non riconosceva rilevanza giuridica all'atto amministrativo elettronico e regolamentava solo un sistema basato su supporti e meccanismi tecnici che non garantivano l'autenticità degli atti

L'idea della PA come amministrazione unitaria - intesa come un insieme di pubbliche amministrazioni che interagiscono e cooperano tra loro senza che il cittadino sappia o si debba preoccupare di sapere quali e come siano i passaggi procedurali che conducono all'emanazione di un determinato provvedimento, potendo in ipotesi anche rivolgersi ad un'amministrazione non competente all'emanazione di quello specifico provvedimento¹⁰ - è strettamente legato al concetto di pubblica amministrazione orizzontale o amministrazione a rete.

Occorre quindi ripensare il concetto stesso di pubblica amministrazione da intendersi, grazie ai vantaggi offerti dall'utilizzo delle ICT, come amministrazione orizzontale unitariamente intesa, la quale altro non è che il risultato concreto ed operativo cui tende il progetto di teleamministrazione.

Ed è proprio il progetto di teleamministrazione che introduce l'idea dell'attuazione dello sportello unico telematico come prototipo della PA digitale unitariamente intesa¹¹.

In altri termini il cittadino potrà rivolgersi ad uno sportello virtuale di una qualsiasi amministrazione di front-office al fine di avviare un determinato procedimento amministrativo che verrà gestito da un'unica pubblica amministrazione di back-office con modalità operative semplificate ed automatizzate offerte dallo sfruttamento delle nuove tecnologie in cooperazione con eventuali altri uffici o differenti amministrazioni coinvolte. In altre parole si auspica che gli interventi normativi in materia siano tutti finalizzati alla creazione del tipo di pubblica amministrazione unitaria e digitale sopra descritta.

elettronici. Senza considerare poi il problema di standardizzazione degli atti per l'attuazione dell'E.D.I. (Electronic Data Interchange).

¹⁰ Sarebbe irrilevante per il cittadino sapere a quale PA debba rivolgersi, potendo approcciarsi con strumenti telematici alla pubblica amministrazione unitariamente intesa, la quale poi dovrebbe gestire il procedimento amministrativo, volto all'emanazione del provvedimento finale, in modalità interamente telematica e gestito in maniera unitaria, indipendentemente dal numero di uffici o di pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento.

¹¹ V. G. DUNI, *La teleamministrazione, ovvero l'amministrazione senza carta*, Convegno di studi "Information Technology: evoluzione ed implicazioni per la Pubblica Amministrazione", Cagliari - Nuoro, 5-6 novembre 1992, in www.teleamministrazione.it, secondo il quale il "principio di unicità" teorizzato con il progetto di teleamministrazione presuppone che presso l'amministrazione precedente si apra un'unica pratica e le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento "eserciterebbero in via telematica le proprie competenze valutative, le cui determinazioni risulterebbero in premessa dell'atto conclusivo". Cfr. anche G. DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remove*, Relazione al Convegno "Ventennale della ideazione dell'atto in forma elettronica, Cagliari 5 marzo 1999", Pisa 15 maggio 1999, in www.teleamministrazione.it ed in "Il nuovo corso dell'amministrazione locale", Edizioni ETS, Pisa, 2001. L'autore sostiene che l'unificazione delle "procedure relative ad una sola pratica innanzi ad una sola amministrazione pubblica" rappresenta il secondo caposaldo della teleamministrazione, e si innesta nel sistema informatico e telematico pubblico, prospettato dal progetto, basato sulla "forma elettronica" degli atti e dei documenti amministrativi, sulla "firma elettronica (intesa come identificazione dell'operatore)" e sulla "gestione in rete delle procedure",

Per completezza occorre evidenziare che l'idea di una pubblica amministrazione unitaria organizzata in orizzontale e non in verticale ove le strutture non si trovano in rapporto di gerarchia tra loro ma operano secondo dinamiche di collaborazione e cooperazione, trova una prima previsione già nel titolo V della Costituzione così come riformato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 che introduce i principi di decentramento e di autonomia locale. L'idea di una pubblica amministrazione unitaria che gestisce con gli strumenti informatici i rapporti fra le varie amministrazioni coinvolte ed i rapporti con i cittadini e le imprese nell'ottica di una migliore gestione della cosa pubblica ed in vista di una maggiore efficienza, di una maggiore trasparenza, di una maggiore rapidità ed un maggiore adattamento è stata poi sviluppata con i Piani d'azione di E-Government del 2000¹², prima, e del 2012, poi¹³. Il piano d'azione di E-Government illustra, in buona

¹² Il 23 giugno 2000, il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione del governo di Giuliano Amato, su iniziativa dell'allora ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini, approva il primo Piano d'Azione per l'E-government in Italia. Il successivo 20 luglio il Piano riceve l'ulteriore approvazione della Conferenza Unificata. Gli obiettivi principali del Piano d'Azione Amato-Bassanini erano: 1) migliorare l'efficienza interna delle amministrazioni; 2) offrire servizi integrati ai cittadini e alle imprese superando le frammentazioni imposte dalle competenze di ciascun ente; 3) garantire a tutti l'accesso telematico alle informazioni e ai servizi erogati. In particolare, il Piano si riproponeva di garantire al cittadino: 1) di non dover più sapere come lo Stato è organizzato o a quale amministrazione si deve rivolgere per uno specifico servizio; 2) di poter richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze indipendentemente da ogni vincolo di competenza amministrativa, territoriale o di residenza; 3) di non dover più fornire all'amministrazione cui si rivolge alcuna informazione che lo riguarda e che sia già in possesso di un'altra amministrazione dello Stato. Questi obiettivi avrebbero dovuto essere raggiunti a tappe, attraverso un'innovazione tecnologica per sovrintendere alla quale furono costituite: 1) l'Unità per la strategia di E-government, in funzione dal 25 settembre 2000 presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, con i compiti di formulare la visione, elaborare gli indirizzi strategici del programma di E-government e assicurare il coinvolgimento di tutte le amministrazioni; 2) il Centro tecnico della RUPA, operante dal 9 dicembre 2000 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri come struttura di gestione operativa del piano di E-government, e con compiti di pianificazione e gestione del programma di lavoro di E-government, di realizzazione dei servizi infrastrutturali, di direzione dei lavori dei progetti che coinvolgono più amministrazioni. Tuttavia, malgrado questi primi passi positivi, il Piano d'Azione Amato-Bassanini fallì per una serie di ragioni: 1) politiche, la breve durata del governo Amato e la sconfitta della maggioranza dell'Ulivo alle successive elezioni politiche; 2) tecniche, la difficoltà di innovare rispetto a un sistema burocratico rigido e particolarmente macchinoso; 3) finanziarie, la difficoltà di reperimento dei fondi necessari. Già nel 2001 i 1335 miliardi previsti dal piano originale erano stati ridotti ad appena 800 (di cui 500 per i progetti delle amministrazioni locali; 113 per realizzare i servizi infrastrutturali della Rete Nazionale e per i portali per servizi nazionali; 115 miliardi per progetti di interesse generale: carta d'identità, firma elettronica, e-procurement, indice delle anagrafi, ecc.; 72 miliardi per la formazione di base dei dipendenti pubblici). Sul piano di azione dell'e-government del 2000, presentato dall'allora ministro della funzione pubblica, Franco Bassanini, come "*action plan per il raggiungimento della piena efficienza e della trasparenza della pubblica amministrazione*" v. <http://www.palazzochigi.it>.

¹³ Il Piano d'Azione per l'E-government 2012 è stato presentato il 21 gennaio 2009 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e Innovazione, Renato Brunetta, con il quale sono stati definiti i settori strategici e un'insieme di progetti di innovazione digitale da perseguire entro il termine temporale del 2012. Il punto di partenza è quello di portare a compimento l'applicazione del

sostanza, gli obiettivi che si vogliono ottenere per migliorare la nostra amministrazione pubblica attraverso l'utilizzo d'idonei sistemi informatici e che, fondamentalemente, coincidono con gli scopi ed i risultati che si prefigge il progetto di teleamministrazione.

Pertanto, per riassumere, scopo del progetto di tele amministrazione, così come del Piano di E-Government, è quello di creare una PA nella quale i vari uffici possano essere sempre in contatto tra loro attraverso una rete telematica. Il cittadino non sarà tenuto a conoscere l'organizzazione interna della PA per presentare la propria istanza in quanto quest'ultima potrà essere presentata presso una qualsiasi amministrazione che si occuperà di dare avvio al procedimento amministrativo. Ogni PA sarà competente per qualsiasi materia e pertanto il cittadino depositerà la propria istanza senza comunicare altro all'amministrazione, la quale poi si occuperà di ottenere dagli altri uffici, che già ne sono in possesso, eventuali documenti che riguardano il cittadino istante.

2. Il quadro storico normativo dell'amministrazione informatizzata. "Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione".

Tralasciando la primigenia fase di innovazione della PA coincidente con l'introduzione nei pubblici uffici delle macchine da scrivere che ha permesso di superare le lungaggini collegate alla pratica di operare con documenti amministrativi manoscritti e che comunque non pochi problemi giuridici ha determinato in punto di validità dei documenti amministrativi dattiloscritti, possiamo analizzare l'evoluzione storico normativa della PA nel suo passaggio dall'informatica amministrativa anche detta "informatica parallela" alla teleamministrazione.

Il procedimento di trasformazione della PA ha avuto inizio negli anni 50 con la fase della c.d. meccanizzazione, quando, in vista dell'alleggerimento del lavoro dei pubblici funzionari in alcuni settori come le anagrafi civili, sono stati introdotti dei sistemi automatizzati che utilizzavano delle schede perforate per la selezione automatica dei documenti. Successivamente negli anni 60 con l'introduzione degli elaboratori elettronici, la cui innovazione tecnologica è a tutti nota, si è assistito al passaggio alla seconda fase, ovvero

Codice dell'Amministrazione Digitale, sia attraverso un miglior utilizzo delle dotazioni informatiche già esistenti, sia con nuovi investimenti ICT che oltre a migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese, consentano una riduzione importante degli oneri amministrativi, come previsto anche dal Piano di azione europeo per l'e- government (v. <http://europa.eu>). Sul Piano d'Azione per l'E-government 2012 v. <http://www.arit.it>.

la fase dell'informatica amministrativa¹⁴. Gradualmente si avvertì la necessità di collegare gli elaboratori elettronici in rete al fine di renderne più efficiente la loro utilizzazione.

Tale fase si caratterizza per la possibilità di creare atti amministrativi elaborati in forma elettronica che poi vengono stampati, sottoscritti e utilizzati dal funzionario pubblico in forma cartacea.

Nella fase dell'informatica amministrativa quindi l'utilizzo delle innovazioni tecnologiche non permette di eliminare le lungaggini e le lentezze connesse alla tradizionale attività amministrativa basata su supporti esclusivamente cartacei ma determina una duplicazione dell'attività amministrativa ove l'attività cartacea viene per così dire affiancata dall'attività elettronica. Tale predetta fase è stata infatti anche definita criticamente come fase dell'"informatica parallela"¹⁵.

La terza fase dello sviluppo dell'amministrazione pubblica è stata definita teleamministrazione¹⁶, intesa come amministrazione telematica¹⁷. L'idea della teleamministrazione, basata su 10 capisaldi¹⁸, è in sostanza quella di abolire la

¹⁴ Parte della dottrina parla dell'informatica come prima fase dell'informatica amministrativa in quanto non considera la meccanizzazione come fase facente parte del procedimento di informatizzazione amministrativa. Cfr. V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 60 ss.

¹⁵ L'informatica ha fornito benefici innegabili. Si pensi per un attimo alla contabilità, alle retribuzioni, etc. Il principale difetto di questa fase informatica trova origine negli ostacoli normativi, considerati insuperabili. Ne è scaturito un sistema nel quale l'informatica ha determinato una duplicazione delle procedure amministrative nel senso che l'atto amministrativo deve essere formalizzato prima sulla carta per poi essere inserito solo successivamente nell'elaboratore e/o viceversa. Cfr. I. D'ELIA – C. CIAMPI, *Problemi e prospettive dell'impiego dell'informatica nella Pubblica Amministrazione*, in *Atti del IV Congresso Internazionale sul tema Informatica e regolamentazioni giuridiche* VII, n. 17, Roma, 16-21 maggio 1988.

¹⁶ Il termine teleamministrazione è stato estornato per la prima volta nel convegno *L'informatica giuridica e il Ced della Corte di Cassazione* svoltosi presso l'Università La Sapienza di Roma il 27-29 novembre 1991, i cui atti sono stati pubblicati nel 1992. Cfr. G. DUNI, *Il progetto nazionale di teleamministrazione pubblica*, Relazione al convegno "L'informatica giuridica e l'unità delle regolamentazioni" Corte di Cassazione - Roma, 27-29 novembre 1991, p. 87 ss. Come pubblicazione riepilogativa della materia si veda *Teleamministrazione*, Voce della Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XXX, Roma 1993.

¹⁷ L'espressione teleamministrazione appare più corretta rispetto all'espressione teleburotica ove con tale ultimo termine ci si riferisce all'impiego delle teleComunicazioni, quali per esempio le teleconferenze audiovisive, nei rapporti lavorativi tra e con gli uffici della PA. L'espressione teleburotica è stata coniata da V. FROSINI, *Telematica ed informatica giuridica*, voce dell'enciclopedia del diritto XLIV, Giuffrè, Milano 1992, 60 ss. Secondo Frosini la teleburotica può essere considerata un aspetto dell'attuale sistema di amministrazione pubblica, ancorché potenziato da strumenti moderni e dalla costituzione di archivi elettronici o banche dati.

¹⁸ Riportiamo qui di seguito i 10 capisaldi della teleamministrazione così come individuati in occasione del convegno tenutosi nel 1993 presso la Corte di Cassazione: 1) il cittadino presenta la propria istanza presso un'amministrazione che assume la gestione dell'intero procedimento; 2) si apre una "pratica amministrativa" unica, indipendentemente dal numero delle amministrazioni interessate; 3) sia per i passaggi interni, sia per i pareri e nulla-osta esterni, viene telematicamente inviato un mero "allertamento" al titolare dell'ufficio che deve operare il successivo intervento dal

duplicazione dell'attività cartacea e dell'attività informatizzata al fine di ottenere una gestione interamente telematica del procedimento amministrativo, possibile attraverso la validità giuridica degli atti in forma elettronica. Alla base del progetto di teleamministrazione ovvero di un'amministrazione senza carta vi è il principio che gli atti amministrativi siano emanati in forma elettronica all'esito di un procedimento condotto in forma elettronica. Ovviamente il ricorso al cartaceo diventa puramente eventuale ogni qualvolta il cittadino avesse necessità di ottenere una copia dell'atto amministrativo elettronico originale.

Occorre però, chiarire il fatto che l'eliminazione del supporto cartaceo non costituisce l'obiettivo primario della teleamministrazione, ma un obiettivo strumentale per raggiungere una maggiore efficienza e produttività della PA.

Obiettivi primari della tele amministrazione - in vista della piena realizzazione dell'e-government grazie all'utilizzo delle tecnologie informatiche che determinano un sicuro miglioramento della produttività della PA - sono, da un lato, quello di rendere veloci e semplificati i contatti con e tra gli uffici della stessa pubblica amministrazione o di diverse pubbliche amministrazioni che oggi sono rallentati per via delle farraginose procedure burocratiche fondate sull'utilizzo del cartaceo e, dall'altro, quello di creare rapporti diretti solo con una pubblica amministrazione così da evitare che sia il cittadino a doversi attivare per concludere il procedimento amministrativo.

Il legislatore ha comunque compreso l'importanza del progetto di teleamministrazione ed ha perciò emanato diversi provvedimenti legislativi che ne attuano, o per lo meno dovrebbero attuarli, i principi.

Possiamo pertanto fare un breve elenco cronologico di quelli che sono stati gli interventi normativi in punto di disciplina dell'amministrazione telematica.

proprio terminale, diventando il responsabile della procedura in quella fase; 4) ogni informazione relativa a presupposti esistenti presso pubbliche amministrazioni è acquisita in via telematica, senza attività del cittadino; 5) la firma (elettronica) consiste nella identificazione dell'identità dell'operatore a mezzo di tecniche sofisticate; 6) l'originale dell'atto amministrativo è elettronico e pertanto sempre disponibile telematicamente presso qualunque amministrazione abbia necessità di farvi riferimento; 7) il privato può ottenere copie degli atti elettronici (aggiornamento 1998: le copie possono essere su carta oppure elettroniche con firma digitale); 8) la disponibilità di masse crescenti di dati in linea renderà sempre più utilizzabile la tecnica delle elaborazioni automatiche delle decisioni; 9) attraverso memorizzazioni plurime su dischi "worm" si garantirà la conservazione degli atti; 10) i rilevamenti statistici saranno possibili in tempo reale e sotto molteplici profili, con conseguente vantaggio istruttorio per le decisioni di vertice. V. G. DUNI, *La "teleamministrazione": una scommessa per il futuro del Paese*, Relazione al 5° congresso internazionale della Corte di Cassazione sul tema "Informatica e attività giuridica", Roma 3-7 maggio 1993, I.P.Z.S. - Libreria dello Stato, 1994, II, 381 ss.

A parte qualche interessante spunto precorritore, gruppi di lavoro presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento per la Funzione Pubblica e dipartimento per le Politiche Comunitarie premevano per il riconoscimento della validità giuridica dell'atto in forma elettronica.

La dematerializzazione viene però normativamente prevista solo con il d.lgs. 12 febbraio 1993 n. 39¹⁹ ove testualmente si legge: *“gli atti adottati da tutte le pubbliche amministrazioni sono di norma predisposti tramite i sistemi informativi automatizzati”* [...] *“se per la validità di tali operazioni e degli atti emessi sia prevista l'apposizione di firma autografa, la stessa è sostituita dall'indicazione a stampa, sul documento prodotto dal sistema automatizzato, del nominativo del soggetto responsabile”* .

Con il medesimo decreto legislativo è stata istituita l'AIPA (l'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione)²⁰. La predetta Autorità ha poi individuato nella realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione²¹, il primo e più

¹⁹ L'atto amministrativo elettronico, così come definito nell'articolo 3 del d.lgs. 39/93, può essere inteso in due modi differenti: l'atto amministrativo elaborato dal computer e l'atto amministrativo in forma elettronica. I due concetti sono completamente diversi l'uno dall'altro, anche se possono tra loro combinarsi, permettendo così alla PA di raggiungere dei risultati migliori.

L'atto ad elaborazione elettronica proviene da una PA ed è predisposto attraverso un sistema informativo che, collegando dati e norme tra loro, elabora un testo in modo automatico. Il documento così formato deve essere stampato su supporto cartaceo e sottoscritto dal funzionario competente.

La vera rivoluzione nel lavoro amministrativo pubblico è realizzato dall'attuazione dell'atto elettronico, ossia attuando il principio della validità giuridica dell'atto amministrativo in forma elettronica. In questo caso la validità e l'efficacia dell'atto viene riconosciuta al documento virtuale, presente nel sistema informativo dell'amministrazione prescindendo dalla sua trasposizione sul tradizionale supporto cartaceo e dalla sottoscrizione autografa.

I principali risultati che si sono ottenuti attraverso il riconoscimento della validità giuridica dell'atto elettronico sono: disponibilità in rete, possibilità di strutturare flussi di lavoro (workflow) sempre in forma elettronica, possibilità di impostare una pratica amministrativa unica, a perfezionamento progressivo, qualunque sia il numero degli uffici o delle amministrazioni interessate. L'atto amministrativo elettronico permette di arrivare alla smaterializzazione degli atti e dei provvedimenti. Sul concetto di atto in forma elettronica si rinvia ai numerosi studi sull'argomento.

²⁰ In attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali", pubblicato sul supplemento ordinario n. 123 alla Gazzetta Ufficiale n. 174 del 29 luglio 2003, l'AIPA (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione) è stata trasformata in CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione). In attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo 177 del 1 dicembre 2009, il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) è stato poi trasformato in DigitPA - Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione. V. <http://www.digitpa.gov.it>.

²¹ La R.U.P.A. ovvero la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione nasce come indicazione normativa con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1995. In seguito l'AIPA ha a lungo lavorato su tale progetto, giustamente identificato come centrale per l'intero processo di rinnovamento della PA. L'idea di base della R.U.P.A. è estremamente semplice, mutuata direttamente dai principi di funzionamento di Internet: qualsiasi operatore al lavoro su un computer connesso al sistema potrà accedere (naturalmente se fornito delle necessarie autorizzazioni) a tutte le informazioni esistenti su qualsiasi altro computer collegato alla rete. Tutte

importante progetto intersettoriale nei termini indicati dal suddetto decreto legislativo n. 39 del 1993.

Occorre comunque precisare come già nell'art. 18, commi 2 e 3, della legge 7 agosto 1990 n. 241, si trovava uno dei concetti fondamentali della teleamministrazione e cioè il fatto che doveva essere la stessa amministrazione ad ottenere dagli altri uffici, che già la possedevano, la documentazione necessaria per far avanzare la pratica amministrativa richiesta dal cittadino.

Altro provvedimento di grande importanza per lo sviluppo dell'amministrazione telematica è la legge 24 dicembre 1993 n. 537, ove, all'articolo 2, si afferma la validità dell'archiviazione su supporto ottico dei documenti²², sempre che le procedure utilizzate siano conformi alle regole tecniche dettate dall'AIPA²³.

Nel 1997 viene emanata la legge n. 59 del 15 marzo 1997 ed il d.p.R. n. 513 del 10 novembre 1997.

Nel 1998 il legislatore emana la legge 16 giugno 1998 n. 191 e il d.p.R. 8 marzo 1999 n. 70, i quali introducono il telelavoro nella Pubblica Amministrazione, caratterizzato dallo

le Comunicazioni fra le diverse amministrazioni, inoltre, saranno veicolate da questa rete a banda larga, che consentirà il collegamento in tempo reale ed uno spettacolare incremento della velocità e della sicurezza nel trasferimento dei dati. Il Cnipa ha poi realizzato il Sistema pubblico di connettività (SPC), definito dal Codice dell'amministrazione digitale come *l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informatico e dei dati della Pubblica Amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi*. Si tratta di una visione che supera la precedente concezione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (R.U.P.A.), operativa da tempo e orientata prevalentemente ai servizi di connettività delle amministrazioni centrali.

²² Tale norma pone la legislazione italiana all'avanguardia rispetto alla maggior parte degli ordinamenti stranieri giacché sancisce la validità dell'archiviazione elettronica su supporto ottico degli atti amministrativi. Inoltre prevede la sostituibilità del documento cartaceo con il documento su supporto ottico per quanto concerne gli obblighi di conservazione ed esibizione di documenti per finalità amministrative e probatorie.

²³ Con la deliberazione n. 15 del 28 luglio 1994, l'AIPA ha voluto realizzare la duplice finalità, raggiungibile attraverso l'uso dei supporti ottici, consistente nella conservazione e leggibilità a lungo termine dei documenti da una parte, e nella possibilità di esibire, e di scambiare documenti, tra soggetti diversi, con valore probatorio e amministrativo dall'altra. In questo modo sono state garantite: l'irreversibilità del supporto, la possibilità di lettura del supporto in ambienti operativi diversi, la possibilità di trasferire i dati su supporti futuri.

La predetta deliberazione è stata poi integralmente sostituita dalla successiva deliberazione n. 24 del 1998, che rappresenta un'evoluzione di grande importanza in materia, poiché quanto in essa disposto soddisfa le esigenze derivanti dall'evoluzione tecnologica, ponendo nello stesso tempo norme specificate ed uniformi per l'archiviazione ottica dei documenti. La novità più rilevante è costituita dall'uso delle tecnologie proprie della firma digitale al fine di garantire l'autenticità e l'integrità dei documenti nel corso della loro conservazione e per consentirne un sicuro trasferimento anche su supporti di diversa natura.

svolgimento di lavoro a distanza con il supporto di tecnologie dell'informazione e della Comunicazione²⁴.

Sempre nel 1998 ricordiamo il d.p.R. n. 428 del 20 ottobre del 1998 che contiene il Regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica e che ha abrogato il Regio Decreto 25 gennaio 1900 n. 35, il quale, fino a quel momento, era la più importante norma in materia. In breve secondo il predetto decreto la protocollazione deve essere organizzata per aree omogenee ed i procedimenti amministrativi devono essere informatizzati e collegati al protocollo e all'archivio, favorendo in questo modo la trasparenza dei procedimenti²⁵.

Va anche ricordato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 437 del 22 ottobre 1999 intitolato "Regolamento recante caratteristiche e modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica" il quale ha previsto che, entro 5 anni dall'emanazione del decreto, tutti i Comuni avrebbero dovuto sostituire l'attuale documento cartaceo con quello elettronico.

Il 28 dicembre del 2000 è stato emanato d.p.R. n. 445/2000 che è entrato in vigore il 7 marzo 2001²⁶. In questo Testo Unico sono stati riportati tutti i provvedimenti legislativi in

²⁴ Il telelavoro è una modalità di lavoro svolto con mezzi telematici che permette ai lavoratori di operare anche non recandosi ogni giorno sul posto di lavoro L'art.1 del D.P.R.70/99 prevede che "allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, possono avvalersi di forme di lavoro a distanza, così come previsto dall'art. 4, comma 1, della Legge 16 giugno 1998, n. 191, secondo le modalità organizzative disciplinate nel presente decreto. 2. Le singole amministrazioni adeguano i propri ordinamenti e adottano le misure organizzative coerenti con le disposizioni di cui al presente decreto. 3 Restano salve le competenze legislative delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano previste dall'art. 4, comma 4, della Legge n. 191 del 1998".

²⁵ Sulla base di ciò il protocollo non deve essere visto come semplice attività di certificazione della corrispondenza in entrata e in uscita, ma deve essere considerato come chiave per il miglioramento complessivo dei procedimenti amministrativi. Dunque esso è legato ai sistemi di gestione dei procedimenti e dei flussi documentali, di gestione documentale e archiviazione.

²⁶ Il 25 agosto del 2000 era stato approvato dal Governo uno schema di testo unico sulla documentazione amministrativa che avrebbe dovuto costituire la svolta finale dell'azione di rinnovamento della pubblica amministrazione avviata con le idee proposte dal progetto di teleamministrazione, proseguita con la legge n. 241/90, con la legge n. 59/97 (c.d. "Bassanini 1") e con il d.p.R. n. 513/97 e conclusa poi il piano di E-Government del 2000. Con tale T.U. in sostanza si dava attuazione a quanto previsto dall'art. 7 della legge di semplificazione 1998 (legge n. 50/99), che prevedeva un programma di riordino delle norme legislative e regolamentari, mediante l'emanazione di testi unici riguardanti settori omogenei. Strumenti fondamentali per raggiungere gli obiettivi che il Testo Unico si proponeva erano la carta d'identità elettronica e, naturalmente, la firma digitale, che era l'elemento essenziale per l'efficacia legale dei documenti.

Un esame accurato del T.U. approvato il 25 agosto 2000 ha fatto nascere, però, non pochi dubbi sugli obiettivi che il legislatore intendeva raggiungere con l'entrata in vigore del testo stesso e in particolare le perplessità riguardavano la possibile abolizione di istituti che sino a quel momento erano considerati fondamentali nel settore. In seguito alla formazione di un folto gruppo di antagonisti il Governo ha emanato il d.p.R. n. 445/2000.

tema di informatica amministrativa fin ad allora approvati e che dunque non esistono più come provvedimenti singoli ma sono sempre validi in quanto la disciplina da loro definita è stata riportata fedelmente sul Testo Unico²⁷. Di recente è stata emanata la Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione n. 14 del 22 dicembre 2011²⁸ in virtù della quale è imposto a tutte le PA di accettare dagli utenti solo dichiarazioni sostitutive di certificazioni.

Il 26 gennaio del 2001 è stato poi emanato il regolamento sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti. Il provvedimento costituisce un complemento del d.p.R. n. 513/97 sul documento informatico, con il quale si integra completamente. Nessuna innovazione nelle procedure ma soltanto la digitalizzazione del fascicolo processuale e di tutto il suo contenuto, sfruttando le possibilità offerte dalla firma digitale. Dato che non si può immaginare una rapida e totale sostituzione delle procedure tradizionali, il testo prevede la convivenza del cartaceo e del digitale e pone le basi per il passaggio a una completa informatizzazione degli atti e dei provvedimenti.

²⁷ Il principale obiettivo perseguito dal Testo Unico è stato quello di coordinare in modo sistematico la normativa dettata con la legge 4 gennaio 1968 n. 15 con gli interventi di modifica e di integrazione effettuati fino agli anni 2000. Per quanto riguarda invece le norme in materia di redazione e gestione dei documenti informatici, si è cercato soprattutto di armonizzare il loro contenuto, fortemente innovativo, con le norme riguardanti la documentazione amministrativa "tradizionale". Per realizzare questo secondo obiettivo si è cercato in particolare, laddove possibile, di non mantenere le norme in materia di documento informatico come un corpo a sé, ma di collegarle strettamente ai diversi ambiti della disciplina "tradizionale" a cui si ricollegano sul piano operativo (ad esempio, le norme in materia di firma digitale sono state riunite con le norme generali in materia di sottoscrizione di documenti amministrativi e atti pubblici, ecc.). L'ambizione, dunque, era quella di riuscire a disciplinare efficacemente sia la fase attuale, in cui predominano ancora gli strumenti di certezza tradizionali, sia la fase di transizione dai documenti cartacei a quelli informatici, che in quegli anni si stava avviando, sia il futuro nuovo regime delle certezze pubbliche, fondato in prevalenza su strumenti informatici e telematici.

Oltre a risistemare in modo più coerente ed organico la normativa vigente, sono state introdotte anche alcune disposizioni innovative, volte a rendere più agevole l'applicazione di quest'ultima e a compiere ulteriori passi sulla strada della progressiva eliminazione dei certificati in attuazione dell'articolo 1 della legge n. 127 del 1997. In particolare, dal 7 marzo 2001, data di entrata in vigore del T.U. le amministrazioni pubbliche non possono più chiedere ai cittadini i certificati in tutti i casi in cui si può fare l'autocertificazione, e dunque nel 95% dei casi.

Il legislatore ha inoltre provveduto a premettere al T.U. un articolo recante una serie di definizioni al fine di precisare il significato di alcuni termini ricorrenti. Si è così stabilito, ad esempio, sia cosa debba intendersi per documento di riconoscimento e quale rapporto ci sia fra questo ed il documento di identità, sia il significato del termine "certificato".

Si è poi operato un altro intervento, di natura più sostanziale. E' stato allargato l'ambito di applicazione delle norme in materia di documentazione amministrativa, sia per quanto riguarda i soggetti tenuti ad accettare gli strumenti di semplificazione della documentazione amministrativa (includendo fra essi anche i privati che vi consentano e l'autorità giudiziaria, limitatamente all'attività di volontaria giurisdizione), sia per quanto riguarda i soggetti che possono utilizzare tali strumenti (ampliando i casi di utilizzo da parte dei cittadini extraComunitari).

3. Gli strumenti della PA digitale.

Fino ad ora si è trattato, sia pure per sommi capi, di quali siano i vantaggi in termini di efficienza, efficacia ed economicità derivanti dall'utilizzo delle nuove tecnologie nelle attività poste in essere dalla pubblica amministrazione. Ma quali sono questi strumenti tecnologici il cui utilizzo semplifica e rende più snello ed efficiente l'operato della pubblica amministrazione?

Occorre pertanto illustrare brevemente, non essendo questa la sede per un approfondimento in punto di caratteristiche tecniche delle innovazioni tecnologiche a disposizione della PA, quali e quanti siano gli strumenti digitali il cui utilizzo è stato fin dal secolo scorso teorizzato dai fautori della teleamministrazione e che sono alla base della realizzazione di quell'e-government ovvero del governo elettronico di cui si è fatto cenno nei paragrafi che precedono.

Affinché la PA diventi digitale e possa così sfruttare le opportunità e le possibilità offerte dalle nuove tecnologie deve essere dotata e deve fare uso degli strumenti innovativi a sua disposizione attivando conseguentemente anche processi di lavoro telematici.

Anzitutto ogni pubblica amministrazione non può non essere dotata di un sito Internet quale vetrina di informazioni e di contatto con gli utenti e c'è da dire che ormai quasi tutte le pubbliche amministrazioni sono effettivamente dotate di un sito. Il sito internet diventa l'accesso principale per poter prendere contatto con la pubblica amministrazione. Il CAD dedica particolare attenzione ai siti internet della PA (artt. 53-54) rendendo obbligatorie alcune caratteristiche fondamentali ed indicando specificamente i dati e le informazioni che devono essere contenuti e pubblicizzati affinché il sito non rappresenti una facciata priva di sostanza che impedisca all'utente di orientarsi.

I siti pubblici devono essere reperibili, accessibili da tutti, facilmente fruibili, chiari nel linguaggio, affidabili, semplici ed omogenei tra loro.

Il sito internet della PA deve poi indicare: l'organigramma, l'elenco dei servizi forniti in rete; l'elenco di tutti i bandi di gara; gli indirizzi e-mail a cui rivolgersi per ciascuna necessità; l'elenco dei procedimenti svolti da ciascun ufficio con la loro durata e il nome del responsabile. Il sito internet in sostanza attua il principio della trasparenza della PA rendendo visibili ed accessibili, senza alcun bisogno di inoltrare istanze e/o domande, il responsabile di un procedimento, la durata di un determinato procedimento, ed in generale

²⁸ V. in www.pubblicaamministrazione.net.

lo stato d'avanzamento di una pratica, che rappresentano informazioni a disposizione sul sito della pubblica amministrazione interessata.

Il CAD dedica particolare attenzione poi ai documenti informatici (artt. 20 e segg.; art.40 e segg.; art.45 e segg.). Il codice equipara il documento informatico al documento cartaceo. In altre parole il documento informatico sottoscritto con firma elettronica certificata ha sempre e dovunque la stessa validità del documento cartaceo ad ogni effetto di legge e deve essere accettato da qualsiasi soggetto pubblico o privato. E' quindi possibile ed auspicabile sostituire i documenti cartacei con documenti informatici con evidenti effetti positivi sia in termini di tempo ma anche di costi e di velocità nell'utilizzo dei dati in essi contenuti.

Le pubbliche amministrazioni hanno anche la facoltà di concentrare in un fascicolo elettronico tutti i documenti relativi ad un determinato procedimento e nel caso devono comunicare ai cittadini coinvolti dal procedimento le modalità di accesso telematico, secondo quanto prescrive la legge 7 agosto 1990 n. 241.

Il codice obbliga tutte le amministrazioni a gestire i documenti con sistemi informatici mediante il protocollo elettronico (certo e non modificabile che costituisce una garanzia di equità e di trasparenza e scoraggia malcostumi e forme di corruzione) e l'archiviazione elettronica che permette enormi risparmi di spazio e soprattutto di rintracciare velocemente qualsiasi documento in caso di bisogno tra i miliardi di documenti conservati dalle pubbliche amministrazioni.

Altro strumento utilizzato dalla PA digitale, strettamente legato al documento informatico, è senza ombra di dubbio la firma digitale alla quale il CAD dedica l'art.24.

Si tratta di una firma elettronica che garantisce con sicurezza l'identificazione di chi firma e la sua volontà di firmare. Questa firma conferisce validità giuridica a qualsiasi attestazione nei rapporti tra privati, tra privati e pubbliche amministrazioni e tra amministrazioni. La firma digitale sostituirà per sempre sigilli, punzoni, timbri etc.

Perché la firma elettronica possa essere considerata sicura deve essere certificata da un ente certificatore dotato dei requisiti previsti dalla legge che garantisca la provenienza e l'affidabilità della firma. Il codice regola tale certificazione in modo da rendere al massimo sicura la firma elettronica, più e meglio di quanto ora succeda con la firma autografa.

Non vanno poi dimenticate le carte elettroniche a cui il CAD dedica l'art. 66. La carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi diventano lo strumento chiave per razionalizzare e semplificare l'azione amministrativa e sono regolate dal codice per essere uno strumento di autenticazione e di accesso ai servizi in rete della PA che sia

universalmente valido in Italia, ma allo stesso tempo che contenga quei servizi e quelle utilità che ciascuna amministrazione territoriale giudichi utile per i propri cittadini.

Da ultimo non si può non menzionare la posta elettronica certificata ovvero una e-mail che garantisce ora e data di spedizione e di ricezione, provenienza (con firma elettronica) e integrità del contenuto. La e-mail inviata con posta elettronica certificata è equiparata ad una raccomandata con ricevuta di ritorno, costituendo prova certa di invio e di ricezione, ma è molto più semplice perché può essere fatta comodamente dal proprio pc e non costa nulla ad eccezione dei costi connessi alla creazione della casella di posta elettronica certificata. Benché il CAD dedichi alla posta elettronica certificata grande attenzione agli artt. 6 e 48 c'è da dire che in prima battuta il progetto di teleamministrazione non guardasse con favore tale strumento soprattutto nel suo utilizzo tra diverse pubbliche amministrazioni perché in sostanza idoneo a determinare una duplicazione di documenti seppure in forma elettronica.

4. I principi di organizzazione ed i diritti dei cittadini nella PA digitale.

Con il piano di e-government 2012 ed il codice della amministrazione digitale (CAD), che tratteggiano il quadro della digitalizzazione della PA, si definisce la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e si sanciscono veri e propri diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie nel rapporto con le amministrazioni.

Nella pubblica amministrazione digitale i cittadini e le imprese hanno nuovi diritti che il codice precisa e definisce e che rende quindi effettivamente esigibili.

Il CAD, nei primi articoli, oltre a stabilire i principi di organizzazione delle strutture pubbliche in ragione della digitalizzazione della PA, disciplina i diritti dei cittadini e delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione che derivano dalla digitalizzazione degli apparati amministrativi.

Anzitutto va osservato come l'art. 12 del CAD stabilisca che la pubblica amministrazione nell'organizzare la propria attività debba utilizzare le ICT al fine di realizzare gli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, semplificazione e partecipazione garantendo, nel rispetto delle normative vigenti, l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di informazioni e di dati, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni.

All'art. 15 il CAD prevede che la riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni volta al perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 12, anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione, deve avvenire con la razionalizzazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, delle attività gestionali, dei documenti, della modulistica, delle modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche dello stesso codice.

L'art. 3 sancisce il diritto dei cittadini e delle imprese all'uso delle tecnologie per tutti i rapporti con qualsiasi amministrazione dello Stato. In altre parole, non sarà più possibile per un'amministrazione o per un gestore di un servizio pubblico obbligare i cittadini a recarsi agli sportelli per presentare documenti cartacei, per firmare fisicamente domande o istanze, per fornire chiarimenti etc. Deve dunque essere sempre disponibile un canale digitale sicuro, certificato e con piena validità giuridica che permetta di dialogare con la PA dal proprio pc.

L'art. 4 prevede il diritto all'accesso telematico ai documenti amministrativi e all'invio di documenti digitali. I cittadini e le imprese hanno diritto di accedere a tutti gli atti che li riguardano ed hanno il diritto di partecipare a tutti i procedimenti in cui sono coinvolti tramite le moderne tecnologie informatiche e telematiche. E' pertanto obbligatorio che le amministrazioni si organizzino per rendere disponibili in formato digitale i documenti e gli atti dei diversi procedimenti, in modo sicuro e trasparente.

A mente dell'art. 5 i cittadini e le imprese hanno il diritto di effettuare qualsiasi pagamento verso le pubbliche amministrazioni attraverso le tecnologie informatiche e telematiche in modo sicuro. Non sarà quindi più necessario alcun passaggio materiale di denaro né tanto meno fare file in banca o alla posta.

L'art.6 prevede che i cittadini e le imprese che ne fanno richiesta hanno il diritto di ricevere tutte le Comunicazioni dalle pubbliche amministrazioni via posta elettronica all'indirizzo che avranno dichiarato. La posta elettronica proveniente dalla PA dovrà essere certificata. Le Comunicazioni e i documenti ricevuti con posta certificata avranno piena validità giuridica anche verso altre persone o aziende.

Secondo l'art.7 i cittadini e le imprese hanno diritto a servizi pubblici di qualità e che rispondano alle loro reali esigenze. Le pubbliche amministrazioni devono pertanto

organizzare i servizi in modo da controllarne periodicamente la qualità la soddisfazione dell'utenza.

L'art. 9 sancisce il diritto dei cittadini a partecipare al processo democratico e di esercitare i diritti politici usufruendo delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie.

Da ultimo va segnalato che *ex art. 57* i cittadini e le imprese hanno il diritto di trovare in rete tutti i moduli e i formulari e tutti i documenti rilevanti per qualsiasi pratica verso le pubbliche amministrazioni. I moduli, i formulari e i documenti che non fossero disponibili in via telematica non saranno più giudicati validi, o almeno non saranno più necessari.

5. Le problematiche sottese all'utilizzo di strumenti informatici nell'azione della PA. Il Digital Divide.

L'utilizzo delle innovazioni tecnologiche e della rete Internet, come detto, permette senza alcun dubbio di migliorare l'azione della pubblica amministrazione rendendola più efficace, più efficiente e più economica.

Le tecnologie informatiche consentono in particolare di rendere l'attività delle amministrazioni pubbliche più trasparente e, nell'ottica di una realizzazione del progetto di e-democracy²⁹, garantiscono canali di Comunicazione e nuove forme di partecipazione alla vita ed all'operato della pubblica amministrazione. Gli strumenti informatici poi, semplificando i rapporti con i cittadini e con le imprese, permettono di migliorare l'erogazione dei servizi pubblici e permettono di pensare anche a nuove tipologie di servizi pubblici³⁰.

²⁹ L'e-democracy (contrazione inglese di electronic democracy), letteralmente significa democrazia digitale o elettronica, ed è la democrazia diretta in cui vengono utilizzate le moderne tecnologie dell'informazione e della Comunicazione nelle consultazioni popolari.

³⁰ Individuare e adottare nuovi modelli e nuovi approcci consente sicuramente una maggiore capacità di azione, poiché sistemi coerenti e ordinati per costruzione, ovvero plasmati in accordo ad una vista di insieme, permettono di concentrare i propri sforzi sui destinatari dei servizi invece che sulla rimozione dei vincoli associati alle attuali infrastrutture, informazioni ed applicazioni. Per esempio, appare naturale sfruttare in modo diverso il canale on-line, passando dall'interazione alla relazione con l'utente, offrendo servizi radicalmente nuovi che portino un maggior valore aggiunto ai destinatari (cittadini, imprese o altri enti).

Creare una nuova esperienza di interazione tra utente e PA non può che basarsi su una visione di insieme del patrimonio informativo e dei servizi erogati, al fine di predisporre ambienti integrati per instaurare una nuova relazione con l'utente, che possa interagire con la PA in modo più ampio e personale, per tutti i motivi di interesse legati allo specifico ente. Non si tratta più solo di riproporre l'interazione basata sul procedimento on-line (che sostituisce il recarsi ad uno sportello, ma è pur sempre basato, concettualmente, su una interazione di tipo analogo, semplicemente traslata nel

Le ICT consentono in sostanza di creare e sviluppare una pubblica amministrazione interamente digitale³¹.

Se i benefici ed i vantaggi derivanti dall'uso delle nuove tecnologie nell'ambito dei processi e dei procedimenti posti in essere dalla pubblica amministrazione sono facilmente intuibili altrettanto lo sono le problematiche connesse alla loro introduzione in una pubblica amministrazione quale quella italiana che generalmente risulta ancora legata a pratiche organizzative ed operative ormai consolidate le quali affondano le loro radici in tradizioni di matrice tipicamente ottocentesca.

Parlare di amministrazione digitale significa considerarne i successi ma anche i fallimenti dovuti in particolar modo ad iniziative legislative susseguitesesi nel tempo, le quali, nel tentativo di sviluppare il progetto rivoluzionario della digitalizzazione della PA al fine di realizzare l'idea dell'e-government, sono risultate inadeguate e forse troppo innovative rispetto all'impostazione organizzativa, culturale e tecnologica della pubblica amministrazione sulla quale dovevano incidere. La portata innovativa delle norme e delle ICT sulla PA italiana ha dovuto infatti fare i conti con una cultura conservatrice dei funzionari pubblici i quali molto spesso rifiutano e guardano con sospetto l'applicazione delle tecnologie all'operato della pubblica amministrazione in quanto stravolge i moduli operativi, organizzativi e lavorativi fino ad oggi consolidati.

Ed è per questa ragione che per realizzare la digitalizzazione della pubblica amministrazione occorre prima di tutto promuovere un cambiamento culturale attraverso la

virtuale), ma di mettere a disposizione la possibilità di interagire a 360 gradi con l'ente, con tutti i suoi sportelli e per tutte le motivazioni.

Come declinazione di questo approccio nell'innovazione della relazione verso il cittadino si può pensare, nel caso per esempio di un'amministrazione locale, alla predisposizione di un ambiente Web unificato e personalizzato che diventi il veicolo di comunicazione preferenziale e bidirezionale tra il cittadino e l'amministrazione su tutti i temi di competenza dell'ente. Si tratterebbe, cioè, di uno spazio virtuale integrato dove ogni cittadino può trovare sia "le mie domande di finanziamento", "le mie richieste di chiarimenti", "il mio profilo utente", "la mia posizione contributiva", "i miei suggerimenti", "i miei certificati", ecc., nonché le opportunità che, a sua volta, l'amministrazione intende portare all'attenzione degli utenti.

Ovviamente, questo approccio si presta ad essere declinato non solo nella relazione con il cittadino, ma anche con l'impresa e addirittura con gli altri enti del territorio, fermo restando che, dal punto di vista ICT, in un'ottica di insieme la singola interazione è solo un mezzo e non più il fine. Grazie a questa nuova impostazione fortemente basata sulla relazione è quindi possibile ottenere, nella percezione dei destinatari, un valore molto più grande rispetto alla somma dei valori dei singoli servizi informatizzati.

³¹ L'espressione "amministrazione digitale" indica la dematerializzazione dei documenti, ma anche la comunicazione esterna attraverso i siti web istituzionali e l'accesso ai servizi in rete, si riferisce all'utilizzo della firma digitale e della PEC come anche ai processi di e-democracy e agli open data, comprendendo anche una più generale trasformazione dell'organizzazione interna delle strutture e del lavoro dell'amministrazione pubblica.

formazione del personale amministrativo (funzionari e dirigenti) di modo che possa essere garantito il corretto utilizzo degli strumenti informatici³².

La formazione dei dipendenti pubblici è necessaria anche al fine di garantire l'autonomia della PA nelle scelte delle soluzioni tecnico-organizzative. Se infatti le scelte tecniche vengono rimesse alla valutazione delle sole società esterne alla PA che si occupano di innovazioni tecnologiche si corre anzitutto il rischio che queste ultime vengano a conoscenza di procedimenti e di dati che dovrebbero rimanere segreti o quantomeno riservati perché relativi a cittadini ed imprese con evidenti ripercussioni in punto di violazione della privacy. Si corre anche il rischio che la scelta della società privata di dotare una PA di determinati strumenti informatici (hardware o software) sia esclusivamente dettata da motivi di profitto con possibile danno per l'amministrazione che potrebbe avere una piattaforma digitale sovradimensionata o addirittura sottodimensionata in relazione alla concreta scelta operata dalla società all'uopo incaricata.

Non solo, le società che operano nel mercato sono diverse e ciascuna potrebbe suggerire diversi strumenti tecnologici che magari non sono in grado di integrarsi tra loro³³. A questi aspetti vi sarebbe da aggiungere che i sistemi delle varie case spesso non sono compatibili tra loro e questo sta attualmente comportando la necessità di realizzare difficili opere di riconversione.

La PA deve quindi essere autonoma rispetto a tali società private³⁴.

Occorre anche promuovere il cambiamento del punto di vista sul ruolo che l'ICT può avere all'interno di un contesto articolato e complesso quale la pubblica amministrazione. Non bisogna solo incentivare la formazione con l'apprendimento delle nuove tecnologie ma occorre sviluppare nuova mentalità amministrativa. In altri termini è necessario comprendere che la PA è al servizio del cittadino nei confronti del quale l'azione della PA, grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche, deve avere degli standard di efficacia, efficienza e trasparenza sempre più elevati al fine di offrire un servizio pubblico migliore.

³² D'altra parte la riforma interna della PA, e quindi dell'amministrazione di back-office, è il necessario presupposto perché le amministrazioni di front-office possano offrire dei servizi effettivi ai cittadini. Non basta che queste siano fornite di terminali se poi non possono accedere per via telematica ad archivi, banche dati o gestire a distanza le pratiche.

³³ Sul punto si veda E. GIANNANTONIO *"Manuale di diritto dell'informatica"* CEDAM, 1997. Si veda anche G. SCATASSA *"Strategie e politiche di coordinamento dei processi di automazione nella PA"*, in Inf. e enti loc. 1990, 415.

³⁴ Per superare questi problemi occorre che vi siano delle strutture statali che si occupano di promuovere iniziative il più possibile coordinate al fine di assicurare l'interoperabilità. Non è più possibile che la PA faccia ricorso all'uso di personale esterno per realizzare le opere di modernizzazione, le scelte devono essere fatte dall'interno.

Si deve evitare che l'utilizzo delle tecnologie si trasformi in un nuovo strumento di potere della PA aumentando quel gap e quel senso di sfiducia nelle istituzioni che purtroppo ancora oggi caratterizza il rapporto tra cittadini/impres e pubbliche amministrazioni.

Senza un simile cambiamento culturale l'uso delle nuove tecnologie è destinato a produrre dei risultati poco apprezzabili.

Il legislatore poi, dettando una normativa un po' frastagliata ed inapplicata³⁵ per via delle difficoltà e delle problematiche sopra accennate - oltre al non trascurabile problema economico, rappresentando l'innovazione tecnologica un costo enorme per le finanze statali - non è riuscito a dare concreta attuazione al progetto della teleamministrazione nonostante *medio tempore* siano stati compiuti dei notevoli sforzi.

Il Governo ha inserito nel testo del CAD l'attuale art. 8, rubricato «*Alfabetizzazione informatica dei cittadini*», ove è testualmente previsto che «*lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni*».

Tale articolo è formulato come norma di principio e programmatica.

Ma ciò che giova osservare è che essa copre un interesse sociale più vasto dell'informatica amministrativa e dell'interfaccia tra PA e cittadino. Infatti l'alfabetizzazione informatica dei cittadini è promossa anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni. Il diritto sociale ha cioè una portata ampia e generale, nell'ambito della quale i rapporti con la PA sono solo una specifica utilizzazione.

Il *digital divide* altro non è che uno dei tanti “*divide*” che hanno diviso l'umanità tra i più fortunati e quelli che non hanno goduto di determinati benefici.

Di fronte al progresso che avanza non è certo possibile rallentarlo per chi, purtroppo, non è e non sarebbe in grado di utilizzare le innovazioni.

Con riferimento, in particolare al *digital divide informatico* al legislatore moderno non si chiede di non considerare le innovazioni, anche tecnologiche, ma di considerare ed anticipare consapevolmente il problema anche alla luce dell'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione, a mente del quale uno Stato moderno deve elaborare tutti i rimedi per attenuare tutti gli effetti discriminatori che di fatto deriverebbero dal suddetto fenomeno c.d. *digital divide*.

³⁵ Il recente Piano e-Government 2012, predisposto dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, indirizza vari interventi (definendo circa 80 progetti) per l'ulteriore sviluppo dell'e-government, “facendo leva sull'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale e assumendo come scenario di riferimento operativo il piano di azione europeo sull'e-government”.

Già oggi uno studente che naviga in internet può accedere ad una massa di informazioni negata a chi non ha questa possibilità.

Se un domani la Pubblica amministrazione diventasse completamente digitalizzata e pretendesse di colloquiare con i cittadini soltanto elettronicamente, avremmo un pesantissimo aggravamento delle situazioni dei cittadini che, o per motivi economici o per scarsa predisposizione, non sono in grado di utilizzare questi strumenti. Questi cittadini sarebbero costretti a rinunciare ad accedere a servizi e funzioni pubbliche, rischiando addirittura di essere criminalizzati ove, per ipotesi, ad ogni cittadino venisse d'ufficio attribuita una casella di posta elettronica certificata e tutte le Comunicazioni ufficiali, con effetti giuridici pari alla notifica, avvenissero presso quella casella.

Sarebbe come se, con l'avvento delle automobili, una legge stabilisse che nelle vie pubbliche non si può più circolare a piedi.

Da ciò deriva il primo obbligo costituzionale del legislatore ovvero adeguare e disciplinare il sistema sulla base della modernizzazione derivante dalle ICT, prevedendo alternative per chi non è in grado di accedere ad un sistema così moderno e digitalizzato.

In realtà le possibilità sono solo due.

In primis, si potrebbe mantenere una gestione cartacea alternativa nei rapporti con chi è individuato come soggetto non informatizzato. La predetta soluzione sembrerebbe preferibile per le Comunicazioni tra PA e cittadino.

In secundis, si potrebbe supportare il cittadino non informatizzato che desidera interfacciarsi con una amministrazione informatizzata, consentendogli di accedere ad uno sportello presidiato da un impiegato addetto a raccogliere le istanze o le Comunicazioni del privato per inserirle nel procedimento informatizzato.

I suddetti rimedi impediranno l'emarginazione dei cittadini non informatizzati, i quali comunque resteranno al di fuori dell'evoluzione tecnologica galoppante che sta cambiando e cambierà il mondo.

Mentre i rimedi sopra evidenziati per attenuare il fenomeno del *digital divide* sono attuabili praticamente a costo zero, la diffusione dell'informatizzazione non può prescindere da investimenti di tipo sociale, incentivando l'acquisto di computer, le attivazioni delle connessioni a banda larga, i corsi di alfabetizzazione informatica dentro e fuori le scuole.

Al riguardo vanno ricordate le iniziative regionali nel senso di incentivazione l'acquisto di tecnologie informatiche. A livello statale ricordiamo la legge 27 dicembre 2002, n. 289, ove, all'art. 27, ha previsto un progetto denominato "PC ai giovani". La Regione Emilia Romagna ha impugnato la predetta norma per preteso contrasto con il riparto delle

competenze tra Stato e Regioni, stante la gestione ministeriale di fondi settoriali in materie di competenza regionale. La Corte Costituzionale, con la sentenza 13 ottobre 2004, n. 307, ha respinto il ricorso stabilendo che l'intervento di incentivazione «corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni». La Corte ha anche sottolineato «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ed ha affermato «che non è contestabile che, nell'attuale assetto sociale, l'accesso ai mezzi informatici vada considerato un vero e proprio diritto sociale, strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali [...] non v'è dubbio che il progetto "PC ai giovani", volto a garantire su tutto il territorio nazionale, attraverso misure generali ed omogenee, un livello minimo di accesso per i giovani alla acquisizione ed utilizzazione degli strumenti informatici, dovrebbe qualificarsi come misura diretta ad assicurare un "livello essenziale" di "diritti civili e sociali", sicché esso non potrebbe non ricondursi alla esclusiva potestà legislativa statale».

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO TELEMATICO

SOMMARIO: 1. Dal procedimento amministrativo tradizionale al procedimento amministrativo telematico. Principi. - 2. La cooperazione tra PP.AA. nel procedimento amministrativo telematico. - 3. L'informatizzazione delle fasi procedurali. Dalla fase dell'iniziativa alla fase della conclusione del procedimento con l'adozione dell'atto complesso telematico a formazione progressiva. - 4. Il provvedimento amministrativo telematico.

1. *Dal procedimento amministrativo tradizionale al procedimento amministrativo telematico. Principi.*

Il procedimento amministrativo può essere definito come quell'insieme di atti, fatti ed attività che si susseguono e concorrono tra loro all'emanazione di un provvedimento amministrativo³⁶. In altri termini il procedimento amministrativo è il percorso attraverso il

³⁶ V. per tutti E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2009, 393. Cfr. inoltre G. CARLOTTI, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Padova, 2005; M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, Milano, 2000; M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione a procedimenti amministrativi*, Riv. trim. dir. pubbl., 2000; F. BIGNAMI – S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2006. Cfr. inoltre F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Padova, La Litotipo, 1914, 1083 ss, e III, Padova, La Litotipo, 1914, 1234 ss. secondo cui «Nell'ordinamento italiano, giurisprudenza e scienza giuridica, a causa dell'incidenza dei paradigmi privatistici e del sistema di tutela giurisdizionale amministrativa, fondato sull'impugnazione provvedimentoale, sono state a lungo concentrate esclusivamente sui caratteri e sugli effetti del provvedimento, ritenuto unico atto produttivo di effetti esterni, espressione della volontà dello Stato nel caso concreto. La capacità attrattiva esercitata dal provvedimento ha spinto, per lungo tempo, a ricondurre i fenomeni di collegamento tra atti nell'ambito della teoria dell'atto amministrativo, favorendo l'introduzione e lo sviluppo del concetto di atto complesso ed ostacolando l'evoluzione di quello di procedimento amministrativo, utilizzato soltanto a partire dal secondo decennio del Novecento.» L'autore afferma poi che «si può parlare di procedimento amministrativo nel caso di produzione di effetti giuridici dipendenti di una serie di fatti giuridici collegato fra loro da un ordine logico o legale nel tempo». Secondo A. SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2000, «il modello di procedimento amministrativo affermatosi negli ultimi decenni negli ordinamenti dell'Europa occidentale a sistema amministrativo, è un sistema misto, tra il modello processuale austriaco e quello politico statunitense, che si fonda sul presupposto dell'impossibilità di una riduzione ad un unico tipo delle varie tipologie di procedimenti amministrativi e, di conseguenza, sulla necessaria coesistenza e commistione tra i profili formali e

quale la PA adotta il provvedimento amministrativo produttivo di effetti nei confronti del destinatario.

In realtà tale concezione formale del procedimento amministrativo si contrappone alla concezione sostanziale che vede il procedimento come il contesto in cui confluiscono tutti gli interessi, pubblici e privati, comunque coinvolti dall'azione della pubblica amministrazione, i quali, in attuazione dei principi di legalità, imparzialità, buona amministrazione e proporzionalità, devono essere attentamente contemperati e ponderati in modo tale che il potere amministrativo persegua l'interesse pubblico nel modo più efficace ed efficiente e, nel contempo, non sacrifichi inutilmente e/o comunque oltre misura gli interessi dei privati³⁷. Nel procedimento amministrativo debbono quindi trovare ingresso e realizzazione le istanze partecipative dei privati di modo che la dialettica tra questi ultimi e la PA permetta non solo una tutela della posizione giuridica degli interessati ma anche una migliore realizzazione dell'interesse pubblico. In altre parole il procedimento

sostanziali. Ciò implica che le regole di azione siano distribuite in più livelli distinti, comprendenti taluni principi generali, anche di rango costituzionale, validi per tutti i settori dell'azione amministrativa, alcune norme processuali Comuni, comprendenti istituti di garanzia formale e sostanziale, ed una pluralità di regole settoriali e specialistiche, aventi ad oggetto le diverse tipologie di attività amministrativa, adattanti le regole della tipologia procedimentale alla funzione perseguita, con la prevalenza ora dei profili formalistici, ora di quelli partecipativi». V. anche A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1940, 31 ss. secondo cui il procedimento «si risolve in una successione di momenti, intesa in tal senso ciascuna unità temporale, nella quale si concreta un atto singolo della serie». Cfr. poi U. Forti, *Atto e procedimento amministrativo*, in Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti, I, Padova, Cedam, 1931, 453 ss.; M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939, 78-79; M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1986, ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1621; M. Nigro, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (Il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. proc. civ.*, 1980, 252 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1446. Gli elementi embrionali di tale tesi erano già descritti in M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, in cui, attraverso un'articolata analisi ermeneutica dell'art. 97 cost., si giunge a prefigurare uno spostamento del centro di gravità del diritto amministrativo dall'atto all'organizzazione ed a valorizzare il ruolo creativo ed organizzativo del procedimento amministrativo; G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1999, 83.

³⁷ La contemperazione dell'interesse del privato nell'esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione è imposta dal principio di proporzionalità il quale, elaborato dalla giurisprudenza Comunitaria, rappresenta una derivazione del principio di ragionevolezza e postula la necessità che ogni provvedimento amministrativo sia necessario ed adeguato rispetto agli scopi perseguiti. V. F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2004, 874 ss. Inoltre cfr. F. G. COCA – M. D'ORSOGNA, *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. COCA, Torino, 2008, 311. V. anche E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2009, 393 ss.

amministrativo, sotto il profilo sostanziale, è lo strumento, per così dire, attraverso il quale si esercita il potere amministrativo³⁸.

Quindi il procedimento amministrativo può essere inquadrato non soltanto come “forma dell'azione, ma sostanza, organizzazione intima di essa”, in conformità “all'esigenza pluralistica che domina la nostra società”. Sostanza, in quanto ricerca dell'adeguato assetto degli interessi pubblici e privati coinvolti. Organizzazione, in quanto cucitura dinamica “di soggetti e interessi, in una trama che è anzitutto organizzativa”³⁹.

Dalla concezione formale del procedimento amministrativo deriva la partizione dello stesso in tre fasi: preparatoria, decisoria ed integrativa dell'efficacia⁴⁰.

Non essendo questa la sede per dilungarsi ad analizzare il procedimento amministrativo tradizionale nei suoi vari aspetti generali e specifici, pare più opportuno procedere immediatamente ad affrontare, senza lacuna pretesa di esaustività, le problematiche sottese all'utilizzo delle ICT nel procedimento amministrativo, le quali maggiormente interessano l'oggetto della presente indagine.

Le norme relative al procedimento amministrativo e quelle relative all'uso delle ICT nell'attività amministrativa che sono state emanate a partire dai primi anni '90 si sono sviluppate su percorsi paralleli. Il legislatore ha infatti non solo disciplinato per la prima volta nel nostro ordinamento il procedimento amministrativo con una legge specifica⁴¹, ma ha anche cominciato a guardare con attenzione la possibilità dell'utilizzo delle innovazioni tecnologiche applicate all'attività amministrativa, ed in particolare al procedimento

³⁸ Il procedimento amministrativo è «forma della funzione» cioè rappresenta la «forma esteriore con la quale si manifesta il farsi dell'azione amministrativa». Così F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa* in *Scritti giuridici*, Vita e pensiero, Milano, 2006, 126 ss. Secondo l'autore poi «tale concezione, tra l'altro, ha consentito di dare risposta al problema, sino ad allora molto discusso, relativo alla distinzione tra procedimento amministrativo e processo giurisdizionale. In realtà, il tentativo di paragonare o di distinguere i due istituti non è suscettibile di portare a risultati concreti, in quanto, essendo il procedimento forma necessaria della funzione amministrativa ed essendo volto a dare e a ricevere reciproche garanzie tra gli operatori giuridici pubblici, la struttura procedimentale si adegua alla funzione e, di conseguenza, le distanze tra procedimento e processo variano col variare della funzione».

³⁹ M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1986, ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1621; M. Nigro, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (Il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. proc. civ.*, 1980, 252 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1446. Gli elementi embrionali di tale tesi erano già descritti in M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, in cui, attraverso un'articolata analisi ermeneutica dell'art. 97 cost., si giunge a prefigurare uno spostamento del centro di gravità del diritto amministrativo dall'atto all'organizzazione ed a valorizzare il ruolo creativo ed organizzativo del procedimento amministrativo.

⁴⁰ V. per tutti E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2009, 402.

amministrativo, prevedendo però discipline frammentarie e relative a specifici aspetti⁴², e comunque non orientate verso un progetto unitario quale è quello della teleamministrazione che veniva invocato ormai a gran voce dalla dottrina più attenta.

Se pertanto sul finire del secolo scorso, la legge sul procedimento amministrativo, per così dire “cartaceo”, ha rappresentato un risultato agognato tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza, permettendo di colmare quel vuoto normativo che aveva non poche ripercussioni nei rapporti tra la PA ed i cittadini⁴³, lo stesso non si può dire per le differenti e disorganiche normative che il legislatore ha incominciato ad emanare in tema di applicazione dell’informatica all’azione amministrativa.

Mentre infatti in generale è stata superata la centralità dell’atto in favore della centralità del procedimento, quale «processo decisionale formalizzato attraverso il quale le amministrazioni pubbliche esercitano i poteri e le potestà ad esse attribuite dalla legge»⁴⁴ in funzione della cura dell’interesse pubblico, sotto il profilo dell’applicazione delle ICT all’attività amministrativa non è stata registrata la stessa tendenza e ciò in quanto l’utilizzo delle innovazioni tecnologiche è sempre stata vista con riferimento a singole parti del procedimento (come per esempio l’invio dell’istanza o la firma del documento), senza considerare il procedimento amministrativo come un unico procedimento telematico con modalità più o meno accentuate di automazione.

In realtà, al di là delle spinte nel senso di una totale digitalizzazione della PA che persegue fedelmente gli obiettivi della teleamministrazione, l’informatizzazione dell’attività della pubblica amministrazione è sempre stata vista come strumentale ad una successiva trattazione cartacea⁴⁵.

⁴¹ Il riferimento è ovviamente alla legge 7 agosto 1990, n. 241 recante Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

⁴² Sono state infatti introdotte discipline relative alla modalità ed alla validità dell’uso del telefax (articolo 6, comma 2, legge 30 dicembre 1991, n. 412), alla necessità di una rete di collegamento per il trasporto dei dati tra le pubbliche amministrazioni (articolo 15, comma 1, legge 13 marzo 1997, n. 59), sono stati successivamente definiti i contenuti tecnologici del documento informatico e della firma elettronica (d.p.R. 10 novembre 1997, n. 513), del protocollo informatico (d.p.R. 20 ottobre 1998, n. 428), nonché le modalità di trasmissione telematica dei documenti elettronici (d.p.R. 10 novembre 1997, n. 513).

⁴³ Prima dell’entrata in vigore della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante «norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», nel nostro ordinamento mancava una disciplina generale ed organica del procedimento amministrativo, risultando regolamentate normativamente solo alcuni tipi di procedimenti specifici quali per esempio la procedura espropriativa con la legge n. 2359 del 1865.

⁴⁴ V. A. ZITO, *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. SCOCA, Torino, 2008, 216.

⁴⁵ Il documento pervenuto cartaceo è riprodotto informaticamente per essere protocollato, poi nuovamente stampato su supporto cartaceo per essere gestito, cioè inviato a chi materialmente predispone gli atti; nella fase successiva il documento viene realizzato con strumenti tecnologici,

Perché una PA possa essere unitariamente e completamente digitalizzata è necessario partire dall'informatizzazione del procedimento amministrativo, cuore pulsante dell'agire delle amministrazioni pubbliche⁴⁶.

L'applicazione delle moderne tecnologie informatiche al procedimento amministrativo tradizionale permette di creare quello che viene definito "procedimento amministrativo telematico", che si basa sulla formalizzazione delle procedure amministrative direttamente negli elaboratori elettronici, senza alcun bisogno di duplicare le predette procedure con i sistemi tradizionali, che si fondano essenzialmente sull'utilizzo di supporti cartacei.

Il progetto di Teleamministrazione, che trova esplicitazione diretta nelle disposizioni del CAD, prevede che il procedimento amministrativo venga gestito, si sviluppi e si concluda con modalità telematiche⁴⁷.

2. La cooperazione tra PP.AA. nel procedimento amministrativo telematico.

La realizzazione del procedimento amministrativo telematico è possibile solo attraverso il collegamento di tutti i terminali dei diversi uffici della PA ad una rete telematica grazie al quale le fasi del procedimento possono essere definite in tempi brevi.

Il legislatore ha quindi definito le regole tecniche necessarie per rendere interoperabili e sicuri i collegamenti tra i sistemi informatici delle varie amministrazioni pubbliche, sia quelle centrali che quelle periferiche⁴⁸.

Affinché venga attuata la digitalizzazione del procedimento amministrativo le varie amministrazioni dovranno poi assicurare la graduale integrazione delle modalità di interazione tra di esse e nei confronti degli utenti relativamente ai servizi informatici da esse erogati indipendentemente dal tipo di tecnologia utilizzata.

Il legislatore con il codice dell'amministrazione digitale ha raccolto e coordinato le norme esistenti e poi le ha integrate raccordandole in modo tale da trasformare

normalmente un computer o, nella peggiore delle ipotesi con un sistema di video scrittura, stampato su carta per essere firmato e, inviato, non sempre, con un telefax.

⁴⁶ L'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), con la quale il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di coordinamento e riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione ha individuato quale oggetto di tale riassetto i procedimenti amministrativi informatici.

⁴⁷ Il progetto di teleamministrazione, definito, come detto, nel 1978, ha sollecitato lo sviluppo della amministrazione telematica spronando il legislatore ad emanare tutti quei provvedimenti normativi che, sia pure lentamente, stanno svecchiando gradualmente l'organizzazione e le modalità operative della pubblica amministrazione.

⁴⁸ Usare tecnologie differenziate non consentirebbe il dialogo tra i vari soggetti coinvolti.

l'informatizzazione delle singole fasi in un unico procedimento⁴⁹ gestito interamente con strumenti telematici, dalla presentazione dell'istanza da parte del privato all'istruttoria telematica, fino all'emanazione del provvedimento amministrativo digitale.

Occorre però precisare come il passaggio da un sistema tradizionale ad un sistema telematico deve realizzarsi gradualmente ed attraverso il passaggio obbligato da una fase, per così dire di transizione, ad una fase definitivamente digitale.

Nella prima fase, gli strumenti informatici coadiuveranno la PA ed i cittadini nello svolgimento del procedimento, nelle Comunicazioni, nello scambio dei documenti, agevolando in sostanza l'opera dell'uomo, che si esplica in procedimenti tradizionali gestiti con modalità e su supporti cartacei⁵⁰.

Nella fase dell'attuazione dell'informatizzazione del procedimento amministrativo le ICT verranno utilizzate non come supporti ai moduli procedurali tradizionali ma diventeranno strumenti di attuazione del procedimento che sarà interamente digitale anche attraverso la "cooperazione applicativa" ovvero l'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per consentire l'integrazione delle informazioni e lo svolgimento dei procedimenti amministrativi⁵¹.

Strettamente connessi al principio della "cooperazione applicativa" - secondo cui "i sistemi informatici delle PA" devono "garantire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi"⁵² - rappresentando il presupposto della stessa cooperazione, sono i concetti di interconnessione e interoperabilità.

L'interconnessione è la base tecnica che rende possibile il dialogo tra le diverse amministrazioni⁵³, l'insieme dei collegamenti e dei software deputati alla Comunicazione tra computer. In altri termini, l'interconnessione realizza una connessione tra diversi elementi facenti parte di una rete complessa.

L'interoperabilità, invece, presuppone una serie di collegamenti informatici e telematici che consentano ai pc dei diversi uffici e/o delle diverse amministrazioni di Comunicare tra

⁴⁹ La centralità del procedimento amministrativo telematiche si evince anche dal titolo stesso della normativa: "Codice dell'amministrazione digitale". Il titolo originario, "Codice delle pubbliche amministrazioni digitali", poneva l'accento sui destinatari delle norme mentre all'amministrazione digitale unitariamente intesa significa incentrarsi sull'azione amministrativa.

⁵⁰ Si tratta di un approccio abbastanza agevole di introduzione delle tecnologie informatiche nell'azione amministrativa in quanto il diverso livello di informatizzazione delle amministrazioni consente di gestire, con l'uso delle tecnologie, il procedimento in modi diversi nelle varie amministrazioni e con modalità differenti nelle diverse fasi del procedimento.

⁵¹ Articolo 72, comma 1, lettera e), del CAD.

⁵² Cfr. Art. 1, lett. f), D. Lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 sul Sistema Pubblico di Connettività.

⁵³ Cfr. M. IASELLI, *La Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione*, Simone, Napoli, 1999, 19 ss.

loro e permette a “due o più sistemi di capirsi e di svolgere insieme un lavoro in comune, una volta che gli stessi siano tra loro collegati cioè interconnessi”⁵⁴.

Mentre l’interconnessione opera puramente sul piano tecnico, l’interoperabilità opera su due diversi livelli, tecnico ed informativo⁵⁵.

Affinché sia operativa l’interconnessione e l’interoperabilità e, conseguentemente, si possa concretamente attuare una cooperazione applicativa è necessaria la rete della pubblica amministrazione. La stessa rete rappresenta “una vera e propria svolta nella storia del diritto pubblico amministrativo” in quanto “ogni terminale della RUPA (oggi SPC), ovunque collocato, costituirà lo sportello unico ove trattare qualsiasi pratica, amministrativa del cittadino, senza che agli uffici sia più consentito eccepire incompetenze per territorio, per valore o materia. Sarà il ‘sistema informativo integrato’ a smistare in tempo reale [...] tra i vari uffici competenti le istanze del cittadino e a collegarne le risposte in un provvedimento di sintesi”⁵⁶.

Occorre precisare che la rete della pubblica amministrazione, oggi sistema pubblico di connettività (SPC), presuppone collegamenti, sia informatici che informativi, piuttosto articolati e complessi, dovendo gli stessi mettere in relazione tra loro i diversi uffici delle numerose pubbliche amministrazioni esistenti nel nostro ordinamento, ai vari livelli istituzionali, nonché i numerosi enti pubblici esistenti⁵⁷.

⁵⁴ V. M. IASELLI, *La Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione*, Napoli, 1999, 20. L’autore evidenzia anche le differenze tra interoperabilità “di base” e “tra applicativi”. La prima riguarda in generale i sistemi informativi pubblici, la seconda esprime l’interComunicazione funzionale tra i diversi sistemi di Comunicazione adottati dalle pubbliche amministrazioni.

⁵⁵ Il concetto di interoperabilità è stato ripreso dal d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, “Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione a norma dell’articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229”, in G.U. 30 marzo 2005, n. 73, il quale distingue tra interoperabilità “di base” ed “evoluta”, la prima si riferisce ai “servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di strumenti per lo scambio di documenti informatici fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini, la seconda ai “servizi idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l’erogazione fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini”. Non ci si riferisce più alla interconnettività ma alla “connettività” con ciò intendendo “l’insieme di servizi di trasporto di dati e di interoperabilità di base”.

⁵⁶ Cfr. R. BORRUSO – C. TIBERI, *L’informatica per il giurista. Dal bit a internet*, Giuffrè, Milano, 2001, 518.

⁵⁷ Per la differenza tra i sistemi informativi, costituiti dall’insieme delle informazioni, ed il sistema informatico, che può essere definito come “quella parte del sistema informativo, in cui informazioni sono raccolte, elaborate, archiviate, scambiate mediante l’uso delle tecnologie della informazione e della Comunicazione”, v. G. SANTUCCI, *Introduzione ai sistemi informativi*, p. 4-6, in C. BATINI – G. SANTUCCI (a cura di), *Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Roma, agosto 1999, www.aipa.it.

Nel procedimento amministrativo digitale, le procedure saranno svolte direttamente dagli elaboratori i quali, utilizzando i dati a disposizione, saranno in grado di svolgere l'intera procedura, anche interagendo con i dati di altre amministrazioni⁵⁸.

Non più un procedimento svolto dai funzionari della PA ma un procedimento amministrativo gestito e sviluppato direttamente da apparecchiature informatiche e tecnologiche. Non sarà più necessario richiedere materialmente, per esempio per mezzo fax o anche per posta elettronica, dati ad altri uffici o ad altre amministrazioni, ma saranno direttamente i supporti informatici che grazie alla cooperazione applicativa reperiranno e gestiranno automaticamente tutti i dati necessari per lo svolgimento e la conclusione del procedimento amministrativo.

Per ottenere il predetto risultato nel senso di un procedimento gestito interamente da macchine - sicuramente allo stato ancora futuristico per via delle resistenze organizzative e culturali radicate nell'ambito della PA - al fine di agevolare cittadini e/o imprese e rendere più efficiente l'azione della PA⁵⁹, è necessario, prima di tutto, che le pubbliche amministrazioni o gli uffici di una medesima amministrazione collaborino tra loro in vista dell'integrazione e del raccordo dei procedimenti di rispettiva competenza, e secondariamente, è indispensabile attribuire rilevanza giuridica e validità ai documenti informatici ed allo scambio di questi ultimi tra uffici e tra amministrazioni, a condizione che tale invio sia realizzato attraverso le applicazioni del sistema pubblico di connettività⁶⁰. Occorre pertanto realizzare banche dati che possano interagire tra loro, e non solo per trasmettere dati, ma per utilizzare ed elaborare i dati stessi nell'ambito di una procedura amministrativa predefinita.

In un sistema amministrativo telematico globale occorrono pertanto banche dati che rendano concreta l'interconnessione e l'interoperabilità⁶¹ e conseguentemente la cooperazione applicativa.

Le banche dati⁶², che possono essere costituite sia attraverso l'imputazione manuale dei dati da parte dell'operatore, sia, per così dire, naturalmente, rappresentano una componente

⁵⁸ Cfr. C. D'ORTA, *Il sistema pubblico di connettività: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 7/2005, 95.

⁵⁹ Questo concetto è ribadito più volte, con diverse valenze, nel Codice dell'amministrazione digitale: nell'articolo 12, comma 2, relativamente all'organizzazione dei rapporti tra le amministrazioni; nell'articolo 15, comma 2, relativamente alla semplificazione dei procedimenti e delle attività; nell'articolo 50, comma 1, per quanto attiene alla fruibilità dei dati.

⁶⁰ Articolo 76 del CAD.

⁶¹ Se è vero che si può avere interconnessione tra le reti senza interoperabilità, non è invece vero il contrario, nel senso che l'interoperabilità richiede necessariamente l'interconnessione.

⁶² V. AA.VV., voce: "*Banca dati*", *Nuovo dizionario di informatica*, Milano, Mondadori, 2002, 53-54, ove le banche di dati o base di dati o data base, sono definite come raccolte di grandi quantità

essenziale di un sistema interconnesso ed interoperabile⁶³ ed un elemento indispensabile perché possa realizzarsi completamente un procedimento amministrativo telematico.

La banca dati si configura quale “evoluzione dei tradizionali archivi cartacei” attraverso l’utilizzo di supporti informatici, sia in riferimento alla fase di inserimento dei dati, sia a quella della registrazione e conservazione dei dati che a quella dell’elaborazione delle informazioni⁶⁴.

Le banche dati, che rappresentano esse stesse l’espressione concreta delle innovazioni tecnologiche, sono poi fruibili, anche contestualmente da un numero elevato di soggetti, grazie proprio agli strumenti tecnologici che rendono più veloci la ricerca e l’aggiornamento dei dati in esse contenuti⁶⁵.

di dati, memorizzate su supporti magnetici (memoria di massa) e fruibili facilmente dagli utenti telematici. La banca dati è in sostanza una evoluzione dei tradizionali archivi cartacei attraverso l’utilizzo di supporti informatici, sia in riferimento alla fase di inserimento dei dati, sia a quella della registrazione e conservazione dei dati che a quella dell’elaborazione delle informazioni.

⁶³ V. A. MASUCCI, *Atto amministrativo informatico*, voce dell’Enciclopedia del diritto, I, agg., Giuffrè, Milano, 1997. L’autore precisa che “i dati che l’amministrazione può acquisire provengono, in linea generale, dall’amministrazione stessa e/o dal privato richiedente. Non sempre, però, i dati di cui l’amministrazione ha bisogno sono in possesso della stessa o sono forniti dal privato richiedente. Spesso sono necessari dati riguardanti realtà esterne all’amministrazione decidente, in possesso di altre amministrazioni o di banche-dati”. In quest’ultimo caso è necessario poter accedere tramite la rete a queste informazioni, e di acquisire gli atti necessari. Risulta pertanto necessaria l’«integrazione o interconnessione dei sistemi informatici», prevista dal legislatore all’art. 1 comma 4 d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39.

⁶⁴ Nel linguaggio informatico vi è differenza tra dato ed informazione. Dati sono i valori che vengono archiviati nel data base. Sono valori statici, ovvero conservano lo stesso stato finché non vengano modificati tramite un processo manuale o automatizzato. Il senso dei dati viene dato dalla loro elaborazione, ovvero dalla combinazione ragionata che produce informazione. Le informazioni, pertanto, sono dati elaborati in modo da renderli significativi, utili ed utilizzabili. A differenza dei dati le informazioni sono dinamiche, variano in relazione ai dati archiviati nel data base ed alle diverse combinazioni in cui i dati vengono raggruppati, collegati, interpretati tra loro. Per ottenere, dai dati, informazioni significative è indispensabile che questi siano elaborati ed in qualche modo trasformati. Cfr. M.J. HERNANDEZ, *Progettare database. Guida pratica alla creazione di database relazionali*, Milano, Mondadori, 2003, 45.

⁶⁵ V. M.J. HERNANDEZ, *Progettare database. Guida pratica alla creazione di database relazionali*, Milano, Mondadori, 2003, 3-41, ove sono individuate le diverse tipologie di data base e quale logica segue la loro progettazione, in particolar modo quella del data base relazionale. Il modello di data base più diffuso è quello “relazionale”. In questo modello i dati sono collegati tra loro da delle “relazioni”, che l’utente percepisce visivamente come delle tabelle, ed attraverso le quali sono recuperati i dati sottoforma di informazioni, attraverso delle richieste poste mediante apposito software, più precisamente mediante un preciso linguaggio di interrogazione. Questo modello, comunemente utilizzato nelle applicazioni aziendali (controllo d’inventario, gestione dei pazienti o del personale, operazioni bancarie, elaborazione di ordini, programmazione di eventi, etc.), ha però dimostrato lacune in applicazioni di tipo CAD (*computer aided design*) utilizzate nel campo della progettazione (ingegneria, architettura) ed in quelle GIS (sistemi informativi geografici). Al fine di colmare tali carenze sono stati sviluppati dei nuovi modelli di data base tra i quali rilevano quello object oriented basato sulla programmazione ad oggetti che sfrutta il database relazionale come se fosse un semplice “archivio dati”. Il modello orientato agli oggetti integra il significato stesso dei dati attraverso l’associazione ad essi di veri e propri algoritmi. L’insieme dei dati e degli algoritmi è ciò che costituisce un oggetto. L’oggetto oltre alla struttura formale del dato eredita anche i

I dati contenuti negli archivi elettronici possono essere testuali, numerici, visuali, sonori. Così come di diverso tipo saranno gli archivi che li ospiteranno. Ne consegue che anche il documento amministrativo può anch'esso assumere "forme rappresentative" diverse⁶⁶.

La "disponibilità telematica dei dati", però, non riguarda solo il profilo legato alla presenza dei dati sul sistema ma il fatto stesso che venga consentita giuridicamente "la possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge", principio espressamente previsto dall'art. 1 lett. o), del Codice della PA digitale⁶⁷.

Ad esso si ricollega l'art. 50 del Codice della PA digitale, rubricato "*Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni*" il quale, al comma 1, prevede che "i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della Comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa Comunitaria di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico".

Qualsiasi pubblica amministrazione, pertanto, fatti salvi i limiti previsti dalla legge, potrà utilizzare "qualunque dato trattato" da un'altra amministrazione⁶⁸, purché "l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima"⁶⁹.

metodi, le funzioni elaborative ad esso associate, nonché tutte le caratteristiche della classe cui il dato appartiene. Il vantaggio offerto dalle basi di dati orientate agli oggetti consiste nella "possibilità di memorizzare qualsiasi tipologia di dato [...] caratteri, cifre, immagini, suoni e sequenze video [...] interi programmi o parte di essi". Cfr. anche AA.VV., *Informatica aziendale*, Milano, McGraw-Hill, 1999, 77-79. Quest'ultima tipologia sembrerebbe quella più compatibile con la possibilità di archiviazione di documenti non necessariamente testuali.

⁶⁶ Cfr. la legge 241/1990 ove, all'art. 22, comma 2, definiva documento informatico «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa». Le modifiche apportate dalla l. 15/2005 sono intervenute anche sulla definizione di documento amministrativo, il quale viene definito dal nuovo art. 22, comma 1, lett. d) come «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale».

⁶⁷ Sulla titolarità dei dati trasferiti da un database pubblico ad altra amministrazione cfr. G. FROSIO, *Guida al Codice della Pubblica Amministrazione Digitale. La digitalizzazione della PA alla luce del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Napoli, Simone, 2005, 93 ss.

⁶⁸ Limiti rinvenibili dunque nelle leggi e nei regolamenti in materia di accesso, tutela della *privacy*, art. 50, comma 2, del Codice della PA digitale. Sul punto si veda I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati pubbliche*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, 1660 ss..

⁶⁹ Salvi i casi previsti dalla norma di eventuali costi eccezionali sostenuti dall'amministrazione cedente, (art. 50, comma 2, del Codice della PA digitale).

Attualmente, per far sì che abbiano valore giuridico gli scambi di dati tra amministrazioni, effettuati dai sistemi informativi con modalità diverse dal tradizionale invio cartaceo, le pubbliche amministrazioni interessate hanno dovuto stipulare specifici accordi e convenzioni. Le caratteristiche tecnologiche del sistema pubblico di connettività, anche in termini di qualità e sicurezza, consentono, invece, di dettare un principio in base al quale lo scambio di dati effettuato grazie alle tecnologie proprie del sistema produce sul procedimento amministrativo gli stessi effetti giuridici di un normale invio documentale senza necessità di specifici accordi tra singole amministrazioni e per singoli procedimenti. Occorre, tuttavia, che siano definiti dei protocolli tali da consentire a ciascun sistema di accedere alle banche dati della altre amministrazioni coinvolte, ma unicamente per ottenere i dati necessari per lo specifico procedimento interessato.

Le norme vigenti delineate dalla più recente legislazione consentono, in tal modo, l'immediata applicabilità delle tecnologie quale strumento di supporto per lo svolgimento dei procedimenti, e, costituiscono principi giuridici fondamentali per i procedimenti attuati con le tecnologie ICT secondo le regole della cooperazione applicativa.

3. L'informatizzazione delle fasi procedurali. Dalla fase dell'iniziativa alla fase della conclusione del procedimento con l'adozione dell'atto complesso telematico a formazione progressiva.

Il procedimento amministrativo viene avviato a seguito di un atto di iniziativa⁷⁰ che può essere: d'ufficio, quando è la medesima amministrazione legittimata ad emanare il provvedimento amministrativo che assume l'iniziativa; di altra amministrazione, quando l'iniziativa proviene da una amministrazione che non è legittimata ad emanare il provvedimento amministrativo; di parte, quando un privato presenta un'istanza alla PA in vista dell'ottenimento di un provvedimento amministrativo.

L'iniziativa che proviene da una pubblica amministrazione non presenta significativi problemi sotto il profilo dell'utilizzazione delle innovazioni tecnologiche giacché sul punto, nell'ottica di una PA completamente digitalizzata, basterà richiamare il principio della cooperazione applicativa.

⁷⁰ L'atto di iniziativa altro non è se non una manifestazione di volontà che proviene dal soggetto che introduce elementi idonei a dare impulso ad un procedimento amministrativo.

Occorre invece focalizzare l'attenzione sull'iniziativa che proviene da un privato il quale, avendo la necessità di ottenere un determinato provvedimento, deve inoltrare una istanza alla PA al fine di mettere in moto la macchina amministrativa che, nell'era della digitalizzazione, dovrebbe iniziare, anche nella primigenia fase della proposizione dell'atto di iniziativa da parte del cittadino, e concludersi in modalità interamente informatizzata.

Abbiamo già fatto cenno ai problemi⁷¹ collegati alla mancanza di disponibilità e di fruizione di strumenti informatici da parte del cittadino che deve approcciarsi ad una PA interamente digitale sicché basterà in questa sede rimandare a quanto già evidenziato nei paragrafi che precedono.

Il privato deve poter presentare la propria istanza allo sportello unico quale front-office della PA unitariamente intesa⁷² attraverso modalità e con strumenti informatici ovvero direttamente in forma elettronica e/o nella forma del file, oppure attraverso la compilazione di un form on line⁷³.

Presentata l'istanza con le modalità testè accennate, la stessa verrebbe protocollata automaticamente dal sistema informatico e verrebbe registrata in un archivio informatico⁷⁴.

Il protocollo informatico consentirebbe all'evidenza di gestire i documenti ed i dati ivi contenuti con modalità informatiche con indubitabili vantaggi dal punto di vista della semplificazione delle operazioni in cui si articola il procedimento amministrativo. Basti pensare alla possibilità di accedere da un terminale al sistema di archivio informatico e di protocollo informatico per ottenere in tempi rapidissimi informazioni sul fascicolo, sul procedimento, sui documenti, sulle relazioni intercorrenti tra questi, oltre alla possibilità di scambiare sempre con le tecnologie informatiche le informazioni ed i dati acquisiti tra le amministrazioni coinvolte nel procedimento amministrativo⁷⁵.

⁷¹ Il riferimento è ovviamente al c.d. digital divide trattato nei paragrafi che precedono ed ai quali si rimanda.

⁷² Tale sportello di front-office deve rappresentare l'unico punto d'incontro tra il cittadino e la PA.

⁷³ Il form on line può essere definito come un modulo precostituito messo a disposizione dell'utente che dovrà limitarsi a compilare i *campi* disponibili direttamente sulla pagina web. Con tale termine si intende la compilazione, direttamente sul computer collegato in rete, di un modulo elettronico, i cui dati vengono direttamente registrati sulla memoria dell'elaboratore ricevente.

⁷⁴ Cfr. G. DUNI, *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali al procedimento a stella*, in www.telejus.it, secondo cui il protocollo informatico scaturirebbe "naturalmente" dallo stesso sistema informatico come "sottoprodotto gratuito ed automatico".

⁷⁵ Cfr. M.P. GUERRA, *Archivi delle pubbliche amministrazioni e gestione informatica dei documenti*, in G. ARENA - M. BOMBARDELLI - M.P. GUERRA - A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, 268, "La gestione automatizzata dei procedimenti amministrativi comporta l'integrazione delle procedure di gestione informatica dei documenti con la procedura amministrativa". Cfr. anche E. BELLISARIO, *Protocollo informatico: automazione di un registro o primo passo verso il procedimento amministrativo elettronico?*, in www.telejus.it, l'Autore suggerisce che dal sistema di gestione dei flussi documentali si passi ad un "sistema di

La possibilità di accedere ai dati presuppone ovviamente che questi dati siano in qualche modo utilizzati.

La questione diviene rilevante ai fini della realizzazione del procedimento telematico, specialmente in due casi: i dati, rappresentati sotto forma di documenti, possono essere acquisiti per contribuire alla costituzione del fascicolo procedimentale; ovvero essere utilizzati allo scopo di realizzare, direttamente, o meglio “ automaticamente” la formazione degli atti amministrativi⁷⁶.

La possibilità che i documenti siano formati in originale con mezzi informatici e che il procedimento venga gestito mediante l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della Comunicazione è espressamente previsto dagli artt. 40 e 41 del Codice della PA digitale.

La costituzione del fascicolo procedimentale, secondo quanto prevede la norma in esame, comporta che l'amministrazione procedente, quella titolare del procedimento, possa “raccolgere in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati” (art. 41 CAD).

Le modifiche introdotte dal decreto correttivo approvato dal Consiglio dei Ministri introducono un nuovo comma “ 2 bis” il quale non solamente ammette ma “ garantisce” che il fascicolo informatico possa essere consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento⁷⁷.

Ed ancora un nuovo comma “2 ter” il quale opera un'elencazione delle indicazioni che devono essere necessariamente contenute nel fascicolo informatico: l'amministrazione titolare del procedimento; le altre amministrazioni partecipanti; il responsabile del procedimento; l'oggetto del procedimento; l'elenco dei documenti contenuti.

Un ultimo nuovo comma “2 quater” prevede la predisposizione di aree ad accesso selezionato e condiziona la costituzione del fascicolo alla possibilità effettiva di esercitare *in via telematica* tutti i diritti previsti dalla legge n. 241/1990.

gestione delle informazioni”, e di evitare la riproduzione speculare di metodi tradizionali adottati dalla PA nella nuova amministrazione digitale.

⁷⁶ È questo il caso dell'automazione dell'atto amministrativo, il cosiddetto atto ad elaborazione elettronica: “il computer, invero, può definire esso stesso - in base ad un input e ad un programma - il contenuto di un regolamento di interessi; può produrre esso stesso atti amministrativi”. Sul punto cfr. A. MASUCCI, *Atto amministrativo informatico*, voce dell'Enciclopedia del diritto, I, Giuffrè, Milano, 1997. V. anche A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico*, Jovene, Napoli, 1993.

⁷⁷ Cfr. G. DUNI, *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali al procedimento a stella*, in www.telejus.it. L'autore evidenzia come “il documento informatico (un documento contenente un atto amministrativo perfezionato) non ha alcun bisogno di essere spedito, ma deve essere disponibile per una consultazione telematica e per costituire eventualmente dato istruttorio di riferimento di altre procedure. Se ad ogni necessità si trasferissero da un computer all'altro i documenti informatici avremmo una proliferazione di copie, inutile e sicura fonte di

Risulta del tutto evidente la pressoché totale equivalenza con il sistema di teleamministrazione: il fascicolo procedimentale si costituisce automaticamente nel momento in cui viene a formarsi l'atto-documento amministrativo informatico residente su un unico server, (server dell'amministrazione precedente). Inoltre, questo documento amministrativo *in formazione* sfrutta i collegamenti informatici e telematici con gli altri documenti, atti e dati, di cui abbisogna, eventualmente anche in modo automatico⁷⁸.

Allo stato attuale, il legislatore contempla anche un'altra modalità finalizzata alla costituzione del documento amministrativo informatico, soprattutto in relazione ai rapporti tra diverse PA: l'invio a mezzo di posta certificata. Tale sistema viene tradizionalmente rigettato dalla teleamministrazione in quanto produce duplicazione di documenti seppure in forma elettronica.

Una volta ricevuta l'istanza dallo sportello di front-office la PA deve avviare il procedimento amministrativo telematico ovvero gestito interamente con strumenti informatici.

La gestione del procedimento con le ICT garantisce la velocità di conclusione del processo e la conseguente rapidità nell'adozione del provvedimento più opportuno evitando le lungaggini connesse al trasferimento della pratica amministrativa da un ufficio all'altro della stessa o di differenti amministrazioni che devono esprimersi sulla predetta pratica⁷⁹.

confusione, con difficoltà di gestione inizialmente trascurabile, ma enormemente crescente nel tempo. Ecco perché siamo contrari alla posta elettronica o ad altri sistemi quali l'FTP".

⁷⁸ Cfr. G. DUNI, *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali al procedimento a stella*, in www.telejus.it. L'autore pone in rilievo come "tutta la documentazione informatica risiede in un server del quale è responsabile l'amministrazione precedente" e prosegue distinguendo tra "documenti di base" e "documentazione procedimentale". La prima, consiste in "elaborati, attestazioni, ecc., di regola presentati dall'interessato nei procedimenti ad impulso di parte"; la seconda, rappresenta la stessa attività della PA e attiene direttamente al procedimento, consistendo in riscontri, visti, pareri, nulla osta, inseriti come atti ed operazioni autonome nella forma, ovvero come parte di un unico documento informatico complesso ed in formazione progressiva".

⁷⁹ Le ICT consentono infatti di gestire la pratica tra un ufficio e l'altro in tempo reale in considerazione della contestualità delle espressioni delle volontà in merito dei vari uffici o delle varie amministrazioni coinvolte. Nel procedimento amministrativo tradizionale ciascun ufficio deve avere a disposizione l'intero incartamento relativo a quel determinato procedimento. Nel procedimento amministrativo telematico, fondato sull'eliminazione della carta, non vi saranno più fascicoli trasmessi da un ufficio all'altro, non vi saranno più fascicoli diversi relativi allo stesso procedimento. Vi sarà un unico fascicolo informatico al quale potranno accedere in rete tutti gli uffici coinvolti nel medesimo procedimento e sul quale ognuno potrà esprimersi telematicamente e non vi saranno più sottofasi di un medesimo procedimento che si concludono ognuna con l'adozione di un atto endoprocedimentale. Vi sarà alla fine l'emanazione di un unico provvedimento amministrativo telematico e solo quello avrà rilevanza. Non si può escludere che il legislatore possa ritenere utile la formalizzazione di un atto intermedio: ciò potrebbe avvenire se si ravisasse l'utilità di notificare tale atto al privato, affinché decida subito se accettarlo o ricorrere.

In tal modo il procedimento telematico, data la velocità di sviluppo e di conclusione dello stesso, non risulterà la sommatoria di tanti atti adottati da ciascun ufficio o amministrazione coinvolta ma porterà all'emanazione del provvedimento amministrativo progressivamente in proporzione al numero di elementi e di dati che i sistemi informatici riusciranno ad elaborare e gestire con modalità più o meno automatizzate⁸⁰.

L'applicazione della telematica al procedimento amministrativo così come sopra descritto determina che l'atto complesso informatico acquisti rilevanza formale solo al momento del suo perfezionamento, ossia con la conclusione di tutto l'iter.

Allo stato però i tempi non sembrano ancora maturi perché si possa sviluppare un procedimento amministrativo telematico come sopra descritto ovvero con l'emanazione di un unico atto amministrativo complesso ed informatico che assuma rilevanza esterna ovvero dotato di valore provvedimentoale. Il tipo di procedimento sopra descritto rappresenta all'evidenza il risultato conclusivo a cui tende la teleamministrazione. L'atto a formazione progressiva al momento può essere visto come metodo operativo nell'ambito di ogni singola PA⁸¹.

Ovviamente in un procedimento amministrativo telematico coinvolgente più amministrazioni e finalizzato all'emanazione di un unico provvedimento amministrativo, come nel caso dello sportello unico, e debba essere realizzato un "work-flow" telematico⁸²,

⁸⁰ Cfr. G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, 165 ss. Secondo l'autore, l'atto complesso frutto di una conferenza di servizi e l'atto complesso realizzato con sistemi elettronici, si differenziano in considerazione del fatto che, nel primo caso, le manifestazioni di volontà concordi sono contestuali in modo assoluto, nel senso che, quand'anche espresse in momenti diversi nel corso di una riunione di più ore, si formalizzano nel momento di una contestuale sottoscrizione; l'atto complesso elettronico è, invece, a formazione progressiva, in quanto le volontà, sia pure ravvicinate nel tempo dal sistema informatico, sono formulate in momenti diversi.

⁸¹ Cfr. G. DUNI, *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali ai procedimenti a stella*, in www.telejus.it, secondo cui «il fascicolo informatico dovrebbe avere solo i documenti del privato ed un unico atto amministrativo a formazione progressiva di più amministrazioni; ma al momento appare una chimera: vi saranno progressivamente immesse tutte le determinazioni endoprocedimentale delle varie PP.AA.».

⁸² Cfr. G. DUNI, *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali ai procedimenti a stella*, in www.telejus.it. Il termine "work-flow" si riferisce al "piano dei flussi documentali veri e propri" sul "momento della formazione del documento come frutto della partecipazione collaborativa di più uffici della stessa o di più amministrazioni. Il termine "work-flow", in senso tecnico, indica un particolare software predisposto appositamente per la gestione di uno specifico "processo". Cfr. anche L. CACCIA – G. VALOTTI, *Lo sportello unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Etas, Milano, 2000, 149. Posto che il significato del termine "processo" si discosta in questa sede da quello tradizionalmente assegnatogli dal mondo giuridico, ovvero di attività e procedure finalizzate alla formazione di provvedimenti di carattere giurisdizionale, possiamo definire il processo, in via generale, come "l'insieme delle attività (sequenze di decisioni e azioni) che l'organizzazione nel suo complesso svolge per gestire il ciclo di vita di una risorsa o di un gruppo omogeneo di risorse", ovvero più specificatamente come "un insieme di attività tra loro interrelate, finalizzate alla realizzazione di un risultato definito e misurabile (il

l'idea dell'atto a formazione progressiva con procedure interamente digitali rappresenta una speranza nell'ottica dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della semplificazione dell'agire della pubblica amministrazione. Al momento comunque anche la semplice autogestione della sottofase di ciascuna PA coinvolta, che si basa sui dati del fascicolo (unico) informatico e vi immetta poi le proprie conclusioni contenute nell'atto endoprocedimentale informatico rappresenta sicuramente un passo avanti rispetto al tradizionale procedimento amministrativo.

Questa modalità procedimentale è stata definita da autorevole dottrina procedimento “ a stella” , sottolineando come secondo questo modello venga di fatto a scomparire la sequenzialità del procedimento amministrativo⁸³. L'atto amministrativo complesso che si viene a creare, risultato del procedimento amministrativo unico, si viene a configurare come un “ atto a formazione progressiva” , da cui scaturirà un provvedimento unico⁸⁴.

Il procedimento amministrativo telematico, coinvolgente solo una o più amministrazioni, deve necessariamente essere considerato come l'insieme delle fasi interne che solo alla conclusione danno luogo all'emanazione di un atto finale telematico con valore provvedimentale.

prodotto/servizio interno o esterno) che contribuisce al raggiungimento della missione dell'organizzazione e che trasferisce valore al fruitore del servizio (il cliente, anche in questo caso interno o esterno)”. Sui rapporti tra procedimenti, procedure e “processi”, v. G. LAZZI, *Reingegnerizzazione dei processi*, in C. BATINI – G. SANTUCCI (a cura di), *Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Roma, agosto 1999, www.aipa.it; G. SANTUCCI, *Introduzione ai sistemi informativi*, in C. BATINI – G. SANTUCCI (a cura di), *Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Roma, agosto 1999, www.aipa.it; G. LAZZI, *La reingegnerizzazione dei processi nella Pubblica Amministrazione*, Informazioni n. 3-4, Roma, AIPA, 1998, in www.aipa.it.

⁸³ Cfr. G. DUNI, , *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali al procedimento a stella*, in www.telejus.it. Secondo l'autore questo schema già viene adottato anche nel mondo cartaceo “in tutti i casi in cui la PA (a volte la stessa legge) esige la duplicazione della documentazione cartacea appositamente per consentire che più uffici o amministrazioni lavorino in contemporanea” e che invece nel mondo telematico “può essere necessario mantenere una sequenzialità tra fasi procedimentali”.

⁸⁴ Cfr. G. DUNI, , *L'evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali al procedimento a stella*, in www.telejus.it. Secondo l'autore “l'idea ottimale fa di ogni procedimento uno sportello unico telematico, incentrato in un unico server logico; l'atto amministrativo è unico, a formazione progressiva, rispondente alla teoria generale dell'atto complesso, ossia dell'atto nel quale sono espresse più volontà convergenti in un risultato giuridico unitario”.

4. Il provvedimento amministrativo telematico.

L'attività amministrativa può essere informatizzata in diversi modi. Anzitutto, il computer può essere utilizzato come una semplice macchina da scrivere per predisporre il contenuto dell'atto attraverso un sistema informatico. In una prospettiva più evoluta ed in linea con i principi della teleamministrazione, il computer con i dovuti software può essere utilizzato al fine di elaborare il testo dell'atto amministrativo attraverso il reperimento ed il collegamento in maniera automatica di dati e norme, senza alcun intervento da parte dell'uomo. Da ultimo, in una prospettiva auspicabile secondo i principi della teleamministrazione che teorizza l'atto in forma elettronica, si deve evidenziare la possibilità di attribuire valore giuridico all'atto amministrativo esistente solo sotto forma di bit a prescindere dalla sua stampa e firma nei modi tradizionali.

Risulta evidente come la prima forma di informatizzazione dell'attività amministrativa sopra descritta, ovvero la predisposizione elettronica di un atto per mezzo di un pc utilizzato come semplice macchina da scrivere, sia priva di interesse giuridico.

La seconda modalità di informatizzazione dell'attività amministrativa che configura l'atto ad elaborazione elettronica necessita di alcuni chiarimenti nel senso che l'atto così formato dovrà comunque essere stampato su supporto cartaceo per essere sottoscritto dal funzionario competente o in maniera tradizionale o in maniera automatica, mediante sottoscrizione e timbratura a stampa.

Nel caso testé evidenziato ci troveremo di fronte ad un Comune atto amministrativo nella sua forma tradizionale ovvero su supporto cartaceo con sottoscrizione tradizionale (manuale o automatizzata) ma elaborato elettronicamente cioè frutto di un procedimento elettronico automatico.

Da un punto di vista tecnico, considerati i software sempre più evoluti, si può sostenere che non esistono ostacoli all'adozione di atti amministrativi elaborati attraverso sistemi automatici di predisposizione del contenuto dei provvedimenti. La predetta affermazione è senza ombra di dubbio vera in tutti quei casi in cui i processi decisionali che sottendono all'emanazione dell'atto siano il frutto di una valutazione tendenzialmente vincolata degli interessi pubblici in gioco e pertanto in tutte le ipotesi di adozione di atti vincolati e di atti conseguenti ad un valutazione caratterizzata da discrezionalità tecnica⁸⁵.

⁸⁵ Anche il Consiglio di Stato, in alcune sentenze (tutte della sez. VI: la n. 1561 del 24 ottobre 1994, in *Il foro amm.*, 1994, I, 2438, e n. 1562 di pari data, nonché la n. 152 del 7 febbraio 1995, in *Il Consiglio di Stato*, 1995, I, 242), ha affermato che l'azione amministrativa che si avvalga dell'uso di procedure informatizzate e di macchine elettroniche non si differenzia in alcun modo da quella

Ovviamente per potersi generare un atto ad elaborazione elettronica è necessario non solo che ogni singola pubblica amministrazione sia dotata di potenti software ma anche che la PA sviluppi un collegamento in rete di tutte le amministrazioni così da creare quella PA unitariamente intesa di cui si è fatto abbondantemente cenno nei paragrafi che precedono.

Quindi, per un verso, sono necessari i programmi di redazione automatica di testi, opportunamente personalizzati a seconda delle particolari esigenze del singolo ufficio, attraverso la memorizzazione delle parti fisse e prevedibili - comprese le norme da citare - dei diversi atti (ad es.: intestazione, preambolo, motivazione, dispositivo, data e sottoscrizione), lasciando all'intervento umano le parti variabili (dati anagrafici, catastali, etc.), per altro verso, è necessario un collegamento in rete di tutte le pubbliche amministrazioni per permettere l'immediata e contemporanea disponibilità dei dati contenuti negli archivi pubblici automatizzati (anagrafi comunali, anagrafe tributaria, catasto, registro automobilistico, registro delle imprese, etc.).

E' evidente che la generazione di atti in forma elettronica, per il tramite degli elementi sopra descritti di cui si deve necessariamente dotare la PA, consente di ridurre al minimo i tempi del procedimento amministrativo che si concluderà con l'emanazione di un provvedimento amministrativo elaborato dal sistema elettronico, che sarà in grado anche di ricercare e inserire nello schema di atto anche i dati variabili.

E' altresì evidente che una simile prospettiva - sempre più realistica nell'ottica della piena integrazione dei sistemi informativi pubblici connaturata alla realizzazione del progetto di Rete unitaria della Pubblica Amministrazione⁸⁶ - determina una serie di problemi relativi sia all'esattezza e veridicità del contenuto dell'atto, sia sulle responsabilità connesse alla elaborazione di un atto illegittimo o soltanto irregolare. L'elaborazione elettronica di un atto amministrativo, sia pure a contenuto vincolato, che si basi su dati e informazioni contenuti in diversi archivi pubblici, collegati tra loro in modo del tutto automatico fino a comporre l'atto, presuppone che tali informazioni siano esatte, aggiornate e sicure. Ne consegue la necessità di vigilare sul trattamento automatico di tali informazioni e, ove

ordinaria; pur restando nel campo dunque della elaborazione elettronica degli atti amministrativi, e senza occuparsi del ben più rilevante argomento - del resto non oggetto della decisione - della forma elettronica dell'attività amministrativa, la suprema magistratura amministrativa ha però riconosciuto, chiarendolo, il primo principio affermato dall'art. 3 del d. lgs. n. 39/1993, e cioè che gli atti amministrativi possono essere elaborati in modo automatico, attraverso composizione elettronica degli elementi e dei dati che lo compongono (preambolo, riferimenti normativi, motivazione, dispositivo, formule di rito, ecc.).

⁸⁶ Con la direttiva del 5 settembre 1995, a firma del Presidente del Consiglio dei ministri, si è dato avvio ad un complesso progetto di condivisione delle risorse informatiche pubbliche, mediante la realizzazione di una vera e propria "rete di reti" delle pubbliche amministrazioni.

queste ultime siano riferibili a dati personali, emergono le ben note esigenze di tutela della riservatezza della persona rispetto alla libertà di circolazione e di elaborazione delle informazioni in conformità ai principi sanciti dal d.lgs. 196/2003, c.d. Codice Privacy.

E' necessario evidenziare, sia ai fini della trasmissione e dell'accesso ai dati pubblici, sia ai fini della loro elaborazione automatica in sede amministrativa da parte di soggetti pubblici diversi da quelli che li hanno raccolti e archiviati, per un verso, l'importanza della questione della qualità dei dati contenuti nei sistemi informativi pubblici che ovviamente potrebbero contenere errori, e per altro verso, l'importanza dell'individuazione dei soggetti responsabili dell'esattezza e attualità dei dati contenuti negli archivi pubblici. Tali problematiche sono idonee a riflettersi sulla corretta elaborazione degli atti in forma elettronica.

Nell'ipotesi di dati non personali, il soggetto tenuto al controllo della qualità dei dati andrebbe individuato in base alle norme vigenti in materia di responsabile del procedimento (in questo caso, automatizzato), ferma restando la responsabilità per l'informazione erronea, per la quale occorrerà riferirsi al responsabile del sistema informativo pubblico in cui risiede il dato.

Nonostante gli interessanti spunti che provengono dalla dottrina più attenta, non sembra si possa ammettere l'elaborazione elettronica automatica di provvedimenti amministrativi nelle ipotesi di attività puramente discrezionale e ciò in quanto l'evoluzione tecnologica per quanto all'avanguardia non è in grado di riprodurre, algoritmizzandoli nei pc, i meccanismi mentali, in particolare valutativi tipici della mente umana, in grado di poter ponderare automaticamente gli interessi pubblici cui è finalizzata, nei casi concreti, l'azione amministrativa discrezionale⁸⁷.

Dal punto di vista giuridico-amministrativo, la questione più rilevante non è rappresentata dall'elaborazione elettronica dell'atto amministrativo ma dalla validità e dall'efficacia che assume nel nostro ordinamento l'atto in forma elettronica. Nell'atto in forma elettronica non rileva tanto la predisposizione elettronica o la redazione automatica del testo ma la circostanza che la validità e l'efficacia dell'atto sia riconosciuta a tutti gli effetti al documento virtuale presente nel sistema informativo della pubblica amministrazione a prescindere dalla sua trasposizione sul tradizionale supporto cartaceo e dalla sottoscrizione autografa.

⁸⁷ Anche se recenti studi ammettono la possibilità dell'utilizzo di complessi software di ausilio decisionale, anche in ipotesi di atti discrezionali: cfr BUSCEMA V., *Discrezionalità amministrativa e reti neurali artificiali*, in *Il foro it.*, 1993, 620. V. anche MASUCCI A., *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, Torino, 2011.

Soltanto la forma elettronica dell'attività amministrativa, nel senso chiarito, rappresenta la vera novità nel sistema di diritto amministrativo, rilevando ai fini della validità ed efficacia giuridica della rappresentazione informatica.

Mentre l'elaborazione elettronica è strumentale rispetto all'atto, nel vero e proprio atto elettronico, invece, l'elaborazione elettronica è l'atto, nel senso che lo rappresenta e lo manifesta all'esterno. Vi è in sostanza un rapporto di identificazione tra la forma dell'atto e l'atto, il quale acquista rilevanza giuridica nella sua veste elettronica a prescindere dalla trasposizione cartacea, la quale, ove esista, diviene semplice copia di un originale che resta virtuale.

Se pertanto le tecnologie informatiche dovessero permeare l'attività amministrativa così da diventare modo del suo svolgimento divenendo l'essenza stessa dell'attività amministrativa, l'informatica non rappresenterebbe più solo lo strumento tecnico ma diverrebbe la sua forma, non separabile dal contenuto, e dunque, esplicazione diretta delle potestà pubbliche⁸⁸. Soltanto in questa accezione l'atto elettronico, dal punto di vista strutturale ed organizzativo, può comportare l'effettiva semplificazione ed accelerazione dei processi di lavoro amministrativi, mentre, dal punto di vista giuridico-amministrativo, determinerebbe la piena equiparazione della forma elettronica alla forma cartacea, con conseguente dematerializzazione dell'attività amministrativa in sintonia con i principi della teleamministrazione⁸⁹.

In questo nuovo modello della pubblica amministrazione, tutti i procedimenti amministrativi, anche e soprattutto quelli più complessi, che vedono la partecipazione di diverse autorità amministrative e la sequenza di molti atti di diversa natura e struttura (propositivi, consultivi, di controllo, ecc.), anche al di fuori della amministrazione competente ad emanare l'atto definitivo, confluiscono virtualmente all'interno di un percorso informatico e telematico che costituisce il fascicolo "elettronico".

⁸⁸ Anche la giurisprudenza amministrativa, ha preso coscienza del nuovo ruolo che sta assumendo l'informatica nello svolgimento dell'azione amministrativa. Con decisione del 31 ottobre 1995 (la n. 147/96, rel. La Medica), la quarta sezione del Consiglio di Stato, sia pure in un diverso contesto, ha affermato che "l'informatizzazione ed il relativo modulo organizzativo riguardano l'essenza stessa dell'attività amministrativa e costituiscono il "modo" di esercizio delle relative funzioni, rientrante nella potestà di organizzazione dell'amministrazione".

⁸⁹ L'uso del termine "teleamministrazione" fu adottato per la prima volta nel corso del convegno "L'informatica giuridica e il Ced della Corte di Cassazione" svoltosi presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" nei giorni 27-29 novembre 1991. Sul tema cfr, DUNI, voce Teleamministrazione della "Enciclopedia giuridica Treccani", vol. XXX, Roma, 1993; DUNI (a cura di), *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, Roma, 1992 .

DALLO SPORTELLO UNICO ALLO SPORTELLO UNICO TELEMATICO

SOMMARIO: 1. La semplificazione dell'azione amministrativa. - 2. Lo sportello unico telematico. Origini ed evoluzione. - 3. Le fonti normative in materia di sportello unico telematico. - 4. Il principio di unicità: funzionale, organizzativa strutturale e procedimentale.

1. La semplificazione dell'azione amministrativa.

Un'amministrazione efficiente è un'amministrazione snella, pratica e veloce che esercita la propria attività amministrativa secondo moduli procedurali semplificati.

La semplificazione dell'azione amministrativa⁹⁰ è sempre stata avvertita come un'esigenza in quanto rappresenta un'esplicazione diretta del principio di buon andamento e di efficienza della pubblica amministrazione⁹¹.

Semplificare l'azione amministrativa vuol dire rendere più chiaro, facile, comprensibile e svelto il funzionamento della PA eliminando tutto ciò che risulta superfluo o addirittura dannoso per un buon funzionamento dell'amministrazione, tagliando passaggi procedurali, controlli e adempimenti inutili.

Spesso però non si possono tagliare od eliminare procedure o determinati adempimenti perché in questo modo, in nome di una semplificazione dell'*agere* pubblico, si finirebbe per compromettere la stessa attività amministrativa ovvero la cura dell'interesse pubblico e si creerebbero maggiori danni rispetto ai vantaggi che si vorrebbero ottenere con la semplificazione dell'azione della pubblica amministrazione.

⁹⁰ Come noto, di semplificazione si parla in riferimento a due macro-categorie: quella *normativa* (riduzione del numero delle leggi e delle norme ad esaurita efficacia temporale, razionalizzazione delle norme vigenti per settori omogenei, valutazione della legislazione e dei suoi effetti); e quella *amministrativa* (riorganizzazione delle attività amministrative, degli uffici, delle competenze, dei flussi procedurali, istituti procedurali e misure acceleratorie). Per una breve classificazione, cfr. VIPIANA PERPETUA P.M., *Il procedimento amministrativo nella legge n. 241 del 1990 riformata dalla legge n. 69 del 2009*, Padova, Cedam, 2010, 116 ss.

⁹¹ Art. 97 Costituzione: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Occorre pertanto razionalizzare l'attività amministrativa ricercando modalità operative più semplici, più rapide e più economiche al fine di ottenere in vista della tutela e della cura dell'interesse pubblico gli stessi risultati che si otterrebbero con le procedure tradizionali.

In altri termini, semplificare l'azione amministrativa vuol dire cercare di raggiungere l'obiettivo fissato dalle norme con modi diversi, in quanto più semplici ed efficienti di quelli tradizionali.

La semplificazione amministrativa non è dunque un fine ma un mezzo per migliorare il rapporto tra i cittadini e l'amministrazione.

La semplificazione amministrativa, ed in particolare quella procedimentale, rappresenta solo una delle ampie e complesse politiche riformiste che hanno inciso sul sistema pubblica amministrazione, passando attraverso l'applicazione del principio della separazione tra politica e amministrazione, fino ad arrivare alla riforma della disciplina della dirigenza amministrativa⁹².

Il legislatore, in particolare nella legge 241 del 1990, ha previsto diversi istituti volti a semplificare l'azione della pubblica amministrazione: la conferenza di servizi, gli accordi fra PP.AA.; la D.I.A., oggi in gran parte sostituita dalla S.C.I.A.; l'autocertificazione; il silenzio assenso. Il legislatore ha poi dedicato particolare attenzione, sempre in un'ottica di semplificazione dell'agire della PA, al tempo dell'azione amministrativa ed alle responsabilità conseguenti alla sua inosservanza. La disciplina dei predetti istituti e meccanismi è stata profondamente rivista dal legislatore con interventi normativi del 2005, del 2009, del 2010 e del 2011⁹³.

Al fine di una semplificazione dell'intero operato della PA una semplice previsione degli istituti sopra descritti non basta in considerazione del fatto che occorre anche una riforma

⁹² La dirigenza pubblica è stata oggetto di profonde riforme. In questa sede basti ricordare il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 che ha privatizzato il pubblico impiego anche per i dirigenti ed ha però conservato il rapporto di tipo pubblicistico per i dirigenti dei livelli apicali.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. "legge Bassanini") ed il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 è stata applicata la disciplina privatistica ai dirigenti generali.

E' poi intervenuta la legge 15 luglio 2002, n. 145 (c.d. "legge Frattini"), con la quale si è tentato di ricondurre a schemi pubblicistici il rapporto di impiego dei dirigenti sopprimendo qualunque limite alla durata minima degli incarichi dirigenziali e prevedendo sostanzialmente la possibilità di incarichi anche brevissimi. E' evidente che, su tali basi, un rapporto di impiego dirigenziale fiduciario e dipendente dai vertici politici, appare poco compatibile con il principio della separazione tra politica e amministrazione ed aumenta vertiginosamente il rischio di fidelizzare il dirigente al vertice politico, sminuendo i principi basilari dell'organizzazione amministrativa ovvero il merito e la stabilità del rapporto di impiego dirigenziale. Su tali aspetti, cfr. GAROFOLI R., *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹³ In particolare, la legge n. 241 del 1990 è stata modificata e riformata dalla legge n. 80 del 2005, dalla legge n. 69 del 2009, dalla legge n. 122 del 2010, e dalla legge n. 106 del 2011.

delle strutture amministrative e dei loro collegamenti organizzativi in vista di un'ottimizzazione delle capacità di lavoro all'interno degli uffici.

Solo con una riforma organica si potrà ottenere una riduzione dei passaggi e dei tempi necessari per lo svolgimento dell'agire amministrativo.

La semplificazione procedimentale attraverso la modernizzazione dell'amministrazione presuppone anche necessariamente un largo utilizzo delle ICT nelle attività amministrative generalmente intese.

L'esigenza di semplificazione amministrativa è avvertita in tutti i Paesi occidentali, nei quali è peraltro viva la consapevolezza della difficoltà del percorso di semplificazione.

A partire dagli anni novanta è viva l'idea secondo cui la semplificazione amministrativa è necessaria al fine di superare lentezze, ritardi ed inefficienze che costituiscono le principali cause di arretratezza della macchina pubblica e che conseguentemente, in un mercato globalizzato, rendono il sistema italiano poco competitivo rispetto agli altri sistemi, europei e non.

Tutto ciò che rende l'amministrazione inefficiente, lenta e farragionosa - quali, per esempio, le norme poco chiare e contraddittorie che spesso ostacolano ed impediscono le attività economiche, le disfunzioni organizzative, i ritardi nella cultura della dirigenza pubblica, la difficoltà di affermare un rigoroso regime di responsabilità per i danni arrecati alle attività dei cittadini da atti o dall'inerzia o dai ritardi delle amministrazioni, la non risolutività delle decisioni della giustizia amministrativa e la ineffettività quindi del sistema rimediabile⁹⁴ - si riflette sulla competitività dell'Italia, in un momento storico in cui è la stessa pubblica amministrazione ad essere il cuore dello sviluppo economico della nazione.

2. *Lo sportello unico telematico. Origini ed evoluzione.*

Prima di affrontare concretamente la tematica dello sportello unico telematico occorre chiarire cosa si intenda per sportello in senso tradizionale.

Lo sportello altro non è che un «vano [...] praticato negli uffici, nelle pareti di separazione tra il personale e il pubblico, per consentire di parlare e di consegnare documenti, denari e piccoli oggetti»⁹⁵ e nasce per soddisfare l'esigenza di mettere in relazione una determinata

⁹⁴ AMOROSINO S., *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm.-Tar*, 2005, 2635 ss.

⁹⁵ E. DE FELICE - A. DURO, *Vocabolario italiano*, Torino, 1993, 1901, voce "sportello".

struttura organizzativa con il pubblico, offrendo determinati servizi⁹⁶. Allo sportello tradizionale, al quale ci si deve recare fisicamente, si possono svolgere diverse attività finalizzate all'ottenimento di determinati servizi e così si può presentare un'istanza, si può pagare una somma di denaro, si può depositare una richiesta di rilascio di un certificato etc. Come è intuibile alle attività testé indicate, che possono essere svolte dagli utenti di fronte allo sportello, corrispondono delle attività e delle procedure che debbono necessariamente essere espletate dietro lo sportello dall'organizzazione della struttura alla quale ci si rivolge, costituita da mezzi (strumenti più o meno tecnologici) e da persone (funzionari)⁹⁷. In altri termini lo sportello, anche quello tradizionale, si scompone in due realtà: il front office ovvero la "facciata", che comprende tutte le attività svolte dall'utente di fronte allo sportello, ed il back office, che comprende tutte quelle attività e quelle procedure che la struttura svolge all'interno della sua organizzazione al fine di erogare il servizio all'utente⁹⁸.

Lo sportello tradizionale, quale punto di incontro tra l'utente e l'organizzazione, si evolve e si migliora con l'introduzione e l'utilizzo degli strumenti tecnologici passando attraverso la fase della meccanizzazione⁹⁹ e poi attraverso quella dell'automazione.

Le macchine e gli strumenti utilizzati, che migliorano con l'evolversi della tecnologia, permettono di rendere più semplici e veloci le attività sia di front office che di back office che presuppongono necessariamente nel caso di impiego di mezzi meccanici l'opera del

⁹⁶ La prima forma di sportello nasce per offrire servizi bancari e postali. Benché le banche nascano agli inizi del XIV secolo e acquisiscano il loro nome in considerazione del fatto che le operazioni venivano svolte nelle pubbliche vie con le attrezzature posate su banchi lo sportello così come viene inteso oggi si configura propriamente solo con la nascita delle banche "moderne" dotate di una sede fissa presso un edificio stabile.

⁹⁷ I funzionari oltre a seguire le procedure finalizzate all'erogazione del servizio richiesto hanno anche la funzione di fornire agli utenti informazioni e consulenze.

⁹⁸ I termini front office e back office sono mutuati dal lessico aziendale e rappresentano due aspetti della medesima realtà non potendo esistere uno sportello che eroga servizi al pubblico senza che dietro di esso sussista un'organizzazione deputata a svolgere le attività necessarie anche se risultano in evidenza le sole attività di front office, quale Comunicazione tra l'organizzazione e l'utenza, e risultando, di contro, le attività di back office nascoste e non percepibili.

⁹⁹ Una dei primi esempi di meccanizzazione degli sportelli si è avuta con l'istituzione presso le Conservatorie dei Registri Immobiliari di un c.d. «sportello di ricevimento delle formalità», al fine di razionalizzare e snellire il lavoro degli uffici. Cfr. F. GUASTI, *Considerazioni in tema di meccanizzazione ed informatica applicate ai registri immobiliari*, Rivista del Notariato, 1975, 1181 ss. Lo «sportello di ricevimento delle formalità» avrebbe dovuto snellire il lavoro attraverso «l'adozione di timbri a datario automatici collegati tra di loro e con un unico numeratore centrale per permettere la contemporanea apertura di più sportelli di ricevimento pur rispettando l'ordine di presentazione nel registro generale». Oltre all'attività di ricevimento dovevano essere svolti quegli adempimenti legati alla «trascrizione, iscrizione, annotamento» che comportavano una «fase del procedimento più delicata» che poteva essere semplicemente meccanizzata (scrittura meccanica o fotoriproduzione su registri a fogli mobili ed adozione di particolari schedari) oppure essere svolta attraverso l'uso dei *computers*.

funzionario la quale diventa, invece, eventuale nel caso di impiego di strumenti tecnologici informatici in grado di automatizzare le procedure al fine di erogare un determinato servizio¹⁰⁰.

Mentre, quindi, lo sportello tradizionale ed anche quello meccanizzato deve essere necessariamente gestito dal funzionario, il funzionamento di quello automatizzato può prescindere dall'opera dell'uomo, in funzione del tipo di strumenti tecnologici utilizzati e del loro grado di evoluzione.

L'introduzione e l'utilizzo dei pc, oltreché delle ICT, permette quindi di alleggerire, semplificare e velocizzare oltre ad automatizzare le procedure con un notevole risparmio di tempi e di costi in considerazione del fatto che gran parte delle attività che prima dovevano essere svolte necessariamente dal funzionario possono invece essere svolte in automatico dall'elaboratore.

Lo sportello quindi da automatico e meccanizzato con l'avvento delle tecnologie informatiche diventa uno sportello informatico che determina necessariamente un cambiamento delle procedure organizzative e di erogazione del servizio¹⁰¹.

Anzitutto lo sportello informatico consente l'erogazione di una pluralità di servizi all'utenza e nel contempo consente la trasmissione di dati e di informazioni a distanza così da rendere più reattiva e veloce la struttura organizzativa che può dialogare ed interagire da ufficio ad ufficio con l'ausilio delle tecnologie informatiche.

Con lo sportello telematico le relazioni tra gli utenti e la struttura organizzativa diventano virtuali. Lo sportello virtuale diventa, quindi, accessibile da ogni luogo ed in ogni tempo trasformandosi in uno sportello sempre aperto e sempre a disposizione dell'utenza, che può accedervi da un pc collegato alla rete internet.

Lo sportello telematico si manifesta all'utenza con una interfaccia grafica e testuale attraverso la quale si può interagire con la struttura organizzativa deputata allo svolgimento delle attività di back office al fine dell'erogazione di un determinato servizio. Per lo svolgimento delle predette attività di back office, la struttura organizzativa nascosta dietro l'interfaccia, non potrà fare a meno del lavoro dell'uomo ma, quest'ultimo, potrà essere

¹⁰⁰ L'evoluzione delle tecnologie informatiche, infatti, tende oggi a rendere "automatiche" procedure che in passato potevano essere automatizzate solamente attraverso l'utilizzo di mezzi meccanici e la collaborazione di un operatore. Cfr. R. BORRUSO – C. TIBERI, *L'informatica per il giurista, dal bit a internet*, Giuffrè, Milano, 2001, 117 e 118.

¹⁰¹ Quale prototipo dello sportello automatico ed informatico nelle sue prime sperimentazioni possiamo ricordare quello collocato all'esterno di una banca che consente all'utente di effettuare operazioni, sfruttando le tecnologie informatiche. Si pensi per esempio all'introduzione di una tessera magnetica bancomat, alla composizione di un numero di codice personale e all'interazione

limitato alla predisposizione dei sistemi informativi e della predisposizione delle risposte alle richieste espresse dagli utenti¹⁰².

La modalità di interazione tramite lo sportello è stata adottata anche dalla PA ai fini dell'erogazione dei servizi ai cittadini, ed ha, anche in questo caso, beneficiato dell'evoluzione che hanno riguardato e riguardano le tecnologie informatiche.

Occorre però precisare che sino agli anni 90 lo sportello - ovviamente inteso in senso tradizionale come apertura attraverso la quale il cittadino poteva interagire fisicamente con l'amministrazione, rappresentando l'unico punto di contatto - era visto con sfavore in quanto il dialogo con l'amministrazione iniziava e terminava davanti allo sportello, senza che il cittadino potesse trovare altro rimedio se non di tipo conflittuale, secondo regole e tempi di risoluzione non certamente favorevoli¹⁰³.

Dagli anni novanta in poi, incomincia a cambiare la concezione del rapporto tra PA e cittadini. Benché, infatti, la pubblica amministrazione continui ad essere dotata di poteri capaci di incidere nella sfera giuridica dei cittadini, incomincia ad essere valorizzato il concetto della PA al servizio dei cittadini, e fanno ingresso nel nostro ordinamento i criteri di pubblicità, trasparenza e partecipazione¹⁰⁴, che devono permeare l'agire della pubblica

tramite una tastiera alfanumerica, oppure attraverso l'interazione operata con il telefono a tastiera ad un centro informazioni automatizzato.

¹⁰² Sull'interfaccia v. S. BAGNARA, *Interfacce nella Comunicazione pubblica*, in R. CATANZARO – P. CERI, *Comunicare nella metropoli*, Utet, Torino, 1995, 121 ss. Cfr. inoltre P. PISTONE, *Appunti in tema di interfaccia*, *Informatica e documentazione*, n. 4, 1997, 37 ss., il quale analizza il mondo della Comunicazione e l'interazione tra l'uomo ed il pc oltre le diverse applicazioni dell'interfaccia.

¹⁰³ Occorre rammentare che fino agli anni novanta il sistema amministrativo pubblico si fondava sull'istituto del segreto amministrativo previsto e disciplinato dall'art. 15 (rubricato «segreto d'ufficio») del d.p.R. 10 gennaio 1957, n. 3 «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato». L'art. 15 del TU limitava fortemente la circolazione e l'accesso alle informazioni della PA. Con la legge 7 agosto 1990, n. 241 che ha disciplinato l'accesso agli atti e documenti amministrativi (artt. 20 ss.) ed ha modificato il testo dell'art. 15 d.p.R. 3/1957, i rapporti tra la PA ed il cittadino sono mutati ed il segreto ha ceduto il passo alla pubblicità ed alla trasparenza che rappresentano il presupposto dell'accesso agli atti amministrativi. L'art. 15 del Testo Unico, attraverso la previsione del «segreto», limitava fortemente la circolazione delle informazioni dall'amministrazione verso l'esterno e disciplinava il circoscritto regime di pubblicità degli atti e dei documenti amministrativi. Sul diritto di accesso si v. C.E. GALLO – S. FOÀ, *Accesso agli atti amministrativi*, Dig. Disc. Pubbl., Utet, Torino, 2000; E. MELANDRI – S. BUARNÈ, *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti amministrativi*, Gorle (Bergamo), C.E.L., 1992, 342 ss.; R. PROIETTI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹⁰⁴ Tra i tanti interventi legislativi degli anni novanta ricordiamo: legge 8 giugno 1990, n. 142 «Ordinamento delle autonomie locali» (oggi d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»); legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»; d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 «Razionalizzazione dell'organizzazione della amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, che sulla carta aveva previsto l'istituzione degli Uffici per le relazioni con il pubblico e che solo con la L. 150/2000 hanno trovato una reale concretizzazione», uno dei primi decreti che ha contribuito a riformare l'assetto

amministrazione. Così, il legislatore ha previsto tutta una serie di strumenti deputati alla partecipazione del cittadino alle attività amministrative pubbliche, che vanno dalla partecipazione al procedimento amministrativo alle attività di informazione e Comunicazione (URP, sportelli polifunzionali, centri inter-servizi)¹⁰⁵.

Lo sportello diviene lo strumento privilegiato nei rapporti tra la PA ed i cittadini che inoltrano istanze al fine di ottenere un determinato provvedimento o un determinato servizio, e partecipano al procedimento amministrativo sotteso al funzionamento dello sportello, permettendo, in tal modo, di evitare il più possibile l'insorgenza di contenziosi¹⁰⁶. Possiamo affermare che oggi l'azione della PA è attenta alla cura delle relazioni sia esterne che interne tanto da prevedere sistemi di qualità e di CRM (Citizens Relationship Management)¹⁰⁷.

dell'organizzazione amministrativa; legge 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali; per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa» (c.d. legge Bassanini 1); legge 15 maggio 1997, n. 127 «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo» (c.d. legge Bassanini 2); legge 16 giugno 1998, n. 191 «Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni» (c.d. legge Bassanini 3); legge 8 marzo 1999, n. 50 «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998» che è stata la prima legge di semplificazione; legge 7 giugno 2000, n. 150 «Disciplina delle attività di informazione e di Comunicazione delle pubbliche amministrazioni».

¹⁰⁵ Sulla riforma del procedimento ed i principi posti a tutela del cittadino, cfr. M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2003, p. 2261-2275; A. PUBUSA, *L'attività amministrativa in trasformazione. Studi sulla L. 7 agosto 1990, n. 241*, Giappichelli, Torino, 1993. Cfr. infine A. PUBUSA, *Procedimento amministrativo e capacità dei soggetti*, in Atti del Convegno "Valori costituzionali e pubblica amministrazione, Firenze 19-20 febbraio 1993, Regione Toscana, 1993, 70-71, ove l'autore fa notare come lo stesso procedimento amministrativo attraverso la partecipazione si configuri come "un luogo di neutralizzazione dei conflitti".

¹⁰⁶ Infatti attraverso il dialogo costruttivo tra cittadini e pubblica amministrazione divengono evitabili sia i ricorsi amministrativi che quelli giurisdizionali. Cfr. POCAR, *Guida al diritto contemporaneo*, Laterza, Bari, 2002, 80 ss., secondo il quale «la giurisdizione non risolve il conflitto ma determina un vincitore ed uno sconfitto, legittimando nello sconfitto una perdita di fiducia nel sistema; la mediazione risolve il conflitto attraverso un temperamento degli interessi e l'accettazione di una scelta ottimale».

¹⁰⁷ L'acronimo CRM ovvero Customer relationship management è nato nel mondo delle imprese per indicare la gestione delle relazioni con i consumatori ed è stata adattata al sistema amministrativo pubblico dove alla base dei rapporti non vi sono in realtà clienti bensì utenti o meglio cittadini e perciò nel sistema amministrativo l'acronimo CRM significa Citizen Relationship Management. Sul punto v. A. TANESE – G. NEGRO – A. GRAMIGNA, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2003, secondo i quali la distinzione non è priva di rilevanza se si pensa ai numerosi tentativi di privatizzare la stessa amministrazione pubblica secondo una logica che cerca di porre in competizione i diversi enti piuttosto che valorizzare l'elemento cooperativo e collaborativo e che di conseguenza vorrebbe trasformare i cittadini in clienti, prescindendo dal ruolo attivo e partecipativo che di diritto è riservato ai primi nella gestione della *res publica*. Cfr. inoltre G. ARENA, *Una nuova legittimazione per la pubblica amministrazione*, in Atti del

L'idea di sportello quale punto d'incontro tra la PA ed i cittadini si evolve quando, nel 1998, il legislatore introduce e disciplina, con diversi interventi normativi, lo sportello unico, quale strumento di semplificazione dei rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini¹⁰⁸.

Con lo sportello unico incomincia ad assumere, per così dire maggior peso, l'attività di back office (ovvero le attività svolte dall'amministrazione dietro lo sportello ai fini dell'erogazione dei servizi), restando in secondo piano l'attività di front office.

Lo sportello unico si caratterizza quindi per non essere più solo una interfaccia nei confronti dei cittadini ma per la diversa organizzazione delle attività lavorative, nel senso di una maggiore semplificazione delle procedure, all'interno della struttura organizzativa che si cela dietro lo sportello¹⁰⁹.

Convegno "Valori costituzionali e pubblica amministrazione, Firenze 19-20 febbraio 1993, Regione Toscana, 1993, 23 ss.

¹⁰⁸ Inizialmente il legislatore individua le imprese come soggetti privilegiati di questi rapporti. Il primo sportello unico introdotto nel nostro ordinamento dal legislatore con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e regolamentato con D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, è infatti lo sportello unico per le attività produttive, rivolto infatti unicamente al mondo imprenditoriale. Le ricerche OCSE, nel 1998, evidenziavano come l'Italia fosse il paese OCSE con le più elevate barriere all'imprenditorialità, tra le quali, gli "oneri amministrativi allo *start-up*", ne costituivano certamente la più rilevante. Cfr. FORMEZ-FUNZIONE PUBBLICA, *Lo sportello unico europeo*, settembre 2005, 14-15. La scelta operata dal legislatore del 1998 è stata dettata dal fine di dare una sollecita risposta alla Raccomandazione della Commissione delle Comunità Europee C(97) 1161 def. del 22 aprile 1997 sul "Miglioramento e semplificazione del contesto delle attività d'impresa per la creazione di nuove imprese". La Raccomandazione invitava gli Stati Membri a semplificare le procedure burocratiche secondo un modello di unificazione sia organizzativo che procedimentale nonché il ricorso a strumenti di semplificazione estremi quali, ad esempio, il consentire di dare inizio ad attività economiche anche senza esplicita autorizzazione (nel nostro ordinamento la DIA), nonché ricorrendo al silenzio assenso. Cfr. L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive. Il commento*, Giornale di diritto amministrativo, n. 21, 1999, 109.

¹⁰⁹ Nella "Relazione di accompagnamento al D.P.R. 440/2000", si legge testualmente: "l'istituzione degli sportelli unici, prevista dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, costituisce un'innovazione significativa sia sul piano dell'organizzazione amministrativa che su quello della semplificazione procedimentale. Non si tratta infatti semplicemente di costituire un'unica "interfaccia" per le imprese, ma attraverso una profonda semplificazione procedimentale, che riconduce tutti i procedimenti settoriali relativi alle autorizzazioni per gli impianti produttivi ad un unico procedimento con un unico titolare, si introduce una riorganizzazione dell'amministrazione, nei vari livelli di governo". V. M.S. GIANNINI, *Ministro per la Funzione Pubblica – Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979)*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1982, 732. Secondo l'autore "le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato dovrebbero essere organizzate in modo da avere uffici specializzati per la contrattazione con il compito di seguire le procedure contrattuali dal bando alla conclusione del contratto, alla esecuzione e al collaudo, con autonoma responsabilità, eliminando le inutili autorizzazioni – applicazioni dei capi dei dicasteri o degli organi periferici. [...] potrebbe essere opportuno centralizzare tali uffici – contratti in sede periferica, rendendoli serventi rispetto a tutte le amministrazioni dello Stato". Cfr. anche parere Cons. Stato Ad. Gen. 10 aprile 1980, n. 8: "il Consiglio concorda sull'opportunità di unificare i sistemi e le procedure in vista di una netta semplificazione dei procedimenti [...] la semplificazione delle procedure dovrà comportare piena responsabilizzazione degli organi deliberanti".

Lo sportello unico è, quindi, uno strumento che, rappresentando una esplicitazione diretta del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., permette di semplificare l'agere della pubblica amministrazione, realizzando concretamente gli obiettivi di economicità, efficacia, efficienza, trasparenza e partecipazione, sanciti dalla legge sul procedimento amministrativo¹¹⁰.

Alla base dello sportello unico c'è la semplificazione delle procedure che, in ossequio al principio di unicità, si realizza attraverso la concentrazione di tutte le attività presso un unico ufficio. Quest'ultimo diviene l'unico interlocutore, per il tramite del suo responsabile, del cittadino o dell'impresa i quali hanno l'unico onere di presentare l'istanza allo sportello dovendo poi provvedere d'ufficio la PA, ovvero la struttura organizzativa di back office, a svolgere le attività istruttorie e a porre in essere tutte le attività necessarie ad emettere un provvedimento unico, finale, conclusivo, di un complesso *iter* procedimentale che può vedere coinvolta una pluralità di amministrazioni pubbliche.

In questo modo, appare evidente come debba mutare non solo l'organizzazione interna della PA ma anche la modalità procedimentale.

Lo sportello unico non è, infatti, solo un ufficio, una struttura organizzativa, ma è anche modalità procedimentale che unifica e rende unico il procedimento amministrativo. Tutto si concentra in un unico ufficio il quale deve acquisire gli eventuali atti autorizzatori, gli eventuali nulla osta, gli eventuali pareri - provenienti o dalla stessa amministrazione titolare dello sportello unico o dalla amministrazione procedente o da amministrazioni esterne - necessari per l'emanazione di un provvedimento finale unico.

Lo sportello unico ovviamente può essere tradizionale, automatico, informatico, telematico, virtuale, in relazione alle tecnologie utilizzate ed applicate allo sportello¹¹¹.

¹¹⁰ V. art. 1, legge 241/1990. Lo sportello unico nasce per semplificare e se ad esso si applicano le nuove tecnologie informatiche si trasforma in sportello unico telematico che rappresenta la concreta realizzazione della teleamministrazione. Cfr. P.P. GOLINELLI – E. MARTINETTI, *Lo sportello unico per le imprese. Guida ai procedimenti*, Maggioli, Rimini, 2002, 17; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in S. CASSESE, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003, 2266: “oltre a consentire il funzionamento del sistema amministrativo, il principio della semplificazione, derivazione del principio di buon andamento, persegue tre obiettivi più ambiziosi: contenere la spesa pubblica; ridurre i costi a carico delle imprese, [...]; rimediare all'insoddisfazione dei cittadini, aumentando l'efficienza del settore pubblico [...]”.

¹¹¹ Cfr. G. DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remore*, Relazione al Convegno “Ventennale della ideazione dell'atto in forma elettronica”, Pisa, 14-15 maggio 1999, in www.teleamministrazione.it. ed in “Il nuovo corso dell'amministrazione locale”, Edizioni ETS, Pisa, 2001. L'autore distingue tra l'aspetto fisico dello sportello, il concetto logico e lo sportello tecnologico, individuando nel primo la semplice apertura, “un varco in vetro, che consente di passare carte tra impiegato ed utente” e che implica un “distacco tra autorità e suddito”; nel secondo un “momento di incontro tra cittadino e PA” sottolineando appunto l'aspetto relazionale e l'avvicinamento tra i due soggetti (cittadino e PA); il terzo offre attraverso l'ausilio di soluzioni

Nello sportello tradizionale cartaceo, le procedure saranno svolte manualmente con l'apporto lavorativo dei funzionari, i quali archivieranno i documenti cartacei e non faranno ricorso all'ausilio di alcuna apparecchiatura tecnologica, né meccanica né automatica. Tale modello di sportello unico, come è intuibile, è allo stato dell'evoluzione tecnologica ed organizzativa della PA, inutilizzabile.

Nello sportello unico informatico, il pc funge da ausilio all'attività lavorativa dei funzionari della PA che rappresenta, allo stato, un modello di sportello ancora largamente diffuso nell'ambito della PA italiana.

Nello sportello unico telematico, il pc collegato alla rete internet non solo funge da ausilio ai funzionari ma viene utilizzato per acquisire e trasferire non solo informazioni ma anche atti in forma elettronica.

Nello sportello unico virtuale, che rappresenta il modello più evoluto di sportello, le tecnologie permetteranno delle forme più o meno accentuate di automazione delle attività lavorative della PA, pur non potendo prescindere, almeno al momento attuale, dall'opera dell'uomo, quanto meno nella predisposizione dei software, oltre alla possibilità di accedere a tale sportello direttamente on line e che consisterà, ovviamente nella sua realtà di front office, in una interfaccia virtuale che smaterializzerà completamente la pubblica amministrazione.

Giova ricordare che i termini front office e back office, mutuati dal lessico dell'organizzazione aziendale, individuano le attività propriamente di sportello (front office) e di svolgimento delle attività all'interno della struttura organizzativa (back office).

Il legislatore, con il d.lgs. 112/1998 e con il D.P.R. 447/1998, sembrerebbe distinguere tra "struttura unica" e "sportello unico" - che corrisponderebbero ai sopra menzionati front office e back office - quasi come se fossero differenti ed indipendenti¹¹².

In realtà, lo sportello, dal lato del front office, e la struttura, dal lato del back office, devono essere necessariamente intesi nella loro "unicità" e soprattutto complementari, non potendo esistere l'uno senza l'altro e viceversa.

Il back office individua poi specificamente tutte le attività riferite alla PA globalmente intesa, andando oltre i confini della struttura unica istituita presso un altro ente pubblico. In

informatiche tre differenti possibilità di realizzazione. Lo sportello tecnologico può, infatti, concretizzarsi nello sportello: automatico, presidiato e virtuale. Le tre modalità secondo l'autore non si auto-escludono ma rispondono tutte alle diverse "esigenze di 'colloquio' tra PA e cittadino".

¹¹² Il legislatore inserisce lo sportello unico all'interno della struttura allorquando prevede che "la struttura si dota di uno sportello unico" che diviene il punto di accesso tra i cittadini e l'amministrazione, infatti, è allo sportello che "gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti dai procedimenti". Ma ancora, prevede che "ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento" (art. 3, comma 1, D.P.R. 447/1998).

altre parole, il back office, in ossequio al principio di unicità, riguarda tutte le attività che devono essere poste in essere al fine di ottenere il rilascio di un provvedimento amministrativo coinvolgente anche più amministrazioni. Una connotazione siffatta, consente alla PA di ripensare il suo stesso *modus operandi*.

Riassumendo, quindi, lo sportello unico comprende necessariamente sia gli uffici di front office che di back office.

La semplificazione, attuata con lo sportello unico, opera, in primo luogo, attraverso l'accorpamento delle funzioni amministrative concernenti una medesima materia in capo ad un unico soggetto istituzionale. In tal senso opera, ad esempio, il conferimento di funzioni ai Comuni, nel caso specifico delle attività produttive. L'accorpamento delle funzioni non comporta la concentrazione presso un ufficio delle attività, in precedenza svolte da uffici diversi appartenenti ad una medesima amministrazione o persino ad amministrazioni diverse. Le competenze rimangono, infatti, in capo agli uffici appartenenti ai diversi soggetti coinvolti nel procedimento. Nel caso specifico delle attività produttive, ad esempio, vengono conferite ai Comuni funzioni amministrative riguardanti, in generale, l'insediamento di attività produttive, ma al fine dell'ottenimento di un atto autorizzatorio finale e conclusivo del complesso *iter* procedimentale, vengono coinvolti anche uffici diversi della stessa amministrazione, nonché amministrazioni diverse da quella comunale¹¹³.

Ciò che, invece, emerge dall'istituto in esame è il principio di unicità. Unico è l'interlocutore, unico è il coordinamento ad opera di un responsabile, unico è il procedimento ed il provvedimento amministrativo conclusivo.

Lo sportello, come apertura per la Comunicazione tra l'organizzazione e l'utente, soddisfa le esigenze sia dell'amministrazione pubblica sia dei soggetti che si rapportano ad essa¹¹⁴.

Il legislatore ha assegnato allo sportello unico anche compiti di informazione, di promozione del territorio e di sviluppo locale, nonché di assistenza e consulenza¹¹⁵. Queste

¹¹³ Sulla distinzione operata tra "attribuzione di funzioni" e "competenza", cfr. F.G. SCOCA, *Teoria dell'organizzazione amministrativa – cap. V*, in AA.VV. *Diritto Amministrativo*, tomo I, Monduzzi, Bologna, 1993, 478 ss.

¹¹⁴ Lo sportello unico per le attività produttive mantiene in realtà il ruolo di "componente della struttura unica rivolta verso l'esterno, verso gli operatori" mantiene dunque il ruolo di "punto di accesso delle imprese alla struttura" di cui è parte integrante. Cfr. P.P. GOLINELLI – E. MARTINETTI, *Lo sportello unico per le imprese. Guida ai procedimenti*, Maggioli, Rimini, 2002, 44. Lo sportello unico ha dei riflessi anche al suo interno non solo verso gli uffici rientranti in una stessa amministrazione, ma anche verso quelli appartenenti ad amministrazioni diverse. Cfr. anche F.G. SCOCA, *Teoria dell'organizzazione amministrativa – cap. V*, in AA.VV. *Diritto Amministrativo*, tomo I, Monduzzi, Bologna, 1993, 436-437.

¹¹⁵ V. art. 3, D.P.R. 447/1998. Lo sportello unico deve predisporre un archivio contenente informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure che devono essere espletate ai fini

ultime previsioni sono strettamente legate alla natura dello Sportello Unico per le attività produttive, ma ben possono estendersi ad un modello generalizzato di sportello unico¹¹⁶.

I concetti di promozione e sviluppo possono, infatti, essere intesi non solamente in senso economico ma anche culturale, come, per esempio, in relazione alla qualità della vita di un determinato territorio e della popolazione ivi residente, alle iniziative portate avanti dalle amministrazioni locali nelle materie di competenza¹¹⁷.

Lo sportello unico, introdotto inizialmente per le sole attività produttive, è in realtà un modello organizzativo e procedimentale, mutuato in relazione ad altre funzioni amministrative. Il legislatore ha, infatti, introdotto anche altri sportelli per diverse materie e con diverse funzioni: edilizia, turismo, sociale, immigrazione, doganale¹¹⁸. Gli sportelli

dell'ottenimento dell'atto autorizzatorio richiesto dall'imprenditore; le informazioni utili disponibili a livello regionale incluse quelle riguardanti le attività promozionali.

¹¹⁶ Altri sportelli unici sono stati introdotti nel nostro ordinamento. Tra questi lo "Sportello Unico Regionale per l'internazionalizzazione delle imprese, previsto dal D.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161 - "Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive (numeri 56, 64, 65, 67, 69, 70, 72, 73, allegato 1, legge 15 marzo 1997, n. 59)" in G.U. 8 maggio 2001, n. 105. L'art. 3 individua tra i diversi tipi di servizi offerti dallo "Sportello unico regionale per le internazionalizzazioni delle imprese" quelli di carattere finanziario, assicurativo, informativo, promozionale, specialmente in ordine alle opportunità offerte dagli strumenti internazionali, Comunitari, nazionali e regionali in materia. Tra i compiti di tale sportello unico rientrano, infatti: "a) la diffusione e l'accesso a livello territoriale ai servizi di carattere finanziario, assicurativo, informativo e promozionale inerenti alle opportunità ed agli strumenti internazionali, Comunitari, nazionali e regionali in materia di internazionalizzazione delle imprese, ivi comprese le informazioni preliminari concernenti l'indizione e lo svolgimento di gare internazionali; b) l'assistenza e l'orientamento ai mercati internazionali; c) l'informazione sugli adempimenti necessari per le procedure previste dal presente regolamento ed il supporto ai fini istruttori; d) la presentazione al soggetto competente delle domande necessarie per ottenere le misure di sostegno allo sviluppo delle esportazioni ed all'internazionalizzazione delle imprese; e) l'informazione in merito ai procedimenti di rilascio di autorizzazioni all'esportazione ed all'importazione; f) eventualmente, l'informazione in relazione d altri strumenti di sostegno alle imprese".

¹¹⁷ Sullo sportello unico quale promotore di sviluppo locale, cfr. M. FADDA – F. MONTEMURRO, *Fondi UE e sviluppo locale*, Il Sole 24 Ore, 2004, 685 ss.

¹¹⁸ Nel nostro ordinamento si sono susseguite una serie di disposizioni normative che hanno introdotto, in relazione ad ambiti diversi di intervento, l'istituto dello sportello unico. Il ruolo di primarietà dei Comuni è stato riconosciuto in relazione alle funzioni di competenza come nel caso del turismo, dell'edilizia, dei servizi sociali. Ma lo sportello unico è divenuto la modalità organizzativa e procedimentale anche presso altri livelli istituzionali. L'attribuzione delle funzioni amministrative segue una logica legata alla miglior cura dell'interesse pubblico e pertanto, determinate funzioni devono essere necessariamente svolte dalle amministrazioni a ciò preposte, che per la loro vocazione risultano essere le più qualificate. Cfr. la L. 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186, dove, all'art. 24, è prevista l'istituzione di uno sportello unico al fine di agevolare la procedure di accertamento dell'invalidità civile e la concessione delle prestazioni spettanti, secondo il principio della unificazione delle competenze. Cfr. anche la L. 29 marzo 2001, n. 135 "Riforma della legislazione nazionale del turismo", in G.U. 20 aprile 2001, n. 92, ove all'art. 9 (Semplificazioni), comma 6 e testualmente previsto che "i procedimenti amministrativi per il rilascio di licenze, autorizzazioni e

unici trovano la loro collocazione nei diversi livelli istituzionali, in relazione alle funzioni conferite alle diverse amministrazioni, ove operano secondo la logica di semplificazione, snellezza, celerità ed efficienza.

Persino a livello europeo il modello procedimentale ed organizzativo dello sportello unico ha avuto un suo riconoscimento nella Proposta di direttiva della Commissione Europea relativa ai servizi del mercato interno (SEC 2003 21)¹¹⁹ ed in altri ambiti di intervento come la procedura di asilo¹²⁰.

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 [...]”. Cfr. altresì la L. 31 marzo 2005, n. 56 “Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore “ - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 20 aprile 2005 - Supplemento ordinario n. 69. Cfr. poi D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)” - in G. U. 20 ottobre 2001, n. 245, S.O. n. 239, ove all'art. 5, comma 1 si legge: “Le amministrazioni comunali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, provvedono, anche mediante esercizio in forma associata delle strutture ai sensi del capo V del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ovvero accorpamento, disarticolazione, soppressione di uffici o organi già esistenti, a costituire un ufficio denominato sportello unico per l'edilizia, che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività. – (Rettifica G.U. n. 47 del 25 febbraio 2002). V. la legge istitutiva dello “Sportello Unico Doganale”, L. 24 dicembre 2003, n. 350 – Art. 4. “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)” - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 Dicembre 2003 - Supplemento ordinario n. 196, art. 4 (Finanziamento agli investimenti) “ [...omissis], 57. Presso gli uffici dell'Agenzia delle dogane, è istituito lo «sportello unico doganale», per semplificare le operazioni di importazione ed esportazione e per concentrare i termini delle attività istruttorie, anche di competenza di amministrazioni diverse, connesse alle predette operazioni”. Collocato a livello Provinciale presso le Prefetture-UTG lo “Sportello Unico per l'immigrazione”. Cfr. la L. 30 luglio 2002, n. 189 – Art. 18 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo” - (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.) Art. 18 - Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato e lavoro autonomo “1. L'articolo 22 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 è sostituito dal seguente: «Art. 22 (Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato) 1. In ogni Provincia è istituito presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato ed indeterminato”. Il D.P.R. 380/2001 nel regolamentare lo Sportello Unico per l'Edilizia riprende in numerosi punti le disposizioni previste dal D.P.R. 447/1998. Oltre a prevedere anch'esso la predisposizione di un archivio, cui deve essere consentito l'accesso gratuito, contenente “[...] informazioni sugli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure previste dal presente regolamento, all'elenco delle domande presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le possibili informazioni utili disponibili [...]” (art. 5, comma 2, lett. b), prevede il ricorso alle modalità procedimentali della Conferenza di servizi ed all'Autocertificazione, che come avremo modo di vedere in seguito, rappresentano le tipologie procedimentali “tipiche” prescelte dal legislatore SUAP.

¹¹⁹ Lo sportello unico per le attività produttive è stato riconosciuto quale *best practice* per lo sviluppo di impresa e di occupazione ed è stato riproposto quale modello procedimentale e di semplificazione amministrativa nell'ambito dell'ordinamento europeo. In particolare lo sportello dovrebbe offrire la possibilità per le imprese operanti in ambito Comunitario di poter esperire tutte le procedure amministrative riguardanti la propria attività attraverso lo sportello unico con l'obbligo per quest'ultimo di rendere possibile l'espletamento della procedura anche in via

Affinché possa essere operativo lo sportello unico è necessario il ricorso a strumenti informatici e telematici, e così è infatti espressamente previsto dalle disposizioni normative e regolamentari in materia.

A tal proposito, occorre precisare che dagli anni 90 in poi, il legislatore ha dimostrato di aver intuito le potenzialità in termini di semplificazione delle procedure amministrative garantite dalla telematica, tanto da incentivarne e pretenderne l'utilizzo nei rapporti tra PP.AA. e tra queste ed i privati (cittadini ed imprese). Il riferimento è ovviamente all'art. 3 bis (rubricato «uso della telematica») della legge n. 241 del 1990, introdotto dalla legge n. 15 del 2005. La predetta norma stabilisce, infatti, che «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati»¹²¹.

Il legislatore del 2005, sempre nell'ottica di incentivare l'utilizzo della telematica, ha previsto all'art. 10 del CAD (rubricato «Sportello unico per le attività produttive») che «lo sportello unico per le attività produttive di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, eroga i propri servizi verso l'utenza in via telematica». La predetta norma lega, quindi, indissolubilmente lo sportello unico all'informatica ed alla telematica, ed impone che la

elettronica, cfr. FORMEZ-FUNZIONE PUBBLICA, *Lo Sportello Unico europeo*, settembre 2003, 21-22. Sulle esperienze europee di unificazione di procedure amministrative, cfr. P. MASCIOCCHI, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999, 79-87, dove l'autore analizza sinteticamente i procedimenti autorizzatori in materia di insediamenti produttivi in Francia, Germania, Regno Unito. Cfr. anche M. VERNISI, *Sportello Unico: un modello europeo per la crescita locale*, p. 2306 ss., in Atti della Giornata di Studio «Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi», Università degli Studi di Teramo, 20 gennaio 2000, pubblicati in Nuova Rassegna, n. 21, 2000.

¹²⁰ Un esempio rilevante di come lo sportello unico ben si presti a rinnovare il *modus operandi* dell'amministrazione pubblica si rinviene nella «procedura per la concessione di asilo» negli Stati membri dell'Unione. Si veda al fine di un interessante approfondimento la pubblicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Study on the single asylum procedure 'one-stop shop' against the background of the common asylum procedure*, Office for Official Publications of the European Communities, 2003. Lo studio analizza le diverse procedure adottate nei diversi Stati Membri ed effettua una comparazione con le procedure adottate in alcuni Stati non EU; mette in evidenza l'attuale esistenza di tre principali approcci procedurali (separate procedures; all inclusive single asylum procedures; partial single procedures) e le ragioni, per lo più legate alla tradizione ed alla storia dei diversi Stati, dell'adozione di una particolare tipologia procedimentale (separata; unificata; parzialmente unificata).

¹²¹ La novella del 2005 ha apportato anche altre modifiche alla legge n. 241 del 1990, le quali, benché riferite ad istituti specifici, sono volte ad incentivare l'utilizzo della telematica nell'ottica sempre di una maggiore semplificazione dell'attività della PA. Basti pensare alla conferenza di servizi (artt. 14 ss. legge 241/1990) ove è prevista la possibilità di utilizzo di strumenti informatici per la sua convocazione ed attuazione. Sulle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005 v. MARTORANO (a cura di), *In equilibrio tra semplificazione e trasparenza*, Guida agli Enti Locali, n. 12, 2005, 11 ss.; V. GHERGHI, *Prime riflessioni sulla legge 15/2005 di riforma del procedimento*

sua realizzazione avvenga in modalità informatica, erogando i propri servizi in via telematica.

Lo sportello non potrà, quindi, non ricevere le istanze del cittadino in modalità informatica ed anzi, la normativa nazionale dedicata allo sportello unico per le attività produttive, che si integra con le normative regionali, prevede che l'istanza sia inoltrata esclusivamente con modalità telematica¹²².

Come si è già avuto modo di accennare, l'istanza può essere inoltrata sia attraverso la posta elettronica sia attraverso la compilazione di un form on line¹²³.

L'unico problema collegato alla trasmissione dell'istanza con strumenti informatici o telematici è garantire che quell'istanza provenga dall'utente che effettivamente ha interesse ad interagire con lo sportello unico. In altri termini, occorre attribuire valore giuridico alla presentazione dell'istanza con modalità telematiche¹²⁴ la quale, al pari dell'istanza cartacea¹²⁵, deve essere sottoscritta personalmente dall'interessato.

Il legislatore, al fine di garantire la sottoscrizione dell'istanza informatica o telematica, ha introdotto e disciplinato la firma elettronica cosiddetta qualificata di cui la firma digitale rappresenta un sottotipo¹²⁶.

amministrativo, Nuova Rassegna, n. 7, 2005, 803ss.; C. GIURDANELLA, *Guida alla riforma del procedimento amministrativo*, Simone, Napoli, 2005, 11 ss.

¹²² In passato non vi era alcun obbligo di ricevere l'istanza del privato in via telematica. La prudente espressione del legislatore, considerato il livello di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, era infatti la seguente «gli sportelli unici consentono l'invio [...] in via telematica» (v. comma 2, art. 10, d.lgs. n. 82 del 2005 che è stato abrogato dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 8, del d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235). Sul punto v. A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, in G. ARENA - M. BOMBARDELLI - M.P. GUERRA - A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, 211 ss., che analizza il TU sulla documentazione amministrativa ed in particolare affronta il problema del riconoscimento dell'ammissibilità della presentazione o deposito su supporto informatico del documento, e della possibilità che questo venga inoltrato per via telematica. Gli articoli del D.P.R. 445/2000 riguardanti la documentazione amministrativa informatica sono confluiti nel CAD. Nello specifico il contenuto dell'art. 14 del T.U. sulla documentazione amministrativa è stato suddiviso tra i nuovi articoli 45 sul valore giuridico della trasmissione, e 48 sulla posta elettronica certificata.

¹²³ V. retro p. 39 nota n. 73.

¹²⁴ A tal proposito l'art. 45 del CAD, rubricato "valore giuridico della trasmissione", al comma 1 prevede che «i documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, ivi compreso il fax, idoneo ad accertarne la fonte di provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale». Il CAD distingue tra la validità giuridica di trasmissione in generale ed il caso specifico della PEC (posta elettronica certificata). In punto di PEC cfr. G. FROSIO, *Guida al Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, Simone, Napoli, 2005, 86 ss; L. MARASSO, *Manuale dell'e-government*, Maggioli, Rimini, 2005, 403 ss.

¹²⁵ Così come accade anche nel caso delle istanze presentate in modo tradizionale, cfr. P. VIRGA, *Diritto Amministrativo*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2001, p. 37.

¹²⁶ La firma qualificata rappresenta un onere a carico del cittadino che intende - *rectius* che deve, stando a quanto stabilito in materia di SUAP - presentare l'istanza informatica o telematica. L'utente è pertanto costretto ad interagire con la PA tramite la tecnologia che rappresenta per il

Affinché lo sportello unico telematico sia operativo, occorre, in primo luogo, che la PA costituisca un archivio informatico¹²⁷, al quale possa accedere gratuitamente¹²⁸, anche in via telematica, «chiunque vi abbia interesse»¹²⁹.

La legge, nel caso dello sportello unico per le attività produttive - tipologia di sportello per il quale è prevista una normativa specifica, ma le stesse previsioni ben potrebbero essere applicate in generale a qualsiasi tipologia di sportello - prevede che le informazioni

cittadino non solo un costo in termini economici per l'acquisto dei dispositivi ma anche culturale dovendo superare l'idea dell'interazione fisica con l'ente pubblico. Sul tema della firma elettronica, della carta di identità elettronica, della carta dei servizi, della password, della doppia password, della biometria si rinvia agli studi condotti dal "Gruppo di lavoro sulla teleamministrazione", curato da G. DUNI, dal tema "*Firma digitale o garanzie biometriche?*" pubblicato nella Rivista Giuridica Sarda, n. 1, 2001, 293 ss.

¹²⁷ L'art. 3, comma 2, D.P.R. 447/1998, espressamente prevede che «lo sportello unico assicura, previa predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi informativi, a chiunque vi abbia interesse, l'accesso gratuito, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure previste dal presente regolamento, all'elenco delle domande di autorizzazione presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le informazioni, utili disponibili a livello regionale comprese quelle concernenti le attività promozionali. [...]». Cfr. anche l'art. 5, comma 2, lett. b, T.U. Edilizia e l'art. 3, D.P.R. 161/2001. Tale ultimo articolo prevede in particolare una serie di informazioni da rendere disponibili attraverso lo Sportello Unico Regionale per l'internazionalizzazione delle Imprese, il quale, ai sensi dell'art. 1, può anche associarsi agli sportelli unici per le attività produttive ed ad altri soggetti pubblici ivi elencati. V. C. DI MARCO, *Lo sportello unico delle attività produttive fra semplificazione, trasparenza e concertazione. Profili teorici e problemi applicativi*, in Atti della Giornata di Studio "Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi, Università degli Studi di Teramo, 20 gennaio 2000, pubblicati in Nuova Rassegna, n. 21, 2000, 2295 ss.

¹²⁸ L'espressione gratuitamente sta a significare che chi vi abbia interesse non deve sopportare alcun costo in denaro per accedere alle informazioni. Sul punto v. C. COSENTINO – F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè, Milano, 92 ss, secondo i quali la gratuità deve essere intesa in relazione al solo accesso alle informazioni «e non anche al rilascio di copie o comunque alla stampa delle informazioni acquisite» in conformità a quanto previsto dalla legge 241/1990.

¹²⁹ In relazione all'accesso v. C. DI MARCO, *Lo sportello unico delle attività produttive fra semplificazione, trasparenza e concertazione. Profili teorici e problemi applicativi*, in Atti della Giornata di Studio "Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi, Università degli Studi di Teramo, 20 gennaio 2000, pubblicati in Nuova Rassegna, n. 21, 2000, 2295 ss., secondo cui esiste «un'interessante commistione fra semplificazione e trasparenza nella tipologia informatica del sistema unico» e l'accesso gratuito all'archivio informatico deve essere consentito a «chiunque vi abbia interesse» intendono con tale ultima espressione «quasi tutte le categorie di cittadini». Cfr. inoltre S. AMORE, *L'informatica amministrativa di terza fase e la trasparenza amministrativa*, in Informatica e documentazione, n. 3-4, 1996, 58, secondo cui il diritto di accesso deve essere «riconosciuto a qualsiasi persona indipendentemente dall'esistenza di una posizione di interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti». Diversamente opina A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, in G. ARENA - M. BOMBARDELLI – M.P. GUERRA – A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, 226, il quale sostiene che «il diritto di accesso informatico», così come previsto dalla legge 241/1990 in relazione all'accesso ai documenti cartacei, può essere esercitato «da chiunque abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti» individuando gli interessati in chiunque abbia «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso» (v. art. 22, comma 1, lett. b, legge 241/1990).

debbano essere sia di carattere generale e promozionale, ma anche relative agli adempimenti che l'utente deve compiere per le procedure oggetto dell'attività dello sportello, oltreché alle istanze presentate dal cittadino, all'iter di ciascuna pratica¹³⁰.

È comunque evidente che la disciplina del diritto di accesso alle informazioni in materia di sportello unico non possa discostarsi dalla disciplina generale prevista dalla legge 241/1990 in punto di diritto di accesso in generale agli atti della PA. Onde per cui non potrà non tenersi conto degli aspetti relativi al segreto ed alla riservatezza¹³¹.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono anche relativamente all'accesso delle informazioni fruibili attraverso lo sportello unico sarà necessario prevedere diversi livelli di protezione partendo da un livello per così dire basso per ciò che concerne le informazioni di carattere generale o puramente informativo, passando ad un livello intermedio che consenta l'accesso alle informazioni riguardanti lo stesso richiedente, come, ad esempio, lo stato dell'iter della propria pratica e giungendo infine ad un livello elevato di sicurezza relativamente agli operatori della pubblica amministrazione ed agli altri aventi titolo, con finalità solo conoscitive o anche operative¹³².

¹³⁰ V. M.S. GIANNINI, *Ministro per la Funzione Pubblica – Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979)*, Riv. Trim. Dir. Pubb., 1982, 745.

¹³¹ Non può non farsi riferimento al c.d. Codice Privacy (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 *Codice in materia di protezione dei dati personali*). Sul punto v. F. MERLONI, *Introduzione all'e-government*, Giappichelli, Torino, 2005, 127 ss. Cfr. anche A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, in G. ARENA - M. BOMBARDELLI - M.P. GUERRA - A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001, 228 ss., che esprime la necessità di contemperare il diritto di accesso con il diritto alla privacy dei terzi. V. infine C. COSENTINO - F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè, Milano, 93, secondo i quali «il problema reale è [...] quello di conciliare l'esigenza della massima trasparenza e completezza delle informazioni con la tutela di quelle introdotte nella banca dati dall'uso improprio, anche sono concorrenziale, dei terzi». Il problema in realtà era già stato affrontato dal legislatore nella «Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1995. Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione», ove, all'art. 2, stabiliva che l'accesso ai dati presenti nel sistema informativo di ciascuna amministrazione, sarebbe stato garantito «nel rispetto della normativa in materia di limiti all'accesso, di segreto e di tutela della riservatezza (con predisposizione, anche in sede tecnica, di apposite misure e procedure per la salvaguardia dei dati protetti)».

¹³² Sul punto si veda approfonditamente G. DUNI, *Il progetto nazionale di teleamministrazione pubblica*, in Atti del Convegno «L'informatica giuridica nel diritto amministrativo» – Roma 1991, Giuffrè, Milano, 1992, secondo il quale servono diversi livelli d'accesso necessari affinché si possa intervenire a modificare lo stato delle informazioni presenti nel sistema. Nel sistema di teleamministrazione diviene imprescindibile al fine della formazione dell'atto ad elaborazione elettronica che l'operatore possa intervenire direttamente sulla pratica. Questo sistema di diversificazione dei livelli di accesso al sistema informativo, di fatto, viene già adottato da tempo nelle aziende, attraverso sistemi informatici che richiedono chiavi d'accesso elettroniche in cui sono registrate le «autorizzazioni elettroniche» per accedere alle informazioni aziendali. Il problema dell'*accesso selezionato* non è una novità legata alle nuove tecnologie ma riguarda tanto gli archivi cartacei quanto quelli elettronici. Il computer e gli strumenti di sicurezza che esso offre, dalle carte d'identità alle carte nazionali dei servizi, dotate di firma elettronica, sino ad arrivare alle

L'accesso alle informazioni, che secondo la norma può avvenire anche in via telematica, comporta la possibilità che la richiesta di accesso possa essere formalizzata attraverso una domanda inoltrata tramite la posta elettronica oppure possa essere inoltrata tramite la compilazione di un modulo informatico oppure ancora possa esplicarsi in un accesso diretto via internet al sistema.

Nel primo caso non vi sarebbe alcuna differenza con la domanda inoltrata con i metodi tradizionali basati sull'utilizzo del cartaceo se non per lo strumento tecnologico utilizzato, ma che presuppone sempre l'opera di un funzionario. Negli altri due casi, invece, l'operatore potrebbe anche mancare potendo l'utente interagire con il sistema della PA senza l'intermediazione di alcun operatore¹³³.

Il CAD prevede che gli sportelli unici non siano isolati nello svolgimento della attività alla quale sono preposti, ma devono essere integrati con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni.

Il legislatore intende infatti realizzare la più ampia interconnessione ed interoperabilità del sistema informativo ed informatico degli sportelli unici creando un sistema informatizzato "relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali"¹³⁴.

Il sistema amministrativo, nel suo evolversi verso un'amministrazione sempre più informatizzata e telematizzata, non può prescindere dalla realizzazione di sportelli unici, i quali anch'essi si evolveranno passando da quello tradizionale, più o meno automatizzato, a quello informatico telematico, virtuale. La naturale evoluzione di queste tipologie seguirà non solamente la logica delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, ma soprattutto quella della effettiva capacità dei cittadini di usufruirne.

Lo sportello tecnologico può di fatto essere così classificato: a) informatico-presidiato (al fine di supportare il cittadino non dotato degli strumenti tecnologici o non dotato delle competenze tecnologiche) in quanto richiede l'intervento di un operatore o nella fase di

più sicure chiavi biometriche, rende la gestione della selezione degli aventi diritto a conoscere quelle informazioni, o quei documenti, in possesso della pubblica amministrazione, certamente più agevole. Cfr. R. BORRUSO – C. TIBERI, *L'informatica per il giurista*, op.cit., 449-452. Cfr. G. DUNI, *Teleamministrazione*, op.cit., sul "sistema dei livelli di accesso" sia per "la consultazione degli archivi elettronici" ma "a maggior ragione, per gli interventi modificativi o decisori".

¹³³ Lo stesso CAD (d.lgs. 82/2005), all'art. 3, prevede che «I cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle Comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice».

¹³⁴ La previsione di cui all'art. 10, comma 4, del CAD: "Lo Stato realizza, nell'ambito di quanto previsto dal sistema pubblico di connettività di cui al presente decreto, un sistema informatizzato per le imprese relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali anche ai fini di quanto previsto all'articolo 11", si lega alla successiva che prevede l'istituzione presso il Ministero dell'Industria del "Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese".

presentazione dell'istanza o successivamente; b) informatico, ovvero attraverso la presentazione di istanze a mezzo computer elaborate direttamente in forma elettronica, ed in grado di azionare un procedimento; c) telematico, quando lo sportello consente un accesso ed una interazione a distanza, permettendo di presentare, per esempio, l'istanza attraverso la compilazione di un form on line; d) virtuale, ovvero realizzabile tramite internet ed accessibile da qualsiasi luogo in qualsiasi momento (tale tipologia di sportello rappresenta la naturale evoluzione di quello telematico)¹³⁵.

Lo SUAP, come accennato e come meglio si vedrà nel prosieguo, è stato istituito dal d.p.R. n. 447/98, ove all'art. 3, comma 2, è prevista la realizzazione di un archivio informatico¹³⁶ finalizzato a consentire a chiunque vi avesse interesse "l'accesso gratuito, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari e sulle procedure previste [...] all'elenco delle domande di autorizzazione presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché tutte le informazioni utili disponibili a livello regionale, comprese quelle concernenti attività promozionali".

Successivamente, è stato approvato il regolamento di cui al D.P.R. n. 440/00, recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 447/98.

Anche il CAD, ribadendo quanto previsto dal d.p.R. 447/1998, conteneva una norma, l'art. 10, che favoriva i rapporti telematici tra amministrazioni e imprese, le quali avevano la possibilità di inviare istanze, dichiarazioni, documenti e di ogni altro atto, in via telematica. Nonostante le predette norme, di fatto, le stesse non sono mai state efficacemente attuate da parte delle PP.AA.

Negli ultimi anni, si sono susseguiti diversi interventi normativi al fine di rendere effettive le pratiche informatiche e concretizzare così l'attivazione degli sportelli unici. Dal primo aprile 2010, attraverso la Comunicazione unica¹³⁷, tutti gli adempimenti burocratici per aprire un'azienda devono essere avviati con un'unica procedura telematica.

¹³⁵ Cfr. G. DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remore*, Relazione al Convegno "Ventennale della ideazione dell'atto in forma elettronica, Cagliari 5 marzo 1999, Pisa 15 maggio 1999, in www.teleamministrazione.it ed in "Il nuovo corso dell'amministrazione locale", Edizioni ETS, Pisa, 2001, ove viene proposta la classificazione dello sportello tecnologico in automatico, presidiato e virtuale. Modelli che non si auto escludono ma rispondono ognuno ad una diversa esigenza.

¹³⁶ Sul protocollo informatico, v. D. PIAZZA, *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini, 2003; E. BELLISARIO, *Protocollo informatico: automazione di un registro o primo passo verso il procedimento amministrativo elettronico?*, in www.telejus.it; P. MERCATALI, *Informatica applicata alla pubblica amministrazione*, Simone, Napoli, 2003, 58 ss.; L. MARASSO, *Manuale dell'e-government*, Maggioli, Rimini, 2005, 386 ss.

¹³⁷ Sulla domanda unica, in altri termini, presentazione dell'istanza ovvero l'atto propulsivo che viene presentato dal soggetto privato al fine di ottenere un provvedimento ampliativo (autorizzazione, concessione, ammissione, sovvenzione, iscrizione, etc.), v. P. VIRGA, *Diritto*

Le norme di riferimento che hanno riformato il funzionamento del SUAP e hanno in sostanza previsto l'obbligo per i Comuni di offrire i servizi dello sportello unico esclusivamente in modalità telematica, sono la legge 6 agosto 2008 n. 133¹³⁸ (che ha convertito con modificazioni il d.l. 25 giugno 2008 n. 112) ed il d.p.R. 7 settembre 2010 n. 160¹³⁹ che ha abrogato il D.P.R. 447/1998.

Anche il CAD ha subito delle modifiche con l'entrata in vigore del d.lgs. 235/10 che ha riscritto l'art. 10 prevedendo "che lo sportello unico per le attività produttive di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto -legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.113, eroga i propri servizi verso l'utenza in via telematica".

Ovvio che tutti questi interventi normativi nell'ottica di una concreta attuazione delle modalità telematiche determineranno un obbligo per le amministrazioni comunali di

Amministrativo, tomo II, Giuffrè, Milano, 2001, 56 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002, 360 ss.

¹³⁸ V. art. 38 comma 3, della legge n. 133/2008: "con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa...si procede alla semplificazione e al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, e successive modificazioni, in base ai seguenti principi e criteri, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241:

a) attuazione del principio secondo cui [...] lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento [...];

a-bis) viene assicurato, anche attraverso apposite misure telematiche, il collegamento tra le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla Comunicazione unica [...];

b) le disposizioni si applicano sia per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi [...];

d) i Comuni che non hanno istituito lo sportello unico...esercitano le funzioni relative delegandole alle camere di commercio [...];

e) l'attività di impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività dello sportello [...].

¹³⁹ L'art. 2, stabilisce che il SUAP è l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e per quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività. È, inoltre, previsto che "le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le Comunicazioni concernenti le attività di cui al comma 1 e i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica, secondo quanto disciplinato nei successivi articoli e con le modalità di cui all'articolo 12, commi 5 e 6, al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto. In conformità alle modalità di cui all'articolo 12, commi 5 e 6, il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione".

riorganizzazione i propri processi in modalità informatica, dovendo, per l'appunto, ricevere istanze e documenti in modalità esclusivamente telematica.

3. *Le fonti normative in materia di sportello unico telematico.*

Lo sportello unico viene previsto dal legislatore, per la prima volta, con la legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁴⁰ e viene successivamente disciplinato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112¹⁴¹ e regolamentato dal d.p.R. 20 ottobre 1998, n. 447¹⁴².

In realtà i sopramenzionati interventi legislativi non disciplinano un generico sportello unico come modalità operativa della PA in un'ottica di semplificazione della attività amministrativa generalmente intesa ma sono espressamente dedicati ad una tipologia di sportello unico ovvero lo SUAP, acronimo di sportello unico per le attività produttive.

¹⁴⁰ Anche detta legge Bassanini 1, dal cognome dell'allora Ministro della Funzione Pubblica, intitolata «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa» in G.U. 17 marzo 1997, n. 63. La predetta legge ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi «volti a conferire alle Regioni e agli enti locali [...] funzioni e compiti amministrativi [...] relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive Comunità [...] localizzabili nei rispettivi territori (dunque regionali e locali) ed esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici», attuando in tal modo il più ampio decentramento amministrativo sinora realizzato e valorizzando il ruolo degli enti locali più vicini al cittadino (art. 1). A Costituzione invariata ha indicato tra i principi e criteri direttivi la tassatività delle funzioni e dei compiti riservati allo Stato e ribaltato il tradizionale sistema di ripartizione tra funzioni amministrative statali e regionali. Inoltre ha previsto all'art. 20, comma 8, una seconda delega da attuarsi tramite lo strumento della delegificazione attraverso l'emanazione di «appositi regolamenti, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per disciplinare i procedimenti» previsti dallo stesso comma e dall'allegato 1 alla stessa legge 59/1997. Cfr. G. DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remore, op.cit.*. L'autore mette in evidenza la complessità del sistema delle fonti disciplinanti lo sportello unico per le attività produttive in quanto si verifica la compresenza di due deleghe parallele nella stessa legge 59/1997: la prima, ex art. 1, per i decreti legislativi; la seconda, ex art. 20, comma 8, per i regolamenti atti a disciplinare i procedimenti indicati nello stesso ottavo comma e nell'allegato 1 alla stessa legge delega. Da queste due deleghe sono derivati il d.lgs. 112/1998 ed il d.p.R. 447/1998 approvati, nell'ordine, a distanza di un mese l'uno dall'altro. Cfr. anche C. VIVALDI, *Sportello unico: semplificazione degli adempimenti per le imprese*, Diritto e pratica delle Società, 1999, 46.

¹⁴¹ La legge è intitolata «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59» in G.U. 21 aprile 1998, n. 92, S.O. n. 77 (Rettifica G.U. 21 maggio 1997 n. 116).

¹⁴² La legge è intitolata «Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59 – in G.U. 28 dicembre 1998, n. 301.

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è uno strumento di semplificazione amministrativa che utilizza a sua volta altri strumenti di semplificazione (SCIA, silenzio assenso, accordo tra amministrazione e privati, conferenza di servizi ecc.) al fine di snellire i rapporti tra la PA e l'utenza.

Se è vero che lo SUAP introduce nel nostro ordinamento una nuova modalità organizzativa e procedimentale - che ben potrebbe essere presa come prototipo di uno sportello unico generalmente inteso - è altresì vero che è destinato ad una utenza ben determinata ovvero professionisti e imprese. Il modello SUAP viene comunque a poco a poco mutuato ed utilizzato in altri settori nei quali si esplica l'attività della PA¹⁴³ e si auspica che possa diventare un modello operativo generalizzato di funzionamento della pubblica amministrazione.

Il d.lgs. 112/1998 nel conferire alle Regioni ed agli Enti Locali le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive Comunità, delinea i diversi ruoli assunti da Comuni, Province e Regioni¹⁴⁴.

Il Comune viene, dunque, individuato come soggetto istituzionale principale presso il quale lo sportello unico deve essere istituito e deve operare in quanto è ad esso che vengono conferite le funzioni amministrative accorpate per materia¹⁴⁵.

Prima della legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁴⁶ il ruolo del Comune in relazione al governo del territorio, era già stato messo in evidenza con la legge 8 giugno 1990, n. 142

¹⁴³ Si rinvia retro a p. 59, nota 116, ove sono state individuate le normative istitutrici dei diversi sportelli unici previsti dal nostro ordinamento: edilizia, turismo, sociale, internazionalizzazione delle imprese, etc..

¹⁴⁴ Il d.lgs. 112/1998 ha attribuito le funzioni amministrative ai Comuni ed ha indicato i principi cui si deve ispirare il regolamento (*ex art. 20, comma 8, della legge 59/1997*) nel disciplinare il procedimento unico. V. A. BIANCO, *La realizzazione dello sportello unico*, Informatica ed Enti Locali, n. 4, 2001, 60, 61. Cfr. anche M. COLUCCI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 23*, Le Regioni, n. 3-4, 1998, 570 - 573; G. AVANZINI, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 24*, Le Regioni, n. 3-4, 1998, 574 - 577; E. BOSCOLO, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento agli artt. 25, 26 e 27*, Le Regioni, n. 3-4, 1998, 577 - 587; C. COSENTINO - F. FRASCA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè, Milano, 2001, 33-46.

¹⁴⁵ Cfr. G. DE GIORGI CEZZI, *Il procedimento semplificato mediante autocertificazione per la realizzazione di impianti produttivi nel regolamento sullo sportello unico*, in "Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese", Milano, Giuffrè, 1999, 25; P. MASCIOCCHI, *Industria e commercio: guida allo sportello unico*, Fise Servizi, Roma, 2001, 11- 16; P.P. GOLINELLI - MARTINETTI, *Lo sportello unico per le imprese*, Maggioli, Rimini, 2002, 41.

sull'ordinamento delle autonomie locali, abrogata in seguito dal T.U.E.L. (Testo Unico degli Enti Locali) approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che riconferma la posizione assunta dalla L. 142/1990¹⁴⁷.

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è stato modificato il Titolo V della Costituzione ed il Comune, quale ente territoriale più vicino ai cittadini, viene investito delle funzioni amministrative “ salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”¹⁴⁸.

Se i Comuni sono stati individuati come gli enti istituzionali più vicini alla Comunità, presso i quali pertanto vanno istituiti i SUAP, alle Regioni sono state assegnate le funzioni di coordinamento e di miglioramento dei servizi oltreché di assistenza¹⁴⁹ alle imprese, anche attraverso l'ausilio delle Province¹⁵⁰.

¹⁴⁶ La legge c.d. Bassanini 1 considera il Comune come l'ente maggiormente rappresentativo della Comunità, quello più vicino al cittadino, e ridisegna per così dire l'assetto istituzionale «a Costituzione invariata». V R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2001, 277 ss.

¹⁴⁷ L'art. 1 della legge 142/1990 stabilisce che «le Comunità locali ordinate in Comuni e Province sono autonome. Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria Comunità, e cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

¹⁴⁸ V. art. 118 Cost. così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Il predetto art. al comma 2 stabilisce che «i Comuni, le Province e le Città Metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze». A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione v. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2001, 277 ss. Cfr. inoltre A. MAZZAROLLI, *Funzioni locali, funzioni amministrative locali e principio di sussidiarietà*, Regione Veneto. Il diritto della Regione, n. 6, 2002, 937 ss. Sulle funzioni amministrative v. F. STADERINI, *Diritto degli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2003, 64 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004, 116 ss.

¹⁴⁹ L'attività di assistenza si concreta nella raccolta e diffusione, anche in via telematica, di informazioni. Nel caso specifico dello SUAP ad esempio, le informazioni possono concernere l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale (art. 24 D. Lgs. 112/1998); oppure le opportunità legate all'agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo (art. 23, comma 2, D. Lgs. 112/1998). L'art. 5, comma 2, lett. b, T.U. per l'Edilizia, si riferisce alle “[...] informazioni sugli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure previste dal presente regolamento, all'elenco delle domande presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le possibili informazioni utili disponibili [...]”. Ancora, come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza, lo Sportello Unico per l'Internazionalizzazione delle Imprese, istituito direttamente a livello regionale, offre tutta una serie di informazioni che vanno da quelle procedurali, a quelle finanziarie, agevolative, contributive, e meramente informative (art. 3, D.P.R. 161/2001), riportato in allegato. Lo Sportello Unico per l'Immigrazione, istituito presso le Prefetture – UTG, sembra maggiormente orientato allo scambio di informazioni tra uffici coinvolti nel procedimento, più che all'offerta informativa, e la normativa di riferimento si orienta a dettagliare le procedure da seguire al fine dell'ottenimento dei provvedimenti autorizzatori. Cfr. art. 18 della L. 30 luglio 2002, n. 189 – “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo” in Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 – S.O.; cfr. D.P.R. 27 luglio 2004, n. 242 “Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle Comunicazioni tra Amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale G.U. n. 220 del 18/09/2004. cfr. G. LUPONE, *Guida pratica per*

Come già accennato, con la disciplina dedicata allo sportello unico per le attività produttive, per la prima volta nel nostro ordinamento viene concentrata in un'unica amministrazione la responsabilità di un procedimento amministrativo che coinvolge amministrazioni diverse da quella procedente e, per tale sua natura il procedimento viene definito unico¹⁵¹.

Ed è proprio il d.p.R. 447/1998 che, sia pure specificamente dedicato al SUAP, ha regolamentato il procedimento amministrativo unico, in conformità ai principi dettati dall'art. 25 del d.lgs. 112/1998¹⁵².

le attività produttive, 31. Possiamo affermare che le attività informative sono ricollegabili allo sportello e quelle procedurali alla struttura che si cela dietro lo sportello, considerata unica responsabile dell'intero procedimento (art. 24, comma 1 D. Lgs. 112/1998 e art. 3, comma 1 D.P.R. 447/1998). Sul punto v. P. MASCIOCCHI, *Industria e commercio: guida allo sportello unico*, Fise Servizi, Roma, 2001, 23 ss.; C. COSENTINO – F. FRASCA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè, Milano, 2001, 36 ss.; P.P. GOLINELLI – E. MARTINETTI, *Lo sportello unico per le imprese*, Maggioli, Rimini, 2002, 41 ss.; G. LUPONE, *Guida pratica per le attività produttive*, 31 ss.

¹⁵⁰ V. C. COSENTINO – F. FRASCA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè, Milano, 2001, 34. Alle Province è riservato un intervento di tipo ausiliario, riconosciuto solo laddove ritenuto necessario dalle Regioni. Di fatto nella materia degli sportelli unici il ruolo delle Province si è rivelato spesso di grande valore, in quanto sono state capaci di coinvolgere i Comuni minori in progetti ai quali altrimenti non avrebbero potuto partecipare per mancanza di risorse proprie sia umane che strumentali. Cfr. FORMEZ – UPI – MIN. PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, *Le Province nell'attuazione del piano di e-government*, Formez, Roma, 2002.

¹⁵¹ V. art. 25, comma 1, del d.lgs. 112/1998 secondo cui "il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico". Tale modulo procedimentale produce assume grande rilevanza con riferimento ai procedimenti complessi nei quali sono coinvolte una pluralità di amministrazioni diverse. Con il procedimento unico nello sportello unico, telematico e non, i procedimenti amministrativi, che prima facevano capo alle diverse amministrazioni coinvolte, si trasformano in endoprocedimenti necessari ed indispensabili all'ottenimento di un provvedimento autorizzatorio unico, che verrà rilasciato dall'amministrazione comunale procedente per il tramite della struttura-sportello unico. Cfr. sul punto L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive. Il commento*, Giornale di diritto amministrativo, n. 2, 1999, 111 ss.; F. FONDERICO, *L'attuazione delle norme sullo sportello unico per le attività produttive*, Giornale di diritto amministrativo, 1999, 1018. Conseguono sul piano giuridico delle perplessità sulla qualificazione degli atti finali posti in essere dalle amministrazioni coinvolte nel procedimento, diverse da quella procedente. In particolar modo in relazione al profilo della tutela del cittadino ed alla impugnabilità o meno degli atti finali posti in essere dalle amministrazioni terze. «Il nuovo procedimento di autorizzazione agli impianti produttivi è unico e si conclude con un unico provvedimento del Comune, rispetto al quale gli altri atti di assenso (precedentemente adottati all'esito di autonomi procedimenti amministrativi) di competenza delle diverse amministrazioni preposte alla tutela di specifici interessi pubblici, assumono valore ed effetto endoprocedimentale. [...] Salvi i profili di tutela giurisdizionale nei confronti di determinazioni negative che, in quanto ostative all'ulteriore corso del procedimento (c.d. arresto procedimentale) sono ritenuti dalla dottrina autonomamente impugnabili».

¹⁵² V. Art. 25 d.lgs. 112/1998 - "Procedimento" - : "1. Il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico. L'istruttoria ha per oggetto in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza. 2. Il procedimento, disciplinato con uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59, si ispira ai seguenti principi:a) istituzione di uno sportello unico presso la struttura organizzativa e individuazione del responsabile del procedimento; b) trasparenza delle

Occorre precisare che astrarre i principi generali dalla normativa dedicata dal legislatore al procedimento unico relativamente al SUAP permette di delineare un modulo procedimentale unico applicabile a qualsiasi tipologia di sportello unico, telematico e non, che possa essere utilizzato come prototipo di funzionamento di una PA generalmente intesa fondata sui principi della cooperazione applicativa.

Nelle intenzioni del legislatore del 1998 gli sportelli unici avrebbero dovuto essere realizzati entro il 27.05.1999 ma tale termine non è stato rispettato dalle amministrazioni locali in quanto all'improvviso hanno ricevuto un ampio trasferimento di funzioni amministrative senza aver avuto il tempo di adeguare l'organizzazione e le strutture ma soprattutto senza aver ricevuto adeguate risorse per impostare un modulo funzionale e partecipativo così innovativo come lo sportello unico¹⁵³.

procedure e apertura del procedimento alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi; c) facoltà per l'interessato di ricorrere all'autocertificazione per l'attestazione, sotto la propria responsabilità, della conformità del progetto alle singole prescrizioni delle norme vigenti; d) facoltà per l'interessato, inutilmente decorsi i termini per il rilascio degli atti di assenso previsti, di realizzare l'impianto in conformità alle autocertificazioni prodotte, previa valutazione favorevole di impatto ambientale, ove prevista dalle norme vigenti e purché abbia ottenuto la concessione edilizia; e) previsione dell'obbligo della riduzione in pristino nel caso di falsità di alcuna delle autocertificazioni, fatti salvi i casi di errori od omissioni materiali suscettibili di correzioni o integrazioni; f) possibilità del ricorso da parte del Comune, nella qualità di amministrazione procedente, ove non sia esercitata la facoltà di cui alla lettera c), alla conferenza di servizi, le cui determinazioni sostituiscono il provvedimento ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127; g) possibilità del ricorso alla conferenza di servizi quando il progetto contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico; in tal caso, ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni avanzate in conferenza di servizi nonché delle osservazioni e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150; h) effettuazione del collaudo, da parte di soggetti abilitati non collegati professionalmente né economicamente in modo diretto o indiretto all'impresa, con la presenza dei tecnici dell'unità organizzativa, entro i termini stabiliti; l'autorizzazione e il collaudo non esonerano le amministrazioni competenti dalle proprie funzioni di vigilanza e controllo e dalle connesse responsabilità previste dalla legge. 3. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nel presente articolo secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione”.

¹⁵³ I cambiamenti necessitano di tempo per poter essere operativi necessitando di tutta una serie di attività che vanno dall'informazione sulla normativa al reperimento di risorse economiche, dalla formazione del personale alla organizzazione degli spazi ed all'approntamento dei mezzi occorrenti. Cfr. G. LUPONE, *Guida pratica per le attività produttive*, 7 s. L'autore sottolinea tra le ragioni dei ritardi ed omissioni la mancanza presso i Comuni *dell'humus culturale* idoneo a recepire la volontà del legislatore che trova dei precedenti nella mancanza di recepimento di disposizioni semplificatrici presenti anche in altre leggi”. Il trasferimento di funzioni amministrative e le disposizioni del D. Lgs 112/1998 e del D.P.R. 447/1998 hanno richiesto ai Comuni un grande sforzo sia in termini economici che organizzativi di cui non si può non tenere conto. Ancora sulle difficoltà legate alla mancanza di formazione del personale, specialmente nei piccoli Comuni, cfr. C. DI MARCO, *Lo sportello unico delle attività produttive fra semplificazione, trasparenza e concertazione. Profili teorici e problemi applicativi*, in Atti della Giornata di Studio

Preso atto delle difficoltà sopra descritte il Consiglio dei Ministri ha promosso un accordo in Conferenza Unificata, siglato il 01.07.1999, avente ad oggetto il processo di istituzione degli sportelli unici nel territorio nazionale¹⁵⁴ sulla base del quale sono stati individuati tutta una serie di criteri applicativi¹⁵⁵. L'accordo ha indicato espressamente i benefici conseguenti all'istituzione degli sportelli unici sia per le imprese ma anche per le amministrazioni¹⁵⁶.

A partire dal duemila il Governo ha promosso diverse iniziative al fine di fornire assistenza ai Comuni per l'istituzione degli sportelli unici¹⁵⁷.

Inizialmente, non tutti i Comuni hanno istituito uno sportello unico o comunque si sono limitati a costituirlo solo formalmente¹⁵⁸.

“Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi”, Università degli Studi di Teramo, 20 gennaio 2000, pubblicati in Nuova Rassegna, n. 21, 2000, 2298 ss.. Cfr. infine FORMEZ, *Manuale del responsabile di Sportello Unico*, Formez, Roma, 2001, 22: «i Comuni devono far fronte a questa nuova incombenza con proprio personale, con la propria dotazione strutturale e finanziaria. Ogni ente dovrà trovare al proprio interno risorse umane, strumentali e finanziarie tali da consentire l'esercizio della funzione».

¹⁵⁴ L'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, prevede e disciplina la Conferenza Unificata, la quale altro non è che l'unificazione in un'unica conferenza della Conferenza Stato-Città-Autonomie Locali e della Conferenza Stato-Regioni, per le materie ed i compiti di interesse Comune, delle Regioni, Province, Comuni e Comunità montane. Sul punto cfr. F. FONDERICO, *L'attuazione delle norme sullo sportello unico*, Giornale di diritto amministrativo, 1999, 1018 s.; FORLENZA O. - MANZI G., *Commento a Circ. Pres. Cons. dei Ministri e Dip.. Affari giur. e leg. 8 luglio 1999 n. DAGL 1.3.1/43647. Criteri per l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 e al d.p.R. 20 ottobre 1998 n. 447, in materia di sportello unico per le attività produttive*, Guida al diritto, n. 30, 1999, 136 s.; G. LUPONE, *Guida pratica per le attività produttive*, 6-17.

¹⁵⁵ Nell'accordo sono stati precisati: a) le attribuzioni dei Comuni ed il ricorso all'avvalimento; b) il ruolo del responsabile unico del procedimento; c) il ruolo delle Regioni e delle Province; d) i rapporti tra il Comune e le altre amministrazioni; e) l'ambito di applicazione della disciplina riguardante lo sportello unico; f) il caso in cui l'istituzione dello sportello unico sia sorretta da patti territoriali e contratti d'area; g) i criteri di applicazione della normativa; h) l'efficacia della normativa; i) i casi in cui sia necessario segnalare le difficoltà di applicazione della normativa all'Osservatorio sulle semplificazioni.

¹⁵⁶ Cfr. FORLENZA O. - MANZI G., *Commento a Circ. Pres. Cons. dei Ministri e Dip.. Affari giur. e leg. 8 luglio 1999 n. DAGL 1.3.1/43647. Criteri per l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 e al d.p.R. 20 ottobre 1998 n. 447, in materia di sportello unico per le attività produttive*, Guida al diritto, n. 30, 1999, 136; F. FONDERICO, *L'attuazione delle norme sullo sportello unico per le attività produttive*, Giornale di diritto amministrativo, 1999, 1018.

¹⁵⁷ Il Consiglio dei Ministri, il 12 maggio 2000, ha varato un programma d'azione “Action Plan”, finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha coinvolto 2580 Comuni. Inoltre, con la Deliberazione Cipe 2 novembre 2000, n. 119 (Finanziamento sportello unico e avvio rete patti territoriali, in G.U. 31 gennaio 2001, n. 25) il Governo ha stanziato un finanziamento di 75 miliardi per la realizzazione di sportelli unici nelle aree depresse, garantendo inoltre a quei Comuni che ne facciano richiesta tutoraggio ed assistenza tecnica. Ancora nel 2002 è stato pubblicato l'Avviso 1/2002 dal Formez e dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Cfr. FORMEZ, *Lo sportello unico europeo*, Formez, Roma, 2005, p. 9-14; cfr. T. SFORZA, *Gli interventi per la costituzione degli sportelli unici: risultati e nuove prospettive*, www.sportelloimpresa.it.

Il d.p.R. 447/1998 è stato in seguito modificato dal d.p.R. 7 dicembre 2000, n. 440 che ha recepito l'Accordo concluso nella Conferenza Unificata.

Il d.p.R. 440/2000 ha meglio precisato il funzionamento del procedimento unico rendendo obbligatoria la presentazione delle istanze allo sportello e dichiarando l'inefficacia degli atti eventualmente posti in essere ed emanati dalle altre amministrazioni al di fuori del procedimento unico. Sono stati individuati come atti istruttori tutti quegli atti posti in essere dalle amministrazioni coinvolte in vista dell'adozione del provvedimento unico¹⁵⁹. Sono stati poi conferiti più ampi poteri al responsabile del procedimento e sono stati abbreviati i termini del procedimento¹⁶⁰.

Non si può non tener conto, nell'esame delle fonti normative riguardanti lo sportello unico, della legge 241/1990, cui lo stesso regolamento fa rinvio esplicito. La legge sul procedimento amministrativo è stata poi riformata con la legge 11 febbraio 2005, n. 15 e con il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modifiche nella legge 14 maggio 2005, n. 80¹⁶¹, e poi ancora, successivamente, con la legge 2 aprile 2007 n. 40, con la legge 18 giugno 2009 n. 69, con il d.l. 31 maggio 2010 n. 78, con il d.lgs 2 luglio 2010 n. 104, con il d.lgs 13 maggio 2011 n. 70, con il d.l. 138 del 2011, con la legge n. 180 del 2011, con il d.lgs. 195 del 2011, e da ultimo con il d.l. 9 febbraio 2012 n. 5 convertito in legge 4 aprile 2012 n. 35, con il d.l. 22 giugno 2012 n. 83 convertito in legge 7 agosto 2012 n. 134 (c.d. decreto sviluppo), con la legge 6 novembre 2012 n. 190 (c.d. legge anticorruzione), e con il d.l. 18 ottobre 2012 n. 179 (c.d. decreto sviluppo bis).

Lo sportello unico per le attività produttive ha continuato ad essere tenuto in considerazione dal legislatore il quale - avendo cercato di predisporre un terreno fertile sul quale possa operare, anche attraverso l'invito espresso all'utilizzo di strumenti informatici

¹⁵⁸ Su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Formez ha realizzato il "Progetto SI" al fine di sostenere l'attuazione della normativa riguardante lo Sportello Unico per le Attività Produttive (d.p.R. 447/1998 e successive modifiche).

¹⁵⁹ In ordine all'obbligatorietà dell'istituzione dello sportello unico e della qualificazione degli atti posti in essere dalle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento si veda la sentenza della Corte Costituzionale 23 luglio 2000, n. 376.

¹⁶⁰ Cfr. P.P. GOLINELLI – E. MARTINETTI, *Lo sportello unico per le imprese. Guida ai procedimenti*, Maggioli, Rimini, 2002, 20 ss.

¹⁶¹ Con la legge 15/2005, tra le altre cose, il legislatore ha introdotto delle innovazioni riguardanti la conferenza di servizi (art. 14 ss. legge 241/1990), ricordando che quest'ultima è una delle modalità procedurali prescelte dal legislatore dello SUAP per realizzare il procedimento unico semplificato il quale diventa telematico con la previsione dell'uso degli strumenti informatici per la convocazione ed attuazione della conferenza e con la previsione dell'uso della telematica nello svolgimento dei rapporti interni ed esterni delle amministrazioni pubbliche (art. 3 bis legge 241/1990). Cfr. V. Gherghi, *Prime riflessioni sulla legge 15/2005 di riforma del procedimento amministrativo*, Nuova Rassegna, n. 7, 2005, 803 ss.; V. Martorano (a cura di), *In equilibrio tra semplificazione e trasparenza*, Guida agli Enti Locali, n. 12, 2005, 11 ss.

e telematici - gli ha dedicato anche l'art. 10 del CAD, entrato in vigore il 1 gennaio 2006, che introduce la prima forma telematica dello sportello¹⁶².

Ancora la legge 28 novembre 2005, n. 246, all'art. 5, prevede la possibilità che il Governo stipuli degli accordi o concluda delle intese al fine di rendere operativi gli sportelli unici, favorendo la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali coinvolti¹⁶³. La predetta legge comunque non solo incentiva la cooperazione tra gli enti e tra questi e le organizzazioni interessate ma spinge anche verso un maggiore snellimento ed una maggiore semplificazione procedimentale incentivando l'utilizzo delle tecnologie informatiche¹⁶⁴.

Nonostante gli interventi normativi sopra individuati si può affermare con certezza che lo SUAP, originariamente disciplinato, come detto, dal d.p.R. 20 ottobre 1998, n. 447, non ha in tutti questi anni trovato una efficace ed omogenea attuazione sul territorio nazionale.

Su tale situazione è intervenuto l'art. 38, comma 3, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazione dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha disposto il riordino e la semplificazione della disciplina del SUAP¹⁶⁵.

Ai sensi del predetto articolo, da ultimo, è stato adottato il nuovo d.p.R. 7 settembre 2010 n. 160, che contiene il regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina

¹⁶² Articolo 10 CAD: Sportello unico per le attività produttive. 1. Lo sportello unico per le attività produttive di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, eroga i propri servizi verso l'utenza in via telematica. 2. Abrogato. 3. Abrogato. 4. Lo Stato realizza, nell'ambito di quanto previsto dal sistema pubblico di connettività di cui al presente decreto, un sistema informatizzato per le imprese relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali anche ai fini di quanto previsto all'articolo 11. Cfr. G. FROSIO, *Guida al Codice della Pubblica Amministrazione Digitale*, Simone, Napoli, 2005; M. MORELLI, *La seconda fase della digitalizzazione nella pubblica amministrazione tra utopia e realtà*, Nuova Rassegna, n. 10, 2005, 1123 ss.

¹⁶³ L. 28 novembre 2005, n. 246 intitolata «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005» in G.U. n. 280 del 1 dicembre 2005 all'art. 5 prevede che «il Governo e le Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, promuovono intese o concludono accordi [...] al fine di [...] assicurare la rimozione degli ostacoli, ove esistenti, alla piena operatività degli sportelli unici di cui agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché l'estensione e lo sviluppo dell'operatività degli stessi, favorendo: 1) l'adozione di modelli organizzativi differenziati in relazione alla dimensione territoriale e demografica di interesse, nel rispetto dell'autonomia dei soggetti coinvolti, al fine di garantire adeguati livelli di funzionalità, nonché il coordinamento e la cooperazione tra i diversi livelli di governo; 2) l'affidamento di ulteriori ambiti procedimentali alla gestione degli sportelli unici, sia a fini di semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività d'impresa, sia a fini di promozione territoriale; 3) l'implementazione di modelli innovativi per la formazione del personale addetto agli sportelli unici; 4) l'adozione di efficaci strumenti di informatizzazione dei processi e di diffusione della conoscenza del contesto territoriale».

¹⁶⁴ Cfr. la legge 28 novembre 2005, n. 246, che all'art. 1 sottolinea la necessità di aggiornare le procedure «prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della Comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa».

¹⁶⁵ Grazie anche al coinvolgimento delle Camere di Commercio, i Comuni, attraverso il portale www.impresainungiorno.gov.it, sono effettivamente l'amministrazione di riferimento per tutti gli operatori economici. V. art. 3 d.p.R. 7 settembre 2010 n. 160.

sullo Sportello Unico per le Attività Produttive, e che stabilisce che ogni pratica deve essere presentata esclusivamente in modalità telematica e deve essere gestita telematicamente garantendo l'interoperabilità tra i vari soggetti pubblici.

Tutta la normativa nazionale sopra individuata va raccordata¹⁶⁶ con le normative regionali, ed in particolare con la legge della Regione Sardegna 5 marzo 2008 n. 3¹⁶⁷, alla quale si rimanda.

4. Il principio di unicità: funzionale, organizzativa strutturale e procedimentale.

Lo sportello unico come modello di semplificazione amministrativa si configura, più esattamente, come modello di semplificazione per unificazione in cui si concretizzano i principi di unicità funzionale, organizzativa strutturale, e procedimentale¹⁶⁸.

Il presupposto imprescindibile perché il principio di unicità possa trovare attuazione si rinviene nelle forme di cooperazione e collaborazione tra i vari livelli di governo e tra le diverse amministrazioni allo scopo di realizzare l'obiettivo Comune della cura e della tutela degli interessi pubblici.

Dalla lettura del regolamento sullo sportello unico per le attività produttive emerge che: funzioni inerenti una stessa materia vengono conferite ad un unico soggetto istituzionale; procedimenti amministrativi di competenza di amministrazioni diverse si trasformano in "endoprocedimenti" confluenti nel procedimento unico; viene proposta l'istituzione di uffici che trasversalmente si occupano di svolgere attività che per tradizione erano

¹⁶⁶ Come è facilmente intuibile tutte queste fonti normative sulla disciplina dello SUAP creano problemi di coordinamento, ma problemi analoghi sono stati sollevati anche in merito alla disciplina dello sportello unico per l'edilizia. A tal proposito cfr. D. CORLETTI, *Lo sportello unico per l'edilizia fra Governo, Regioni e Comuni*, Riv. Giur. Urb., n. 3-4, 2001, 539 ss.

¹⁶⁷ V. www.sardegناسuap.it.

¹⁶⁸ Lo sportello unico, come detto, si aggiunge agli altri istituti di semplificazione amministrativa introdotti dal legislatore nel nostro ordinamento, quali il silenzio assenso, la conferenza di servizi, l'autocertificazione, etc., e si configura come strumento deputato all'unificazione "organizzativa e procedimentale dell'attività amministrativa di settore". Sul punto, cfr. E. STICCHI DAMIANI, *L'Unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in "Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese", Milano, Giuffrè, 1999, 11 ss. V. anche G. PIPERATA, *Profili organizzativi dello sportello unico per le attività produttive*, in G. GARDINI – G. PIPERATA, a cura di, "Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive", Giappichelli, Torino, 2002, 86-87; M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in S. CASSESE, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, 2269 s.

frammentate in una pluralità di uffici di amministrazioni diverse; viene a costituirsi un centro “unico” di imputazione di responsabilità di un procedimento amministrativo che vede comunque coinvolte amministrazioni appartenenti a livelli istituzionali diversi; la stessa forma organizzativa gestionale coinvolge unificandole le diverse amministrazioni configurando un unico soggetto titolare¹⁶⁹.

Lo sportello unico è realizzabile non soltanto grazie alle previsioni normative ma soprattutto grazie alle innovazioni tecnologiche, le quali consentono, infatti, alle amministrazioni pubbliche di divenire un unico sistema amministrativo appartenente ad un'unica rete amministrativa, informatica e telematica¹⁷⁰.

L'idea stessa di sportello unico telematico richiede una diversa modalità procedimentale che nasce e si evolve dal concetto tradizionale di procedimento.

Il principio di unicità funzionale richiede, anzitutto, la necessità dell'accorpamento delle funzioni amministrative riguardanti una determinata materia ed il loro conferimento ad un unico soggetto istituzionale, ed in secondo luogo, richiede l'unificazione dei procedimenti amministrativi¹⁷¹.

¹⁶⁹ Sono previste forme meno unificate di sportelli unici come per esempio nel regolamento sullo “Sportello per l’immigrazione” ove le competenze dei diversi uffici sono ben delineate ed emerge con chiarezza il ruolo di coordinamento riservato allo sportello unico nonché la natura giuridica provvedimentale degli atti posti in essere dalle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento. Cfr. D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334 “Regolamento recante modifiche ed integrazione al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione” in G.U. 10 febbraio 2005, n. 33, S.O.

¹⁷⁰ La costituzione di un sistema informatico ed informativo interconnesso ed interoperabile verrà realizzato con l’attuazione del cosiddetto “SPC” ovvero “Sistema Pubblico di Connettività” destinato a sostituire l’oramai superata concezione della “Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione”. L’SPC può essere definito come “l’insieme di strutture organizzative, infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l’integrazione e la circolarità del patrimonio informativo della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l’interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza e la riservatezza delle informazioni”, cfr. L. MARASSO, *Manuale dell’e-government*, Maggioli, Rimini, 2005, 375. Il Sistema Pubblico di Connettività è oggi disciplinato dal Codice dell’Amministrazione Digitale e precisamente dall’art. 73.

¹⁷¹ V. E. STICCHI DAMIANI, *L’Unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in “Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese”, Milano, Giuffrè, 1999, 1-4, il quale, con riferimento agli articoli del d.lgs. 112/1998, fa notare che “le norme che conferiscono ai Comuni le funzioni amministrative in tema di insediamento di impianti produttivi sono direttamente ispirate a un criterio di unificazione funzionale”. L’autore precisa, inoltre, come “la tecnica dell’unificazione funzionale” non sia una novità e che dei precedenti sono rinvenibili “nelle vicende del primo trasferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti Locali” laddove si assiste alla “concentrazione in capo ad un unico ente del maggior numero di funzioni inerenti la stessa materia”. La conclusione è secondo l’autore che attraverso l’unificazione procedimentale emerga “una vicenda di unificazione ben più rilevante, sotto il profilo della semplificazione, della semplice unificazione oggettiva” che ha dirette ripercussioni sul procedimento amministrativo. Cfr. anche L. ZANETTI, *Il procedimento unificato*

Il soggetto istituzionale che si presta maggiormente a divenire centro di imputazione della titolarità delle funzioni amministrative è il Comune, in quanto maggiormente rappresentativo degli interessi pubblici locali e per sua stessa connotazione più vicino alle esigenze del cittadino¹⁷².

L'accorpamento di funzioni consente all'amministrazione comunale di perseguire maggiormente e meglio la cura degli interessi pubblici tramite una struttura unificata che si configuri come centro di coordinamento, raccordo e responsabilità¹⁷³ anche di altre amministrazioni coinvolte nei procedimenti amministrativi, le quali non vengono private del loro ruolo di emanare atti autorizzatori, pareri, nulla osta o atti di consenso, comunque denominati¹⁷⁴. Nel conferimento delle funzioni amministrative ai Comuni sono stati

per gli impianti produttivi, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), “*Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*”, Giappichelli, Torino, 2002, 146 ss.

¹⁷² Il ruolo del Comune viene confermato ed ampliato con la riforma del Titolo V della Costituzione, la quale “disegna un sistema che indipendentemente dalla ripartizione delle funzioni legislative (distribuite tra Stato e Regioni) riconosce in linea di principio solo ai Comuni una competenza amministrativa generale. Tutti gli altri livelli istituzionali (Province, Regioni e Stato) risultano perciò titolari delle sole funzioni amministrative loro spettanti in base al principio di sussidiarietà c.d. ‘verticale’, in base al quale esigenze di differenziazione, adeguatezza o condizioni unitarie di esercizio legittimano la riserva di funzioni amministrative a sedi istituzionali di dimensione più ampia (art. 118.1 Cost.)”. V. M. CAMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, 84-85; R. GRACILI – L. MELE, *Tempo spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Enti Pubblici, n. 12, 2002, 653. Sebbene ai Comuni sia riconosciuto tale ruolo primario, non sono però mancati casi di sportelli unici istituiti ad altri livelli istituzionali: lo “sportello unico per l’immigrazione” presso le Prefetture – UTG, a livello Provinciale; lo “sportello unico per l’internazionalizzazione delle imprese” a livello regionale. Si veda sul punto anche la sentenza della Corte Cost. 19 dicembre 2003, n. 364, e la sentenza della Corte Cost. 23 luglio 2002, n. 376, in www.giustizia-amministrativa.it. Cfr. in particolare la sentenza 376/2002, in www.giustizia-amministrativa.it. La Corte Costituzionale ha affermato che l’istituzione dello sportello unico “ha lo scopo [...] di prevedere che ciascuna delle diverse amministrazioni competenti adottate, nella propria autonomia, le misure organizzative necessarie perché le attività ad essa demandate siano svolte nel modo più rapido, così da coordinare i termini stabiliti per ciascuna di tali attività con i termini previsti per il compimento del procedimento unico” e ribadisce che l’intento del legislatore sottostà ad “un’esigenza di coordinamento [...] che si correla naturalmente con l’intento unificante e semplificante”. Oltre a riaffermare il principio di unicità funzionale la Corte qualifica espressamente quali atti istruttori gli atti emanati dalle altre amministrazioni nell’ambito del procedimento unico. La sentenza in esame, è considerata “la pietra miliare della giurisprudenza dello sportello unico per le attività produttive”. In termini v. C. FACCHINI, *Lo sportello unico per le attività produttive visto dalla giurisprudenza*, Azienditalia, n. 4, 2005, 259 ss. Cfr. anche C. TRAMONTANA, *Delegificazione e sportello unico*. Normativa statale non invade la competenza regionale, *Nuove Autonomie*, n. 4-5, 2002, 754-755.

¹⁷³ Cfr. L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1999, 110, secondo cui «si persegue, allora, un effetto di semplificazione individuando o creando una struttura che svolga il ruolo di collettore di tutte le istanze e di tutte le attività e che operi quale referente unico sia per i soggetti privati interessati, sia per i soggetti pubblici coinvolti».

¹⁷⁴ Cfr. M. D’ORSOGNA, *Unificazione funzionale e sportello unico*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2003, 473, secondo cui “la centralità del Comune (presso il quale la struttura è incardinata) è stata ravvisata, pertanto, non in una presunta titolarità (della globalità) delle

individuati precisi criteri e principi che ben possono essere considerati principi generali applicabili allo sportello unico in generale e tra questi si evidenziano i seguenti: la riduzione del numero di amministrazioni che devono intervenire nel procedimento e la riduzione delle competenze con relativo accorpamento di funzioni per settori omogenei; la creazione di centri interservizi in cui sia possibile raggruppare competenze diverse che confluiscono in un'unica procedura; la riduzione del numero di procedimenti amministrativi anche attraverso l'unificazione di procedimenti relativi ad una stessa attività¹⁷⁵.

Nella materia delle attività produttive l'amministrazione comunale concentra, in particolare, tutte le funzioni amministrative relative alle domande per la localizzazione, la realizzazione, la ristrutturazione e l'ampliamento delle attività produttive¹⁷⁶.

Il soggetto istituzionale cui vengono conferite le funzioni amministrative deve poi realizzare **l'unicità organizzativa**, la quale, allo stato, sembra impossibile da realizzarsi laddove ogni amministrazione coinvolta nel procedimento amministrativo conservi ognuna la propria autonomia e non permetta alcuna ingerenza da parte dell'amministrazione precedente. Per esemplificare il Comune non può esercitare i propri poteri nell'ambito delle procedure di competenza regionale benché entrambe le amministrazioni siano coinvolte in un medesimo procedimento amministrativo.

competenze inerenti la materia in questione; bensì nel (diverso e per certi versi assai più delicato) ruolo di coordinamento e vigilanza sul corretto andamento del procedimento unificato”, ruolo che può essere ben compreso nella sua pienezza se proiettato “nella più ampia prospettiva di una concezione di tipo oggettivo-funzionale dell'amministrazione” ovvero “verso il raggiungimento in concreto di risultati”. Cfr. anche L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1999, 110, secondo la quale “l'unicità della struttura responsabile non necessariamente comporta una riallocazione della titolarità delle attribuzioni relative alla materia da semplificare, ma è strumentale alla celerità dell'azione amministrativa, alla conoscibilità delle informazioni e delle decisioni rilevanti e alla certezza degli effetti prodotti”.

¹⁷⁵ Si veda la legge n. 59/1997 ed in particolare l'art. 20, comma 5, il quale è stato sottoposto a successive modifiche che hanno integrato i principi e criteri in esame. Tra gli interventi normativi modificativi si ricorda la legge n. 246/2005, in cui rileva l'invito all'uso delle tecnologie informatiche e della Comunicazione, nonché la revisione delle procedure al fine di renderle compatibili con l'ottimale utilizzo di questi strumenti. (art. 1, comma 1, lett. f). Sul punto, v. E. STICCHI DAMIANI, *L'Unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in “Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese”, Milano, Giuffrè, 1999, 1 ss.; P.P. GOLINELLI – E. MARTINETTI, *Lo sportello unico per le imprese. Guida ai procedimenti*, Maggioli, Rimini, 2002, 18-19.

¹⁷⁶ V. E. STICCHI DAMIANI, *L'Unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in “Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese”, Milano, Giuffrè, 1999, 3, il quale lamenta l'incompletezza dell'unificazione funzionale avvenuta in materia di attività produttive, poiché rimangono al di fuori della competenza comunale: la valutazione d'impatto ambientale; gli assenti relativi alla prevenzione incendi, la sicurezza degli impianti elettrici, le emissioni inquinanti ed altre fattispecie.

In un certo qual modo, una unicità organizzativa potrebbe comunque realizzarsi nel senso di un coordinamento delle attività delle varie amministrazioni coinvolte in vista dell'emanazione del provvedimento amministrativo, espressione della cura dell'interesse pubblico. D'altro canto, lo stesso legislatore delinea un assetto dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali di tipo essenzialmente collaborativo, nel pieno rispetto del principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti Locali, introdotto dalla legge delega n. 59/1997.

L'unicità organizzativa si realizza in tal modo sul piano delle relazioni inter-istituzionali secondo un profilo gestionale e procedimentale¹⁷⁷.

Sulla base delle sopra esposte considerazioni Regione e Provincia devono cooperare con il Comune al fine di realizzare lo sportello unico il quale rimane di competenza comunale. Per cui il *front office* comunale realizza la massima ed assoluta unicità attraverso accordi e intese raggiunte con le altre amministrazioni, quali Province e Regione, al fine di armonizzare lo svolgersi del procedimento unico¹⁷⁸.

Individuata la struttura e lo sportello unico di *front office* comunale deve essere individuata la struttura unica, responsabile del procedimento unificato (art. 24 d.lgs. n. 112/1998, comma 1), la quale diverrà responsabile per il tramite del dirigente o del funzionario a ciò preposto, che sarà al contempo anche responsabile della stessa struttura¹⁷⁹.

Alla struttura viene affidato l'intero procedimento (art. 3, comma 1, d.p.R. n. 447/1998); la pronuncia sulla conformità degli atti in suo possesso, dei progetti preliminari sottoposti al suo parere (art. 3, comma 3, d.p.R. n. 447/1998). L'art. 4, comma 1, del d.p.R. n. 447/1998

¹⁷⁷ V. L. CACCIA – G. VALOTTI, *Lo sportello unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Etas, Milano, 2000, 157 ss. Gli autori distinguono tra due tipi di “relazioni interistituzionali”, la prima “funzionale alla gestione in forma associata”, la seconda “funzionale all'espletamento del procedimento unico”.

¹⁷⁸ La scelta del Comune quale soggetto istituzionale più vicino ai cittadini è certamente funzionale all'obiettivo che si vuole raggiungere. La concentrazione in capo ad un'unica amministrazione procedente consente la costituzione di un sistema procedurale unificato, da intendersi non nel senso che di tutto si occuperà il Comune, ma che tutte le amministrazioni coinvolte coopereranno tra loro e si rivolgeranno al centro del procedimento amministrativo, ovvero alla struttura comunale. La realtà concreta in cui ogni amministrazione coinvolta rimane impenetrabile se non attraverso meccanismi di concertazione e confronto e l'impianto normativo generale che ripartisce le competenze tra le diverse amministrazioni pubbliche, non devono essere visti come un ostacolo all'effettiva realizzazione del principio di unicità.

¹⁷⁹ V. G. LUPONE, , *Guida pratica per le attività produttive*, 34-35, che sottolinea come la figura del responsabile del procedimento disciplinata dal d.lgs. n. 112/1998 e dal d.p.R. n. 447/1998 si discosti da quella prevista dalla legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990). Nel primo caso, il responsabile dell'intero procedimento è unico, mentre nel secondo, viene nominato un responsabile in relazione ad ogni singola pratica. Non sono però mancate in passato interpretazioni che hanno ravvisato, nella disciplina dettata dalla legge n. 241/1990, sul responsabile del procedimento, l'introduzione di un principio di unicità-unificazione della responsabilità procedimentale legata all'introduzione della nozione di unità organizzativa

ha anche previsto che la domanda unica vada presentata alla struttura, alla quale sono rimessi tutta una serie di altri adempimenti riguardanti le fasi procedurali.

La struttura, a sua volta, “si dota di uno sportello unico [...], al quale gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti dai procedimenti”¹⁸⁰.

La struttura quindi si occupa delle fasi di organizzazione interna mentre lo sportello unico offre quell’apertura verso l’esterno, verso i cittadini.

Non si può, ovviamente, non considerare la struttura e lo sportello se non come un unico ufficio comunale¹⁸¹.

La struttura, infatti, è istituita presso l’amministrazione comunale precedente ed all’interno della predetta struttura viene istituito lo sportello unico.

La struttura quindi è dotata di uno sportello unico, il *front office*, e di uffici che svolgono tutte le attività di *back office*.

Da ciò ne consegue che lo sportello non può esistere senza la struttura di cui è parte integrante.

Parlare di sportello unico significa, pertanto, parlare dell’insieme unitario struttura-sportello, ben conoscendo le differenze funzionali della struttura e dello sportello¹⁸².

Lo sportello unico deve coordinare le fasi procedurali che vedono coinvolte diverse amministrazioni, sia come informatore, essendo responsabile dell’archivio informatico e

responsabile. Sul punto, cfr. A. MAVELLI, *Brevi riflessioni sul responsabile del procedimento*, in F.P. Pugliese (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1999, 97 ss.

¹⁸⁰ V. (art. 3, comma 1, del d.p.R. n. 447/1998).

¹⁸¹ Cfr. G. PIPERATA, *Profili organizzativi dello sportello unico per le attività produttive*, in G. GARDINI - G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002, 94 ss.

¹⁸² Secondo una parte della dottrina, invece, bisogna distinguere i due istituti, evidenziando le differenze. V. G. LUPONE, *Guida pratica per le attività produttive*, 36, secondo cui “va intanto precisato che compete alla struttura unica tutto l’iter del procedimento e l’atto finale dello stesso, vale a dire il provvedimento decisorio o autorizzatorio: accoglimento o rigetto della domanda dell’interessato. Mentre allo sportello unico appartiene il compito della informazione, puntuale quanto a celerità ed esattezza, che può essere data in via diretta, in via informatica o telematica. Ne consegue che lo sportello unico deve essere collegato direttamente con la struttura e con le sue articolazioni interne, con la struttura ad hoc della Regione, con la struttura istituita presso la Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, con i referenti designati dalla Provincia, dai Comuni associati, dai Patti territoriali e dai Contratti d’area”. V. anche S. DI ROSA, *Sportello unico per l’insediamento di attività produttive di beni e servizi: osservazioni e commenti al D.P.R. 447/1998*, in *L’amministrazione italiana*, 1999/3, 432 ss. Secondo il predetto autore è necessario precisare che: “pur non essendo la Struttura organizzativa e lo Sportello unico la stessa cosa, questi devono esser visti come due parti di uno stesso insieme; con funzioni endoprocedurali diverse, ma con un’unica finalità consistente nel pervenire al traguardo del provvedimento di autorizzazione conclusiva per il tramite di un unico procedimento”. Secondo L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive. Il commento*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 21, 1999, 111, lo sportello unico è “un’articolazione organizzativa della struttura unica, alla quale rimangono intestati i compiti di decisione” ed “è la struttura a pronunciarsi preliminarmente sulla conformità dei progetti, [...] a ricevere le domande di autorizzazione, a dare inizio al procedimento e a curare lo svolgimento dell’istruttoria”.

delle attività di informazione relative agli adempimenti, alle normative, al territorio, sia come promotore, laddove le informazioni svolgano un ruolo inteso a migliorare lo sviluppo locale, ed anche come consulente, laddove tenuto a svolgere attività di pre-verifica delle domande di autorizzazione presentate¹⁸³.

Poiché la struttura è anche responsabile del procedimento, il Comune deve necessariamente nominare il responsabile fisico della struttura e del procedimento¹⁸⁴.

¹⁸³ V. art. 3, comma 3, del d.p.R. n. 447/1998. Cfr. anche FORMEZ, *Manuale del responsabile di Sportello Unico*, Formez, Roma, 2001, 52-53. V. poi L. CACCIA – G. VALOTTI (a cura di), *Lo sportello unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Etas, Milano, 2000, 12-22.

¹⁸⁴ V. art. 3, commi 1 e 4, del d.p.R. n. 447/1998. Cfr. M. PARENTI, *Lo sportello unico per le attività produttive. Aspetti giuridici*, in Nuova Rassegna, n. 21-22, 1999, 2167 ss. Cfr. anche E. STICCHI DAMIANI, *L'Unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in "Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese", Milano, Giuffrè, 1999, 10 ss. Secondo quanto dispone l'art. 50, comma 10, del T.U. EE.LL. (d.lgs. n. 267/2000), la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, nonché l'assegnazione di incarichi dirigenziali, spetta al Sindaco, secondo quanto previsto nello stesso T.U. (artt. 109 e 110), nonché dallo Statuto e dal Regolamento Comunale. La figura del "responsabile dell'intero procedimento" viene a coincidere con il "funzionario preposto alla struttura". Secondo l'art. 3, comma 1, del d.p.R. n. 447/1998, i Comuni "[...] assicurano che ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento". Il comma 4 prevede poi che "i Comuni realizzano la struttura e nominano il responsabile del procedimento. Il funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento". Secondo l'art. 24 d.lgs. n.112/1998, ogni Comune assicura che "un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento". Naturalmente queste disposizioni, riguardanti il responsabile del procedimento, andranno lette in combinato disposto con quelle della legge n. 241/1990, artt. 4 ss. A proposito della scelta normativa della figura del funzionario piuttosto che di quella del dirigente, preposto alla struttura, occorre evidenziare come, probabilmente, il legislatore ha inteso non obbligare i Comuni, specialmente quelli minori, alla nomina di un dirigente, per gli oneri che ciò comporterebbe. Nulla vieta che il ruolo di responsabile della struttura sia ricoperto o dall'uno ovvero dall'altro. La figura dirigenziale, infatti, per la sua elevata competenza, ben si presta a ricoprire tale posizione, non solamente nei grandi Comuni, ma anche nelle forme associate. La stessa legge n. 241/1990 prevede che il dirigente di ciascuna unità organizzativa possa assegnare "a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento" e che in mancanza di tale assegnazione sia da considerarsi "responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa". Dunque anche il legislatore del 1990 consente che il responsabile della unità organizzativa sia un dirigente oppure un funzionario. Nello specifico della materia dello sportello unico, abbiamo visto che l'unità organizzativa è di fatto la struttura-sportello. La differenza sostanziale tra le previsioni regolamentari dello sportello unico e la normativa generale sul procedimento si rinviene sulla titolarità ad adottare il provvedimento finale. Nel caso dello sportello unico questa rimane sempre e comunque in capo al responsabile della struttura-sportello, mentre negli altri casi disciplinati dalla legge n. 241/1990 questa responsabilità di adozione può essere assegnata in capo ad un dipendente dell'unità organizzativa, non necessariamente un funzionario, oppure a quest'ultimo. Questa previsione è stata rafforzata alla luce delle modifiche introdotte della L. 15/2005, che distingue tra organo competente ad emanare il provvedimento finale e responsabile del procedimento, i quali possono anche non coincidere (art. 6, comma 1, lett. e). Cfr. S. MARCHEGIANI – N. MANCINI, *Il peculiare rapporto tra dirigente e responsabile del procedimento*, Azienditalia, n. 5, 2005, 253 ss., i quali precisano che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, "solo i dirigenti o responsabili di uffici o servizi negli enti privi di figure dirigenziali possono impegnare l'amministrazione verso l'esterno" e riportano a sostegno il Parere del Cons. St., sez. I, 3 marzo 2004, n. 304, che chiarisce la posizione del responsabile. V. anche C.

Ci si è posti in dottrina il problema se il responsabile dello sportello unico sia l'unico responsabile anche con riferimento ad una pluralità di procedimenti posti in essere presso una medesima struttura e se sia responsabile anche delle fasi endoprocedimentali¹⁸⁵.

Si ritiene possibile individuare una pluralità di responsabili, uno per ognuno dei procedimenti posti in essere, lasciando il compito di sovrintendere e coordinare¹⁸⁶ al responsabile unico, il quale, è in grado di incidere, sia pure senza invadere la competenza altrui, sull'attività amministrativa di un'amministrazione terza¹⁸⁷.

COSENTINO – F. FRASCA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè, Milano, 2001, 83-84, i quali sostengono che il responsabile debba necessariamente essere una figura dirigenziale.

¹⁸⁵ Cfr. G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra Conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in Scritti in onore di Giuseppe Guarino, Padova, Cedam, 1998, vol. II, 173 ss., secondo cui “i responsabili del procedimento possono essere più di uno, più precisamente uno per ciascuna amministrazione interessata, aventi tutti il compito di coordinare e seguire le fasi procedurali presso l'amministrazione di appartenenza di ciascuno, restando al responsabile dell'amministrazione tenuta al provvedimento finale la responsabilità complessiva del procedimento, intesa come interfaccia informativa verso l'esterno, nonché come coordinamento tra le varie amministrazioni, senza peraltro escludere la possibilità di azione in tal senso anche da parte degli altri responsabili”. Cfr. anche P. VIRGA, *Diritto Amministrativo*, tomo II, 51 ss.; T. MIELE, *Il responsabile unico del procedimento*, Nuova Rassegna, n. 15-16, 1999, 1608 ss.

¹⁸⁶ V. G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra Conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in Scritti in onore di Giuseppe Guarino, Padova, Cedam, 1998, vol. II, 172 ss.; S. MARCHEGANI – N. MANCINI, *Il peculiare rapporto tra dirigente e responsabile del procedimento*, Azienditalia, n. 5, 2005, 255-256; G. CECCACCI, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Milano, FAG, 2000, 47 ss. Nel senso di un unico responsabile anche con riferimento ai procedimenti confluenti nello sportello unico, v. A. MAVELLI, *Brevi riflessioni sul responsabile del procedimento*, in F.P. PUGLIESE (a cura di), “*La legge sul procedimento amministrativo*”, Giuffrè, Milano, 1999, 81-87.

¹⁸⁷ Cfr. C. ILARDI, *Prime osservazioni sullo “sportello unico” e sulla promozione delle attività produttive*, Giurisprudenza di merito, n. 2, 2000, 484. Cfr. anche G. MARTINI, *Lo sportello unico delle imprese. D. l.vo. 112/98 e d. P. R. 447/98*, in Nuove Autonomie, I, 1999, 175, secondo il quale “la diversa dimensione dell'ente e la numerosità delle pratiche connesse alla tipologia economico-sociale del territorio possono certamente prevedere strutture costituite da più addetti ove il responsabile della struttura come responsabile di servizio provvederà a delegare responsabilità di procedimento a suoi collaboratori inseriti nella struttura dello sportello unico” ribadendo però che la “responsabilità rimane in capo ad un unico soggetto per cui non è possibile operare con sub procedimenti”. V. poi G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra Conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, in Scritti in onore di Giuseppe Guarino, Padova, Cedam, 1998, vol II, 173; V. PAPADIA, *Problematiche per la costituzione dello sportello unico per le attività produttive*, in Comuni d'Italia, Bologna, 1999, 370. Cfr. C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2003, 322-323, secondo cui “le diverse amministrazioni interagiscono l'una con l'altra scambiandosi informazioni, risorse, nella prospettiva di realizzare un fine comune”. V. infine G. DE GIORGI CEZZI, *Il procedimento semplificato mediante autocertificazione per la realizzazione di impianti produttivi nel regolamento sullo sportello unico*, in “Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese”, Milano, Giuffrè, 1999, 25; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, 221; A. PUBUSA, *L'attività amministrativa in trasformazione*, op. cit., 60, sugli accordi facoltativi che le amministrazioni pubbliche “possono stipulare [...] per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune in collaborazione, anche ove questa non sia [...] imposta dalla legge”.

Lo sportello unico, può essere realizzato singolarmente da ciascun Comune oppure in forma associata, sia con altri Comuni che con altri Enti Locali¹⁸⁸.

Il Regolamento sullo sportello unico, ed anche il d.lgs. n. 112/1998, prevedono che le forme associative possano coinvolgere anche altri enti locali¹⁸⁹.

Una particolare forma è quella espressamente prevista sia dal d.lgs. 112/1998 sia dal d.p.R. n. 447/1998: nel caso in cui siano stipulati patti territoriali o contratti d'area, la gestione dello sportello dovrà essere "attribuita al soggetto pubblico responsabile del patto o del contratto"¹⁹⁰.

Il predetto d.p.R. prevede inoltre che i Comuni possano stipulare convenzioni con le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura al fine di realizzare lo sportello unico e di concordare con altre amministrazioni ed enti pubblici l'affidamento di singoli atti istruttori del procedimento¹⁹¹.

¹⁸⁸ La ratio del legislatore, nella possibilità di scelta della forma di gestione singola o associata, consente ai piccoli Comuni, che per ragioni di ordine economico o a causa della carenza di professionalità, di realizzare forme di collaborazione per la realizzazione della struttura-sportello unico. Cfr. M. BIANCHI, *La realizzazione dello sportello unico attraverso le organizzazioni intercomunali*, Azienditalia, n. 7, 2000, 343 ss. Per uno studio sull'organizzazione in forma associata degli sportelli unici; cfr. L. CACCIA - G. VALOTTI, *Lo sportello unico per le imprese*, op. cit., p. 25 ss., suggerimenti di tipo organizzativo per una gestione in forma associata dello sportello unico. Cfr. S. RINGOLFI, *Forme macro-organizzative di gestione dello sportello unico. La logica di cooperazione e coordinamento interistituzionale nella realtà emiliana*, Azienditalia, Inserto speciale, n. 8, 2000, uno studio condotto sulle forme organizzative adottate nei Comuni dell'Emilia Romagna, spunto di sulla pluralità di soluzioni che i Comuni possono trovare per adeguare alle proprie esigenze gli strumenti più adatti.

¹⁸⁹ Occorre ricordare che le Città Metropolitane, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, sono Enti Locali costituzionali al pari di Comuni, Regioni e Province (artt. 114 e 118 Cost.). V. anche il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali). Cfr. F. STADERINI, *Diritto degli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2003, 115-130; P. SILENZIO, *Lo sportello unico per le attività produttive*, L'Amministrazione Italiana, n. 5, 1999, 673-675; G. LIBRIZZI, *Lo sportello unico in forma associata*, Comuni d'Italia, 2001, 1060-1062; M. BIANCHI, *La realizzazione dello sportello unico attraverso le organizzazioni intercomunali*, Azienditalia, n. 7, 2000, 343 ss.

¹⁹⁰ V. l'art. 24, comma 5, d.lgs. n. 112/1998 a mente del quale "laddove siano stipulati patti territoriali o contratti d'area, l'accordo tra gli enti locali coinvolti può prevedere che la gestione dello sportello unico sia attribuita al soggetto pubblico responsabile del patto o del contratto". V. anche l'art. 3, comma 1, d.p.R. n. 447/1998 in virtù del quale "qualora i Comuni aderiscano ad un patto territoriale ovvero abbiano sottoscritto un contratto un patto d'area la struttura incaricata dell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite può coincidere con il soggetto responsabile del patto territoriale o con il responsabile unico del contratto d'area". Cfr. G. LUPONE, *Guida pratica per le attività produttive*, 27, secondo il quale, nell'ottica di una distinzione tra attività di competenza della struttura ed attività riservate allo sportello unico, rileva come "il responsabile del patto o dell'area, una volta divenuto affidatario, potrà assolvere soltanto ai compiti propri dello sportello unico, che sono di informazione, e non anche a quelli propri della struttura che sono squisitamente di gestione: compiti decisionali delle richieste di insediamenti produttivi".

¹⁹¹ V. P. MASCIOCCHI, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999, 74 s., il quale analizza le difficoltà incontrate specialmente dai Comuni più piccoli nella istituzione dello sportello unico, e la particolare attenzione con cui si sono rivolti alle diverse formule organizzative proposte dal legislatore.

Il modello di cooperazione orizzontale tra le amministrazioni, si presta ad interagire con le nuove tecnologie ovvero sul piano informatico, telematico e virtuale in vista di una concreta realizzazione del procedimento amministrativo telematico basato su un vero e proprio flusso di lavoro telematico che converge nel fascicolo informatico di cui al d.lgs. n. 82/2005.

L'unicità funzionale ed organizzativa, ovvero l'accorpamento delle funzioni amministrative in capo ad una particolare amministrazione, è strumentale alla realizzazione dell'**unità procedimentale**.

Prima di analizzare il principio di unicità procedimentale è doveroso chiarire cosa si intenda per procedimento amministrativo¹⁹² considerando però che si tratta di una nozione che ha subito un'evoluzione negli ultimi decenni. Si è infatti passati da una concezione del procedimento amministrativo come sequenza di atti¹⁹³ fino a giungere ad un concetto di procedimento amministrativo come “sequenza ordinata al raccordo concreto di una pluralità di interessi”¹⁹⁴, che si realizza con l'emanazione di un provvedimento, atto finale e conclusivo, suscettibile di produrre effetti innovativi nell'ordinamento.

¹⁹² Per tutti v. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2009, 393 ss.

¹⁹³ Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, tomo I, Jovene, Napoli, 1989, 642-643, secondo cui il procedimento amministrativo è “una serie di atti (istanze, accertamenti, pareri, proposte, designazioni, deliberazioni, preliminari, ecc.) e di operazioni (notifiche, pubblicazioni, ecc.) posti in essere da un unico o da diversi agenti, solitamente culminanti in un provvedimento, e strutturalmente e funzionalmente collegati dall'obbiettivo comune avuto di mira, e perciò appunto coordinati in procedimento”. V. P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, tomo II, Milano, Giuffrè, 1999, 47, secondo cui “il procedimento consiste in una sequenza di atti aventi diversa natura e funzione, ma preordinati, nonostante la loro eterogeneità e la loro relativa autonomia, all'emanazione di un provvedimento conclusivo”. Cfr. anche A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, 1036, che definisce il procedimento amministrativo come “modo tipico di esplicazione dell'attività svolta dalla pubbliche amministrazioni”, le quali “agiscono, per lo più, attraverso procedure, cioè sequenze ordinate di atti e comportamenti che conducono ad un risultato”. Sempre sul procedimento amministrativo, cfr. A.M. SANDULLI, *Procedimento amministrativo*, Novissimo digesto italiano, Vol. XIII, 1967; F. TEDESCHINI, *Procedimento Amministrativo*, Voce dell'Enciclopedia del diritto, Aggiornamento, Milano, Giuffrè, 1999, 872 ss.; E. PICOZZA, *Linee guida di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999, 207 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2009, 393 ss.

¹⁹⁴ M.S. GIANNINI – A.M. CENTURIONE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2000, 271, ove si mette in evidenza come il procedimento amministrativo in realtà non si distingue dagli altri procedimenti per “essere sequenza di atti ordinati al fine della produzione di un certo atto di carattere conclusivo” bensì per “essere sequenza ordinata al raccordo concreto di una pluralità di interessi”. Il procedimento amministrativo viene considerato secondo un approccio funzionale ovvero “il procedimento amministrativo è la forma delle funzioni amministrative, per significare che l'arco di svolgimento di una funzione è procedimento, in quanto ordinato all'evidenza degli interessi”. In termini cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2009, 393, ove l'autore afferma che “il procedimento amministrativo è stato definito come «forma della funzione» (Benvenuti)”.

Il procedimento amministrativo è quindi un “insieme di atti, fatti ed attività, tutti tra di loro connessi in quanto concorrono, nel loro complesso, all’emanazione del provvedimento” amministrativo¹⁹⁵. Ciò che rileva, non è la mera sequenzialità attraverso cui gli atti vengono posti in essere, bensì il fatto che debbano essere posti in essere un insieme di atti, tra loro in rapporto di connessione, e che questi atti siano tutti preordinati alla soddisfazione di un interesse comune.

E ciò appare ancor più vero, se si pensa che “la più recente normativa pare voler configurare il procedimento come modulo nel cui interno far confluire l’esercizio di più poteri provvedimentali, in particolare autorizzativi e concessori, tra di loro connessi - pur se distinti - in quanto riferiti ad una medesima attività del privato”¹⁹⁶.

L’unificazione degli atti provvedimentali riferibili a enti e organi diversi ma inerenti una stessa area funzionale dell’agire amministrativo rappresenta un nuovo e più avanzato modello di semplificazione amministrativa¹⁹⁷.

Nel procedimento unificato, si verifica una perdita di autonomia dei diversi procedimenti coinvolti, i quali vengono fusi in un unico procedimento che si conclude con un provvedimento autorizzatorio complessivo e unitario¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2009, 393.

¹⁹⁶ Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2009, 394. L’autore mette in evidenza come nell’ambito di questa tendenza si colloca proprio la disciplina dello sportello unico. Nel descrivere la disciplina dello sportello unico Casetta conclude sostenendo che “in queste ipotesi, il procedimento si profila come istituto preordinato non soltanto ad acquisire ed a censire interessi secondari rispetto ad una finalità primaria, bensì a curare più interessi pubblici, non più perseguiti dalle varie amministrazioni mediante distinti episodi procedurali, ma considerati unitariamente in un medesimo contesto”.

¹⁹⁷ Cfr. E. STICCHI DAMIANI, *L’Unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in “Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese”, Milano, Giuffrè, 1999, 1, secondo cui questo nuovo modello semplificatorio trova la sua “prima compiuta esplicazione con la legge 15 marzo 1998, n. 59” e si ricollega alla “delega a procedere, entro il 31 gennaio di ogni anno, alla delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi”. Si ricorda che proprio in attuazione di questa logica semplificatoria sono stati emanati il d.lgs. n. 112/1998 ed il regolamento delegificante, d.p.R. n. 447/1998. Sul punto v. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2009, 394 s.

¹⁹⁸ Cfr. E. STICCHI DAMIANI, *L’Unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in “Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese”, Milano, Giuffrè, 1999, 4, secondo cui “il provvedimento autorizzatorio diverrà il prodotto della ponderazione degli interessi pubblici connessi ai diversi procedimenti amministrativi istruiti presso le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte”. Ciò non significa che la titolarità dei poteri amministrativi delle diverse amministrazioni confluisca in capo al Comune, infatti, “la creazione del meccanismo del procedimento unico non comporta la traslazione della titolarità in testa ai Comuni dei poteri amministrativi facenti capo alle amministrazioni terze (BAAS, Vigili del fuoco, Genio civile, ecc.) coinvolte nel procedimento autorizzatorio”. In termini cfr. C. DI MARCO, *Lo sportello unico delle attività produttive fra semplificazione, trasparenza e concertazione. Profili teorici e problemi applicativi*, 2296 ss., in Atti della Giornata di Studio “Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi, Università degli Studi di Teramo, 20 gennaio 2000, pubblicati in Nuova Rassegna, n. 21, 2000, 2294. Preme precisare che il

A tal proposito si deve ricordare l'art. 4, comma 2 bis, del d.p.R. n. 447/1998, a mente del quale: “ove sia già operante lo sportello unico le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura. Le altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare al richiedente atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o atti di consenso anche a contenuto negativo, comunque denominati. Tali atti, qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all'interno del procedimento unico [...]”¹⁹⁹.

A tal proposito, giova precisare, che la Corte Costituzionale con la sentenza del 23 luglio 2002, n. 376, qualifica come “atti endoprocedimentali” quelli posti in essere dalle amministrazioni terze rispetto alla procedente, ma coinvolte nel procedimento unificato, al fine di realizzare un provvedimento amministrativo conclusivo che sia unico.

Questa disposizione è di notevole importanza in considerazione delle questioni che ha fatto nascere in punto di impugnabilità degli atti amministrativi intermedi.

Gli atti posti in essere dalle amministrazioni coinvolte nel procedimento unico dovrebbero essere qualificati come “atti istruttori”, in considerazione della trasformazione dei singoli procedimenti autonomi in endoprocedimenti²⁰⁰.

mantenimento della titolarità, in capo a ciascun soggetto, della tutela degli interessi coinvolti, non interviene sulla perdita di autonomia dei singoli procedimenti e della loro trasformazione in fasi procedimentali.

¹⁹⁹ Oggi si veda il d.p.R. 7 settembre 2010 n. 160.

²⁰⁰ La dottrina prevalente è orientata nel senso che i singoli procedimenti confluenti nel procedimento unico, siano endoprocedimenti. V. G. DE GIORGI CEZZI, *Il procedimento semplificato mediante autocertificazione per la realizzazione di impianti produttivi nel regolamento sullo sportello unico*, in “Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese”, Milano, Giuffrè, 1999, 20. Secondo l'autore, le amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, non potranno più porre in essere dei provvedimenti amministrativi, dotati della capacità di produrre effetti nell'ordinamento, ma questi atti rimarranno all'interno del procedimento unico come atti connessi alla formazione del provvedimento unico. Quest'ultimo diviene “il solo [...] adottabile in materia, con conseguente soppressione di tutti i provvedimenti dai nomi propri che in passato occorre per l'insediamento di un impianto produttivo”. Cfr. F. STADERINI, *La riforma Bassanini e il regime cooperativo tra Regioni ed Enti Locali*, Nuova Rassegna, 1998, 1617 –1625, secondo il quale, l'istituto dello sportello unico non elimina la pluralità di competenze in capo a soggetti diversi ma unifica i procedimenti trasformando in atti endoprocedimentali quelli che prima erano provvedimenti separati. V. anche L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive. Il commento*, Giornale di diritto amministrativo, n. 21, 1999, 113, secondo la quale, “non si eliminano fasi procedimentali, operazioni o atti, ma si sussumono quelli esistenti all'interno del procedimento unico, con l'effetto di trasformare in atti endoprocedimentali diverse decisioni che devono poi tutte confluire in un unico provvedimento finale”. In senso contrario, cfr. M. PARENTI, *Lo sportello unico per le attività produttive. Aspetti giuridici*, in Nuova Rassegna, n. 21-22, 1999, 2171. Secondo quest'ultimo autore, “il provvedimento finale ha natura autorizzativa “rispetto agli interventi oggetto della richiesta” e “la struttura complessa del procedimento unico non esautorata l'efficacia giuridica dei singoli provvedimenti conclusivi degli endoprocedimenti dai quali continua a dipendere l'esercizio delle attività d'impresa, sulla base delle normative vigenti in materia urbanistica, si sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e della tutela ambientale”. Pertanto “i singoli provvedimenti,

Gli atti endoprocedimentali sono comunque destinati a produrre effetti rilevanti per l'ordinamento, sebbene si collochino “ tra i due estremi del procedimento – l’iniziativa da un lato, e l’integrazione dell’efficacia, ove prevista, o l’emanazione del provvedimento finale dall’altro”²⁰¹.

Per concludere, si deve evidenziare come l’idea di semplificare l’attività amministrativa realizzando il procedimento amministrativo unico risale agli anni in cui è stata teorizzata la teleamministrazione²⁰².

Lo sportello unico infatti realizza concretamente i primi quattro capisaldi della teleamministrazione²⁰³.

Parlare di sportello unico, nella sua applicazione pratica normativamente prevista, equivale pertanto a parlare di teleamministrazione, in considerazione del fatto che occorre

comunque denominati (concessioni, autorizzazioni, licenze, nulla osta), mantengono intatta la propria autonomia per quanto concerne i soggetti competenti ad emanarli, il contenuto prescrittivo di essi, le condizioni, le verifiche ed i controlli, mentre questi atti debbono sottostare al rispetto dei tempi e delle fasi amministrative proprie del procedimento principale”.

²⁰¹ V. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2009, 403. L’autore precisa che “gli atti endoprocedimentali, pur normalmente indifferenti per l’ordinamento generale, sono tuttavia, destinati a produrre effetti rilevanti nell’ambito del procedimento stesso: essi, infatti, sono ‘costitutivi’ [...] dell’effetto endoprocedimentale che l’ordinamento amministrativo ad essi collega. In particolare, questi atti non soltanto generano l’impulso alla progressione del procedimento, ma contribuiscono altresì a condizionare in vario modo la scelta discrezionale finale (basti pensare ai pareri, alle osservazioni e memorie presentate dai privati, alle valutazioni tecniche), ovvero la produzione dell’effetto sul piano dell’ordinamento generale”.

²⁰² L’idea della teleamministrazione è nata nel 1978 e si è sviluppata nel 1991. Il progetto denominato “teleamministrazione” si basa su dieci capisaldi. Cfr. DUNI G., *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato in forma elettronica*, Atti del convegno organizzato dal CED della Cassazione, 1-3 giugno 1978 ed in "Riv. Amm. Rep. It.", fasc. 6, 1978; G. DUNI, *Il progetto nazionale di teleamministrazione pubblica*, in Atti del Convegno “L’informatica giuridica nel diritto amministrativo” – Roma 1991, Giuffrè, Milano, 1992; G. DUNI, *La teleamministrazione come terza fase dell’informatica amministrativa. Dalla “informazione automatica” sulle procedure burocratiche al procedimento in forma elettronica*, in G. DUNI, a cura di, *Dall’informatica amministrativa alla teleamministrazione*, IPZS – Libreria dello Stato, Roma, 1992, 15 ss.; G. DUNI, *Teleamministrazione*, Voce della Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XXX, Roma 1993; cfr. G. DUNI, *Il nuovo standard dell’azione amministrativa: la teleamministrazione*, in *Dialogare con il cittadino*, Convegno Cagliari 1995, Artigianarte editrice 1996.

²⁰³ Cfr. G. DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remore*, Relazione al Convegno “Ventennale della ideazione dell’atto in forma elettronica, Cagliari 5 marzo 1999, Pisa 15 maggio 1999, in www.teleamministrazione.it ed in “Il nuovo corso dell’amministrazione locale”, Edizioni ETS, Pisa, 2001: “1) Il cittadino presenta la propria istanza presso un’amministrazione, che assume la gestione dell’intero procedimento; 2) si apre una ‘pratica amministrativa unica, indipendentemente dal numero delle amministrazioni interessate; 3) sia per i passaggi interni, sia per i pareri e nulla-osta esterni, viene telematicamente inviato un mero ‘allertamento’ al titolare dell’ufficio che deve operare il successivo intervento dal proprio terminale, diventando il responsabile della procedura in quella fase; 4) ogni informazione relativa a presupposti esistenti presso pubbliche amministrazioni è acquisita in via telematica, senza attività del cittadino (attuazione e superamento dell’art. 18, commi 2 e 3, della L. 241/1990)”.

presentare un'unica istanza, in modalità telematica²⁰⁴, presso un'unica struttura, il SUAP. Tale struttura, “assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità”. L'amministrazione comunale procedente, presso la quale è istituito il SUAP, assume la gestione unica del procedimento, anch'esso unico, e difatti “le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente”. Unica comunicazione, per così dire intermedia, sono gli avvisi relativi al passaggio da una fase all'altra del procedimento. Da ultimo, come già evidenziato, caratteristica principale del SUAP è la previsione dell'acquisizione in via telematica di atti, documenti, informazioni, e quant'altro possa costituire il fascicolo procedimentale.

²⁰⁴ L'art. 2, commi 1 e 2, del d.p.R. 7 settembre 2010 n. 160 così stabilisce: “per le finalità di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge, è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività di cui al comma 1 ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica, secondo quanto disciplinato nei successivi articoli e con le modalità di cui all'articolo 12, commi 5 e 6, al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto”. Ai commi 3 e 4 è così previsto: “in conformità alle modalità di cui all'articolo 12, commi 5 e 6, il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.4. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”. Sulla modalità telematica cfr. S. AMORE, *L'informatica amministrativa di terza fase e la trasparenza amministrativa*, in *Informatica e documentazione*, n. 3-4, 1996, 66: “la nuova procedura elettronica per la produzione dell'atto finale del procedimento prevede, diversamente da quanto avviene attraverso i metodi tradizionali di gestione del lavoro amministrativo, l'unificazione della pratica presso un'unica amministrazione che assume la gestione dell'intero procedimento indipendentemente dalle amministrazioni interessate”. Secondo l'autore la caratteristica del sistema di teleamministrazione è “la responsabilizzazione non diffusa, ma individuale degli operatori pubblici”, riferendosi alla possibilità di verificare, momento per momento, ritardi o impasse dovuti ad un lavoro inefficiente da parte dell'operatore.

L'amministrazione comunale, attraverso lo sportello unico, gestisce e coordina il procedimento amministrativo telematico, anche con l'intervento di altre amministrazioni coinvolte nel procedimento, che forniscono il loro apporto endoprocedimentale in vista dell'emanazione del provvedimento conclusivo telematico.

La realizzazione del flusso di lavoro in modalità telematica che si innesta nelle varie fasi procedurali e/o endoprocedimentali, previste dal regolamento dello sportello unico²⁰⁵, da piena attuazione all'amministrazione telematica²⁰⁶.

Il principio di unicità procedimentale coincide quindi con la teleamministrazione e postula la necessità dello sfruttamento delle ICT in vista della concreta ed efficiente attuazione dello sportello unico.

²⁰⁵ V. d.p.R. 20 ottobre 1998 n. 447 e oggi d.p.R. 7 settembre 2010 n. 160.

²⁰⁶ Cfr. G. DUNI, *Lo sportello unico tra innovazione e remore*, Relazione al Convegno "Ventennale della ideazione dell'atto in forma elettronica, Cagliari 5 marzo 1999, Pisa 15 maggio 1999, in www.teleamministrazione.it ed in "Il nuovo corso dell'amministrazione locale", Edizioni ETS, Pisa, 2001: "teleamministrazione e sportello unico telematico sono praticamente la stessa cosa".

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

1. ALÌ N., *Lo sportello unico per le imprese resta un miraggio*, L'amministrazione italiana, n. 5 o 6, 2002
2. AMORE S., *L'informatica amministrativa di terza fase e la trasparenza amministrativa*, Informatica e documentazione, n. 3-4, 1996
3. ARALDI A., *Pubbliche Amministrazioni, qualità dei servizi e gradimento dei cittadini*, Nuova Rassegna, n. 23-24, 2004
4. ARENA G., a cura di, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004
5. ARENA G., *Vecchie e nuove certezze pubbliche*, in S. PAPARO (a cura di), *Semplifichiamo. Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, 2001
6. ARENA G., *Una nuova legittimazione per la pubblica amministrazione*, in Atti del Convegno "Valori costituzionali e pubblica amministrazione, Firenze 19-20 febbraio 1993, Regione Toscana, 1993
7. ATTI DELLA GIORNATA DI STUDIO, 20 GENNAIO 2000, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO: "Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi", Nuova Rassegna, n. 21, 2000
8. AVANZINI G., *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 24*, Le regioni, n. 3-4, 1998
9. BAGNARA S., *Interfacce nella comunicazione pubblica*, in CATANZARO R. – CERI P., *Comunicare nella metropoli*, Utet, Torino, 1995
10. BATINI C. – SANTUCCI G. (a cura di), *Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Roma, agosto 1999, www.aipa.it
11. BELLISARIO E., *Protocollo informatico: automazione di un registro o primo passo verso il procedimento amministrativo elettronico?*, in www.telejus.it
12. BIANCHI M., *La realizzazione dello sportello unico attraverso le organizzazioni intercomunali*, Azienditalia, n. 7, 2000
13. BIANCO A., *La realizzazione dello sportello unico*, Informatica ed Enti Locali, n. 4, 2001, p. 60
14. BOMBARDELLI M., *Le parole chiave*, in S. PAPARO (a cura di), *Semplifichiamo. Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, 2001.
15. BONI M., *Informatica*, Apogeo, Milano, 1996
16. BORRUSO R., *Informatica giuridica*, Voce dell'Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 1997
17. BORRUSO R., TIBERI C., *L'informatica per il giurista*, Giuffrè, Milano, 2001
18. CACCIA L., VALOTTI G. (a cura di), *Lo sportello unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Etas, Milano, 2000
19. CAMMELLI M., *La pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2004

20. CARIDI G., *Informatica giuridica e procedimenti amministrativi*, Franco Angeli, Milano, 1983
21. CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002
22. CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002
23. CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo. Vol. I*, Giuffrè, Milano, 2003
24. CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo, tomo II*, Giuffrè, Milano, 2003
25. CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2004
26. CAVALLO B., a cura di, *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Giappichelli, Torino, 2000
27. CAVALLO M., *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*, Franco Angeli, Milano, 2005
28. COLUCCI M., *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 23*, Le regioni, n. 3-4, 1998
29. CONTALDO A. - MAROTTA L., *L'informatizzazione dell'atto amministrativo: cenni sulle problematiche in campo*, in *Dir. Inf.*, 2002
30. CORLETTO D., *Lo sportello unico per l'edilizia fra Governo, regioni e comuni*, Riv. Giur. Urb., n. 3-4, 2001
31. COSENTINO C., FRASCA F., *Lo sportello unico per le attività produttive. Integrato ed aggiornato con il D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440. Problemi e casi pratici. Quesiti e problemi*, Giuffrè, Milano, 2001
32. CUGURRA G., *La semplificazione del procedimento amministrativo: la Conferenza di servizi*, in V. PARISIO (a cura di), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127*, Milano, Giuffrè, 1998
33. D'AIETTI G., *Il documento elettronico: profili giuridici, civili e penali*, Relazione presentata al Convegno Nazionale su "Informatica e riservatezza" del CNUCE – Pisa 26/27 settembre 1998
34. DAVALLI P.P., *La Conferenza di servizi*, in B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2000
35. DE GIORGI CEZZI G., *Il procedimento semplificato mediante autocertificazione per la realizzazione di impianti produttivi nel regolamento sullo sportello unico*, in STICCHI DAMIANI E., DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P.G., TUCCARI F. "Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese", Milano, Giuffrè, 1999
36. D'ELIA CIAMPI I., *L'informatica e le banche dati*, Trattato di diritto amministrativo - parte speciale, in S. CASSESE (a cura di), Vol. IV, Giuffrè, Milano, 2003
37. DI MARCO C., *Lo sportello unico delle attività produttive fra semplificazione, trasparenza e concertazione. Profili teorici e problemi applicativi*, p. 2298 ss. in Atti della Giornata di Studio "Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi, Università degli Studi di Teramo, 20 gennaio 2000, pubblicati in Nuova Rassegna, n. 21, 2000

38. DI ROSA S., a cura di, *Sportello unico per l'insediamento di attività produttive di beni e servizi. Osservazioni e commenti al DPR 447/98: una radiografia o, forse, uno screening?*, L'Amministrazione Italiana, n. 3, 1999
39. D'ORSOGNA M., *Unificazione funzionale e sportello unico*, Giornale di diritto amministrativo, n. 5, 2003
40. DUNI G., *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato in forma elettronica*, Atti del convegno organizzato dal CED della Cassazione, 1-3 giugno 1978, in Riv. Amm. Rep. It., fasc. 6, 1978 metterei tutte le mie in ordine cronologico
41. DUNI G., *Il progetto nazionale di Teleamministrazione Pubblica*, in Atti del Convegno "L'informatica giuridica nel diritto amministrativo" - Roma, 1991, Giuffrè, Milano, 1992
42. DUNI G., *Dall'informatica amministrativa alla Teleamministrazione*, IPZS - Libreria dello Stato, Roma, 1992
43. DUNI G., *La teleamministrazione, ovvero l'amministrazione senza carta*, relazione presentata al Convegno di studi: "Information Technology: evoluzione ed implicazioni per la pubblica amministrazione", Cagliari - Nuoro, 5-6 novembre 1992, www.teleamministazione.it
44. DUNI G., *Il progetto nazionale di teleamministrazione pubblica*, in Atti del Convegno "L'informatica giuridica nel diritto amministrativo" - Roma 1991, Giuffrè, Milano, 1992
45. DUNI G., *Teleamministrazione*, Vol. XXX, Enciclopedia Giuridica Treccani, 1993
46. DUNI G., *L'obbiettivo finale del coordinamento informatico: l'eliminazione del supporto cartaceo*, relazione presentata al Convegno INFORAV "Il coordinamento dei sistemi informativi, Roma 1993, in Informatica e documentazione, n. 4, 1993
47. DUNI G., *La teleamministrazione: una "scommessa" per il futuro del paese*, relazione presentata al V Congresso internazionale della Corte di Cassazione "Informatica e attività giuridica", Roma, 3-7 maggio 1993, I.P.Z.S. - Libreria dello Stato, II, 1994
48. DUNI G., *Il documento informatico nei suoi più recenti sviluppi*, relazione presentata al Convegno Corte di Cassazione - LUISS, Roma, 14 giugno 1994, in Informatica e documentazione, 1994 ed in Legalità e giustizia, 1995
49. DUNI G., *L'illegittimità diffusa degli appalti d'informatica pubblica*, Dir. Inf., n. 1, 1995
50. DUNI G., *Il procedimento amministrativo telematico, ovvero quando l'informatica coinvolge tutto e tutti*, relazione presentata al Convegno A.I.C.A., Chia settembre 1995, in Atti del Convegno A.I.C.A., 1995
51. DUNI G., *Il nuovo standard dell'azione amministrativa: la teleamministrazione*, relazione presentata all'incontro "Dialogare con il cittadino", Cagliari 15 dicembre 1995, Atti del I Convegno Regionale sulla comunicazione pubblica, Artigianarte, Cagliari, 1995
52. DUNI G., *Intervento*, Convegno "La teleamministrazione da progetto a normazione, Cagliari marzo 1996, Informatica e documentazione, n. 3-4, 1996
53. DUNI G., *La gestione telematica dei procedimenti. Stato dell'arte in Italia ed esportabilità in Europa*, relazione presentata al Convegno "L'Europa informatica e l'Italia. Problemi e prospettive, Cagliari, 21 marzo 1997, in www.teleamministrazione.it
54. DUNI G., *Efficienza e rivoluzione telematica*, relazione presentata al Convegno SIEDS "Politiche e tecniche di valutazione dell'attività della Pubblica Amministrazione e degli interventi sociali, Alghero 29-31 maggio 1997, Riv. It. econ., demogr., stat., 1997

55. DUNI G., *Il procedimento amministrativo tra conferenza di servizi, multimedialità e teleamministrazione*, “Scritti in onore di Giuseppe Guarino, Vol. II, Cedam, Padova, 1998
56. DUNI G., *Lo sportello unico tra innovazione e remote*, Relazione al Convegno “Ventennale della ideazione dell’atto in forma elettronica, Cagliari 5 marzo 1999, Pisa 15 maggio 1999, in www.teleamministrazione.it ed in “Il nuovo corso dell’amministrazione locale”, Edizioni ETS, Pisa, 2001
57. DUNI G., *Teleamministrazione: la dimensione europea*, relazione presentata al Convegno “Legal tools for e-government in Europe”, Caserta 20-22 novembre 2003, in www.teleamministrazione.it
58. DUNI G., *Il procedimento telematico “a stella”*, relazione presentata al Convegno “L’informatica delle pubbliche amministrazioni: un problema di globalità”, Cagliari, 22-23 ottobre 2004, in <http://spol.unica.it/teleamm/dottorato/convegni/convegni.htm>
59. DUNI G., *L’evoluzione del procedimento amministrativo. Dai procedimenti sequenziali al procedimento a stella*, 2005, in www.telejus.it
60. DUNI G., *L’e-gouvernement: dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006*, Dir. Inf., n. 3, 2005
61. FADDA M. – MONTEMURRO F., *Fondi UE e sviluppo locale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004
62. FALZONE V. – POMPEI G., *Elaboratori elettronici e loro applicazioni*, Calderini, Bologna, 1983
63. FANTIGROSSI U., *Automazione e Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1993
64. FINOCCHIARO G., *Firma digitale e firme elettroniche. Profili privatistici*, Giuffrè, 2004
65. FONDERICO F., *L’attuazione delle norme sullo sportello unico per le attività produttive*, Giornale di diritto amministrativo, n. 10, 1999
66. FORLENZA O., MANZI G., *Commento a Circ. Pres. Cons. dei Ministri e Dip.. Affari giur. e leg. 8 luglio 1999 n. DAGL 1.3.1/43647. Criteri per l’applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 e al d.p.r. 20 ottobre 1998 n. 447, in materia di sportello unico per le attività produttive*, Guida al diritto, n. 30, 1999
67. FORNARI G., *La nuova comunicazione pubblica*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004
68. FRANCHINI C., *L’organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2003
69. FROSINI V., *1984: L’informatica nella società contemporanea*, Informatica e diritto, 1984,
70. FROSINI V., *La democrazia nel XXI secolo*, Ideazione, Roma, 1997
71. FROSINI V., *L’informatica e la pubblica amministrazione*, Riv. Trim. Dir. Pubb., n. 1, 1983
72. FROSINI V., *Telematica e informatica giuridica*, Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 1992
73. FROSINI V., *Una utopia telematica*, Telematica e Diritto, n. 1, 1985
74. FROSIO G., *Guida al Codice della Pubblica Amministrazione Digitale. La digitalizzazione della P.A. alla luce del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Napoli, Simone, 2005
75. GALLO C.E. – FOÀ S., *Accesso agli atti amministrativi*, Dig. Disc. Pubb., Utet, Torino, 2000
76. GARDINI G., PIPERATA G., *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002

77. GAZZONI F., *Manuale di diritto privato*, Napoli, 1998
78. GAZZONI F., *Manuale di diritto privato*, Napoli, 1998
79. GHERGHI V., *Prime riflessioni sulla legge 15/2005 di riforma del procedimento amministrativo*, Nuova Rassegna, n. 7, 2005
80. GIANNINI M.S., (a cura di MIRABELLI CENTURIONE A.), *Istituzioni di diritto amministrativo, tomo I*, Giuffrè, Milano, 2000
81. GIANNINI M.S., *Ministro per la Funzione Pubblica – Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979)*, Riv. Trim. Dir. Pubb., 1982
82. GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1988
83. GIURDANELLA C., a cura di, *Guida alla riforma del procedimento amministrativo*, Simone, Napoli, 2005
84. GOLINELLI P.P., MARTINETTI E., *Lo sportello unico per le imprese*, Maggioli, Rimini, 2002
85. GRACILI R., MELE L., *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa. Difficoltà vecchie e nuove per l'esercizio delle funzioni amministrative dei comuni*, Enti Pubblici, n. 12, 2002
86. GRANDI R., *La comunicazione pubblica*, Carocci, Roma, 2003
87. GUASTI F., *Considerazioni in tema di meccanizzazione ed informatica applicata ai registri immobiliari*, Rivista del notariato, 1975
88. GUERRA M.P., *Archivi delle pubbliche amministrazioni e gestione informatica dei documenti*, in G. ARENA – M. BOMBARDELLI – M.P. GUERRA – A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001,
89. HERNANDEZ M.J., *Progettare database. Guida pratica alla creazione di database relazionali*, Milano, Mondadori, 2003
90. HOLMES D., *e-gov. Strategie innovative per il governo e la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2002
91. IASELLI M., *La Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione*, Simone, Napoli, 1999
92. IASELLI M., *Manuale di informatica giuridica*, Simone, Napoli, 1997
93. ILARDI C., *Prime osservazioni sullo "sportello unico" e sulla promozione delle attività produttive*, Giurisprudenza di merito, n. 2, 2000
94. JORI M., PINTORE A., *Manuale di teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1995
95. LANDI-G. POTENZA G., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1974
96. LATTOCCO C., *Il sistema telematico SUAP della Comunità Montana Vomano-Fino-Piomba*, in Atti della Giornata di Studio "Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi, Università degli Studi di Teramo, 20 gennaio 2000, pubblicati in Nuova Rassegna, n. 21, 2000
97. LAZZI G., *La reingegnerizzazione dei processi nella Pubblica Amministrazione*, Informazioni n. 3-4, Roma, AIPA, 1998, in www.aipa.it ,
98. LAZZI G., *Reingegnerizzazione dei processi*, in C. BATINI – G. SANTUCCI (a cura di), *Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Roma, agosto 1999, www.aipa.it
99. LIBRIZZI G., *Lo sportello unico in forma associata*, Comuni d'Italia, fasc. 7-8, 2001

100. LUPONE G., *Guida pratica per le attività produttive. Struttura unica e sportello unico. Decreto legislativo 112/1998, regolamento 447/1998*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2000
101. MANACORDA P.M., *Tecnologie della comunicazione: strumenti strategici per la democrazia locale e l'amministrazione "amichevole"*, in R. CATANZARO – P. CERI, *Comunicare nella metropoli*, Utet, Torino, 1995
102. MARASSO L., *Manuale dell'e-government*, Maggioli, Rimini, 2005
103. MARCHEGIANI S. - MANCINI N., *Il peculiare rapporto tra dirigente e responsabile del procedimento*, *Azienditalia*, n. 5, 2005
104. MARONGIU D., *L'attività amministrativa automatizzata*, Maggioli, Rimini, 2005
105. MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005
106. MARTINI G., *Lo sportello unico delle imprese. D.l.vo 112/98 e d.P.R. 447/98*, *Nuove Autonomie*, n. 1-2, 1999
107. MARTORANO V. (a cura di), *In equilibrio tra semplificazione e trasparenza*, *Guida agli Enti Locali*, n. 12, 2005
108. MASCIOCCHI P., *Industria e commercio: guida allo sportello unico*, Fise Servizi, Roma, 2001
109. MASCIOCCHI P., *Lo sportello unico per le attività produttive. Il nuovo procedimento amministrativo per la localizzazione industriale*, Il sole 24 ore, Milano, 2000
110. MASUCCI A., *Atto amministrativo informatico*, *Voce dell'Enciclopedia del Diritto*, agg. 1997 – I, Giuffrè, Milano, 1997
111. MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, *Comuni d'Italia*, 2001
112. MASUCCI A., *Il documento amministrativo informatico*, in ARENA G. – BOMBARDELLI M. – GUERRA M.P. – MASUCCI A., *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2001
113. MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico. Primi lineamenti di una ricostruzione*, Jovene, Napoli, 1993
114. MATTARELLA B.G., *L'attività*, in S. CASSESE, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2003
115. MAURIELLO W., *Riflessioni sullo sportello unico produttivo: perché nasce e cosa dovrà produrre*, *Nuova Rassegna*, n. 7, 2005
116. MAVELLI A., *Brevi riflessioni sul responsabile del procedimento*, in F.P. PUGLIESE (A CURA DI), *La legge sul procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1999
117. MAZZAROLLI L.A., *Funzioni locali, funzioni amministrative locali e principio di sussidiarietà*, *Regione Veneto. Il diritto della regione*, n. 6, 2002
118. MELANDRI E. – BUARNÈ S., *Il procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti amministrativi*, Gorle (Bergamo), C.E.L., 1992
119. MENA M., *Il piano di azione per l'e-government e la decertificazione*, in S. PAPARO (a cura di), *Semplifichiamo. Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, 2001.
120. MENICHETTI E., *Tutela e valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, in MERLONI F., a cura di, *Introduzione all'e-government*, Giappichelli, Torino, 2005

121. MERLONI F., a cura di, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2002
122. MERCATALI P., *Informatica applicata alla pubblica amministrazione*, Simone, Napoli, 2003
123. MERLONI F., *Introduzione all'e-government*, Giappichelli, Torino, 2005
124. MERLONI F., *La documentazione amministrativa digitalizzata. Aspetti giuridici*, in MERLONI F., a cura di, *Introduzione all'e-government*, Giappichelli, Torino, 2005
125. MIELE T., *Il responsabile unico del procedimento*, Nuova Rassegna, n. 15-16, 1999
126. MILZA M., *Cittadini in File. Guida all'E-Government*, Nemapress, Alghero, 2003
127. MINERVA M., *L'attività amministrativa in forma elettronica*, Foro Amm., 1997
128. MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 1993
129. MORELLI M., *La seconda fase della digitalizzazione nella pubblica amministrazione tra utopia e realtà*, in Nuova Rassegna, n. 10, 2005
130. NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1989
131. PAPADIA V., *Problematiche per la costituzione dello sportello unico per le attività produttive*, Comuni d'Italia, n. 3, 1999
132. PAPARO S., a cura di, *Semplifichiamo. Guida alle novità del testo unico sulla documentazione amministrativa*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, 2001
133. PARENTI M., *Lo sportello unico per le attività produttive. Aspetti giuridici*, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, n. 21-22, 1999
134. PERLINGERI P., *Manuale di diritto civile*, Napoli, 1997
135. PIAZZA D., a cura di, *Il protocollo per la pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini, 2003
136. PICOZZA E., *Linee guida di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1999
137. PIPERATA G., *Profili organizzativi dello sportello unico per le attività produttive*, in GARDINI G. - PIPERATA G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002
138. PISTONE P., *Appunti in tema di interfaccia*, Informatica e documentazione, n. 4, 1997
139. POCAR V., *Guida al diritto contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2002
140. PONTI B., *L'informatica nelle pubbliche amministrazioni*, in MERLONI F., a cura di, *Introduzione all'e-government*, Giappichelli, Torino, 2005
141. PROIETTI R., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 2004
142. PUBUSA A., *Procedimento amministrativo e capacità dei soggetti*, in Atti del Convegno "Valori costituzionali e pubblica amministrazione, Firenze 19-20 febbraio 1993, Regione Toscana, 1993
143. PUBUSA A., *L'attività amministrativa in trasformazione. Studi sulla L. 7 agosto 1990, n. 241*, Giappichelli, Torino, 1993.
144. PUBUSA A., *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, 1996
145. PUBUSA A., *Procedimento amministrativo ed interessi sociali*, Torino, 1988

146. PUGLIESE F.P., a cura di, *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 N. 241. Prospettive di alcuni istituti*, Giuffrè, Milano, 1999
147. RACCA E., a cura di, *Nei piccoli Comuni le nuove strutture stentano a decollare. Uno sportello solo per i grandi. E per una volta il Mezzogiorno non è il fanalino di coda*, Speciale "Forum P.A. 2001", Guida agli Enti Locali, n. 18, 2001
148. RIDOLFI P., *Firma elettronica: tecniche, norme, applicazioni*, Franco Angeli, Milano, 2003
149. RINGOLFI S., *Forme macro organizzative di gestione dello sportello unico. La logica di cooperazione e coordinamento interistituzionale nella realtà emiliana*, Azienditalia, n. 8, 2000
150. ROLANDO S., a cura di, *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas, Milano, 2003
151. SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, 108
152. SANDULLI A., *Il procedimento*, Trattato di diritto amministrativo, Vol. II, Cassese S., a cura di, Giuffrè, Milano, 2003
153. SANDULLI A.M., *Procedimento amministrativo*, Novissimo digesto italiano, Vol. XIII, 1967
154. SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo, tomo I*, Jovene, Napoli, 1989
155. SANTUCCI G., *Introduzione ai sistemi informativi*, in C. BATINI – G. SANTUCCI (a cura di), *Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Roma, agosto 1999, www.aipa.it
156. SAVINO M., *Le riforme amministrative*, Trattato di diritto amministrativo, Vol. II, Cassese S., a cura di, Giuffrè, Milano, 2003
157. COCA F.G., *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2003
158. COCA F.G., *Teoria dell'organizzazione amministrativa – cap. V*, in AA.VV. *Diritto Amministrativo*, tomo I, Monduzzi, Bologna, 1993
159. SFORZA T., *Gli interventi per la costituzione degli sportelli unici: risultati e nuove prospettive*, www.sportelloimpresa.it
160. SILENZIO P., *Lo sportello unico per le attività produttive*, L'Amministrazione Italiana, 1999
161. STADERINI F., *Diritto degli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2003
162. STADERINI, *La riforma Bassanini e il regime cooperativo tra Regioni ed Enti Locali*, Nuova Rassegna, 1998
163. STANCA L., *Prefazione*, in D. HOLMES, *e.gov – Strategie innovative per il Governo e la Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2002
164. STICCHI DAMIANI E., DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P.G., TUCCARI F., *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese*, Giuffrè, Milano, 1999
165. STICCHI DAMIANI E., *L'Unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in "Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese", Milano, Giuffrè, 1999

166. TANESE A.– NEGRO G.– GRAMIGNA A. (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2003
167. TEDESCHINI F., *Procedimento amministrativo*, Enciclopedia del diritto, Giuffrè, 1999
168. TEDESCHINI F., *Procedimento amministrativo*, Enciclopedia del diritto, Vol. XXXV, Giuffrè, 20056
169. TOMMASI F., *La firma digitale*, Maggioli, Rimini, 2001
170. TORCHIA L., *Lo sportello unico per le attività produttive*, Giornale di diritto amministrativo, n. 2, 1999
171. VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004
172. VERCELLI G. – ZACCARIA R., *Informatica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998
173. VERNISI M., *Sportello Unico: un modello europeo per la crescita locale*, p. 2306 ss., in Atti della Giornata di Studio “Lo sportello unico delle attività produttive fra innovazione e problemi attuativi, Università degli Studi di Teramo, 20 gennaio 2000, pubblicati in Nuova Rassegna, n. 21, 2000
174. VIRGA P., *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2001
175. VITACOLONNA C., *La Conferenza di servizi*, in F.P. PUGLIESE (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990, n. 241*, Milano, Giuffrè, 1999
176. VIVALDI C., *Sportello unico: semplificazione degli adempimenti per le imprese*, Diritto e pratica delle Società, n. 5, 1999
177. ZAFFARONI E., *L'informatizzazione della pubblica amministrazione*, Il Foro Amm., n. 7-8, 1996
178. ZANETTI L., *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), “*Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*”, Giappichelli, Torino, 2002