

La nuova disciplina dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)

Roma, 15 Dicembre 2010
Circolare N.19363
Confindustria
Affari Legislativi
Il Direttore Marcella Panucci

Premessa

La disciplina dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è stata oggetto di un recente intervento di riforma (v. nostra news 4 ottobre 2010).

La nuova regolamentazione, contenuta nel DPR n. 160/2010 di attuazione dell'art. 38 della Manovra Economica 2009 (legge n. 133/2008, di conversione del DL n. 112/2008), è diretta a porre rimedio alle criticità che per anni hanno impedito il corretto funzionamento dei SUAP.

Gli aspetti più qualificanti della riforma sono:

1. il **rafforzamento delle competenze del SUAP**. Viene precisato che tale struttura costituisce l'**unico punto di accesso** per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, in modo da fornire al richiedente una risposta unica in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, comprese quelle preposte alla tutela di interessi sensibili;
2. l'**implementazione della telematica** per accrescere le capacità di coordinamento delle amministrazioni competenti da parte dei SUAP e accelerare l'iter delle pratiche di interesse per le imprese;
3. il **trasferimento delle funzioni del SUAP alle Camere di Commercio** competenti territorialmente, per assicurare l'esercizio delle funzioni del SUAP nel caso in cui i Comuni non ne assicurino la costituzione o il corretto funzionamento.

Inoltre, la nuova regolamentazione consente all'imprenditore di rivolgersi alle **Agenzie per le imprese** per semplificare e agevolare lo svolgimento delle pratiche amministrative nei procedimenti di competenza del SUAP. Tali Agenzie sono enti privati che devono ottenere l'accreditamento ai sensi del DPR n. 159/2010, emanato anch'esso in attuazione della delega contenuta nell'art. 38 della Manovra 2009. In una circolare di prossima pubblicazione verranno illustrate in dettaglio le caratteristiche e le funzioni di tali enti.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del nuovo regolamento, l'art. 38, co. 2, della Manovra Economica 2009, qualifica la disciplina del SUAP di **esclusiva competenza statale** ai sensi dell'art. 117, co. 2, lettere *e*) (tutela della concorrenza), *m*) (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei diritti che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), *p*) (funzioni fondamentali degli enti locali) ed *r*) (coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale), Cost. Si tratta di alcune delle materie in cui lo Stato può legiferare con **disposizioni vincolanti anche per le Regioni e gli enti locali**.

Questa impostazione è stata recentemente confermata dalla **Corte Costituzionale (sent. n. 15/2010)**, che ha espressamente stabilito che la riforma del SUAP rappresenta esercizio della potestà statale di coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati delle amministrazioni pubbliche, statali, regionali e locali. Ribadendo quanto già affermato nella sentenza n. 376/2002, la Corte ha stabilito che la normativa del SUAP realizza, attraverso

l'istituzione di un procedimento amministrativo uniforme, una funzione di coordinamento diretta ad assicurare l'uniformità e la ragionevole snellezza dei procedimenti riguardanti le attività produttive.

L'art. 38 della Manovra del 2009 prevede anche che la nuova disciplina del SUAP costituisce adempimento della **direttiva 2006/123/CE in materia di attività di servizi**, la quale, tra gli altri obblighi, impone agli Stati membri di istituire punti unici di contatto presso i quali i prestatori di servizi possano svolgere tutte le pratiche amministrative riguardanti lo svolgimento delle loro attività in modo agevole attraverso l'utilizzo della modalità telematica.

Prima di illustrare nel dettaglio le nuove disposizioni, si rendono opportune brevi considerazioni sulla natura e le funzioni del SUAP, nonché la descrizione della disciplina contenuta nel DPR n. 447/1998 e delle criticità che si sono manifestate durante la sua vigenza.

1. La natura e le funzioni del SUAP

Il SUAP è la struttura amministrativa ideata per concentrare in un **unico procedimento** tutti gli atti di assenso riguardanti l'avvio di attività d'impresa o gli insediamenti produttivi.

La nascita del SUAP deve essere ricondotta alla necessità di porre rimedio alla complessità della regolamentazione vigente e alla disarticolazione del sistema amministrativo che, per l'avvio di un'attività d'impresa o per la realizzazione o modifica di un impianto, richiede diversi titoli abilitativi (autorizzazioni, licenze, pareri, permessi, concessioni, nulla osta, ecc.) di competenza di distinte amministrazioni pubbliche.

A titolo esemplificativo, basti considerare che per la realizzazione di un impianto industriale potrebbero essere necessari il titolo paesaggistico, il titolo edilizio, diversi titoli in materia ambientale, i titoli e le certificazioni in materia di sicurezza, prevenzione incendi e igienico-sanitaria, di competenza di distinte amministrazioni, ciascuna delle quali decide a seguito di un proprio procedimento amministrativo, con tempi ed esiti tra loro indipendenti. La disciplina dei singoli procedimenti, poi, prevede spesso l'ulteriore intervento di diverse amministrazioni per il rilascio di atti di assenso, nulla osta, pareri, valutazioni tecnico-scientifiche, ecc., che amplifica la complessità dei centri decisionali e rallenta gli esiti delle pratiche.

Nel contesto descritto, la funzione del SUAP è di ricondurre ad unità questa eccessiva frammentazione di competenze e procedure, in modo da accelerare e semplificare i procedimenti di interesse per le imprese.

A questo riguardo, si richiama quanto affermato dalla **Corte Costituzionale (sentenza n. 376/2002)**, secondo la quale la disciplina del SUAP è fondata sulla concentrazione in una sola struttura della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione delle attività d'impresa e di nuovi insediamenti produttivi, al fine di evitare che la pluralità delle competenze e degli interessi pubblici si traducano per le imprese in tempi troppo lunghi e in difficoltà di rapporti con le amministrazioni.

Secondo la Corte, quindi, presso il SUAP si realizza una sorta di **"procedimento di procedimenti"**, cioè un unico *iter* in cui confluiscono e si coordinano gli autonomi atti di competenza di ciascuna amministrazione per l'adozione del provvedimento unico, che costituisce titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto, senza che ciò possa inficiarne la rispettiva sfera di attribuzioni.

La semplificazione che è in grado di realizzare il SUAP a favore delle imprese non è solo procedurale. Potendo contare su un interlocutore unico per tutte le vicende amministrative che le riguardano, le imprese godono anche di un canale privilegiato per il reperimento di tutte le

informazioni necessarie per la realizzazione di un determinato intervento nel pieno rispetto della legge. Spesso infatti il reperimento di tali informazioni è tutt'altro che agevole, sia per la complessità della normativa vigente che per l'elevato numero degli interlocutori istituzionali. Il SUAP, invece, concentrando presso di sé le competenze per il rilascio del provvedimento omnicomprensivo di tutti gli atti di assenso prescritti dalla normativa vigente per la realizzazione di una determinata attività, è in grado di interloquire con le imprese per renderle edotte di tutte le formalità necessarie.

2. La disciplina contenuta nel DPR n. 447/1998 e le ragioni del suo malfunzionamento

La nascita del SUAP si deve al d.lgs. n. 112/1998, con il quale lo Stato ha trasferito determinate funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali.

In particolare, l'art. 23 del decreto ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative concernenti gli impianti produttivi e l'art. 24 ha prescritto che tali funzioni devono essere esercitate attraverso uno sportello unico. L'art. 25 ha stabilito che in materia di impianti produttivi il procedimento amministrativo deve essere unico, delegando il Governo a emanare uno o più regolamenti per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del SUAP.

Tale delega è stata esercitata con il DPR n. 447/1998, successivamente modificato e integrato dal DPR n. 440/2000.

Secondo la disciplina contenuta nel DPR n. 447, il SUAP è la struttura istituita dal comune, competente per tutti i procedimenti amministrativi riguardanti la localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi. Il DPR n. 447 prevede infatti che le domande concernenti tali procedimenti devono essere presentate esclusivamente al SUAP e che le altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare atti direttamente al richiedente (art. 4, co. 2-*bis*).

Tale provvedimento prevede che il procedimento unico ha inizio con la presentazione di un'unica domanda al SUAP, il quale adotta direttamente, ovvero chiede alle amministrazioni competenti, gli atti istruttori e i pareri tecnici. Tali amministrazioni devono far pervenire gli atti e i pareri richiesti entro un certo termine (in via generale di 90 giorni, 120 giorni nel caso in cui debba essere acquisita la VIA - valutazione d'impatto ambientale).

Il provvedimento conclusivo del procedimento presso il SUAP costituisce titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto dall'impresa, a meno che taluna delle amministrazioni interpellate si pronunci negativamente.

In questo caso, l'impresa richiedente può sollecitare il SUAP a convocare la conferenza di servizi per l'individuazione delle condizioni necessarie per il superamento della pronuncia negativa (art. 4, DPR n. 447).

Con l'accordo sancito in sede di conferenza unificata il 1° luglio 1999, recepito nella Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri dell' 8 luglio 1999, n. 4364, la disciplina del procedimento unico è stata ulteriormente specificata con le seguenti previsioni:

- la titolarità del procedimento è del Comune, che individua il responsabile unico del procedimento;
- le altre amministrazioni ed enti pubblici sono parte integrante del procedimento unico, con le conseguenti responsabilità relativamente alle fasi endoprocedimentali in cui sono coinvolte;
- il responsabile unico del procedimento ha poteri di impulso nei confronti delle altre amministrazioni ed enti pubblici, relativamente agli atti istruttori loro affidati che debbono

confluire nel provvedimento del Comune, il potere di diffida e messa in mora, per l'inadempimento o il ritardato adempimento, nonché il potere di convocare la conferenza dei servizi anche a prescindere dalla richiesta dell'impresa;

- il procedimento si conclude con il provvedimento unico del Comune.

Il DPR n. 447 disciplina anche una speciale procedura mediante autocertificazioni, attestanti la conformità dei progetti presentati dall'impresa alle prescrizioni previste dalle norme in materia urbanistica, sicurezza degli impianti, tutela sanitaria e tutela ambientale, redatte da esperti abilitati.

Tale procedura è assimilabile al silenzio-assenso e alla dichiarazione di inizio attività (DIA), poiché prevede che decorso un certo lasso di tempo dalla presentazione della domanda (45 giorni per gli impianti a struttura semplice, 60 giorni per tutte le altre tipologie di progetti), nel quale il SUAP e le altre amministrazioni competenti verificano il contenuto delle autocertificazioni, la realizzazione del progetto si intende autorizzata senza la necessità di un provvedimento espresso (artt. 6-8 DPR n. 447). Questa procedura non è pertanto attivabile nelle ipotesi in cui la normativa Comunitaria preveda la necessità di un provvedimento espresso.

Il sistema degli sportelli unici disciplinato dal DPR n. 447 ha manifestato, fin dalle sua entrata in vigore, numerose criticità, dovute a diversi fattori.

In primo luogo, molti Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni e con poche risorse, non sono stati in grado di costituire tali strutture o di farle funzionare adeguatamente. Un'indagine del Formez condotta nel 2007 attesta che, a tale data, i Comuni che avevano istituito sportelli unici erano il 70,6% del totale e che solo il 51% di essi erano funzionanti.

Il DPR n. 447 e il d.lgs. n. 112 non prevedevano adeguate misure per contrastare tale fenomeno, in quanto lasciavano sostanzialmente libertà di scelta al comune se gestire lo sportello unico in forma autonoma o associata con altri Comuni ovvero stipulare una convenzione con la locale Camera di Commercio.

I SUAP istituiti, poi, hanno spesso manifestato diversi problemi di funzionamento, dovuti principalmente all'incapacità di tali strutture di assicurare un effettivo coordinamento di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento unico.

Va riconosciuto che i fattori che hanno determinato tali malfunzionamenti non sono tutti imputabili ad imperfezioni del DPR n. 447, ma anche ad altre normative o all'atteggiamento di alcune amministrazioni.

Rappresentano elementi di criticità propri del DPR n. 447 il mancato coordinamento espresso della disciplina del SUAP con le normative settoriali recanti la regolamentazione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni chiamate a pronunciarsi nel procedimento unico presso il SUAP.

In particolare, nel DPR n. 447 non è prevista alcuna disposizione che stabilisca che tutte le amministrazioni competenti in materia di attività produttive devono rispettare le prescrizioni, anche procedurali (tempi, modulistica, documentazione, ecc.), relative al SUAP.

Non possiede tale efficacia l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 112, secondo cui le amministrazioni, gli enti e le autorità competenti a svolgere attività istruttorie nell'ambito del procedimento unico di competenza del SUAP devono provvedere all'adozione delle misure organizzative necessarie ad assicurare il coordinamento dei termini dei loro procedimenti con quelli previsti dalla disciplina del SUAP. Si tratta infatti di un obbligo che se non adempiuto non comporta alcuna conseguenza sul piano procedurale, nel senso di non consentire al SUAP di portare a

conclusione il procedimento unico in mancanza di una risposta da parte delle amministrazioni interpellate entro i termini fissati dal DPR n. 447.

A complicare la situazione ha contribuito l'atteggiamento di alcune amministrazioni che, rivendicando la specialità delle disposizioni settoriali riguardanti i procedimenti di loro competenza rispetto a quelle relative al SUAP, hanno ritenuto di non essere soggette ai termini procedurali previsti per il procedimento unico.

Un ruolo determinante nel cattivo funzionamento del SUAP ha poi giocato la disciplina della conferenza di servizi (artt. 14 e ss. legge n. 241/1990), nella versione precedente alle modifiche contenute nella Manovra economica 2010, per l'illustrazione delle quali si rinvia ad una circolare di prossima pubblicazione.

Infatti, tale strumento procedurale avrebbe dovuto consentire l'acquisizione delle determinazioni delle amministrazioni interpellate dal SUAP nelle ipotesi in cui queste non avessero risposto entro i termini previsti dal DPR n. 447.

La disciplina della conferenza di servizi applicabile fino a luglio 2010 non prevedeva però alcun meccanismo diretto a superare la mancata partecipazione o il silenzio delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (ambiente, paesaggio, beni culturali, sanità, incolumità pubblica, sicurezza), quasi sempre competenti in materia di attività produttive. La conseguenza era spesso rappresentata dalla paralisi dei procedimenti di competenza del SUAP.

Neppure la disciplina del procedimento unico mediante autocertificazioni è priva di criticità, percepibili dalla scarsa implementazione che ha ricevuto da parte delle imprese.

Infatti, la presenza di un quadro regolamentare frammentato, complesso e soggetto a continui mutamenti e la paura di incorrere in sanzioni per false dichiarazioni hanno scoraggiato le imprese a fare ricorso allo strumento dell'autocertificazione.

Inoltre, la possibilità per le amministrazioni di intervenire in qualsiasi momento nell'esercizio del generale potere di autotutela di cui restano titolari anche dopo la scadenza dei termini previsti per la formazione, nel silenzio, del titolo abilitativo, ha spesso orientato la scelta delle imprese verso il procedimento diretto all'emanazione di un provvedimento espresso, ritenuto più idoneo ad assicurare la stabilità dell'effetto abilitativo conseguito.

3. Ambito di applicazione e competenze del SUAP

L'art. 2, co. 1, del DPR n. 160/2010 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 dei servizi** (es. rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività). Per attività produttive devono intendersi tutte le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni (art. 1, co. 1, lett. i);
- **le azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione degli impianti produttivi**, compresi quelli riguardanti le attività di servizi disciplinati ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 59/2010, di recepimento della Direttiva servizi. Per impianti produttivi devono intendersi i fabbricati, gli impianti e altri luoghi in cui si svolgono tutte o parte delle fasi di produzione di beni e servizi (art. 1, co. 1, lett. j).

Al fine di rendere più certo l'ambito applicativo della relativa disciplina, il DPR n. 160 stabilisce che il SUAP è l'unico punto di accesso per tutte le domande e le istanze dell'impresa, prevedendo che esse siano presentate esclusivamente al SUAP (art. 2, co. 2), e **l'unico polo**

di risposta in luogo di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento, le quali non possono comunicare 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 dall'impresa (art. 4, co. 2).

La violazione di quest'ultima disposizione dovrebbe integrare un'ipotesi di vizio procedimentale. In particolare, il provvedimento della PA competente a pronunciarsi in un procedimento di competenza del SUAP (es. Vigili del Fuoco, Soprintendenza, Ministero dell'Ambiente) comunicato direttamente all'impresa, senza passare per il SUAP, dovrebbe essere considerato emanato in violazione di norme che attengono al procedimento unico.

L'art. 21-*octies*, co. 2, della legge n. 241/1990, recante la disciplina generale del procedimento amministrativo, stabilisce che non sono annullabili i provvedimenti adottati in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Sulla base di tale disposizione, occorrerà pertanto verificare caso per caso se nell'ipotesi in cui, in presenza di un provvedimento che richiede valutazioni discrezionali, il rispetto dell'art. 4, co. 2, del DPR n. 160 avrebbe determinato un diverso contenuto del provvedimento. Ciò potrebbe accadere, ad esempio, quando nell'ambito del procedimento ordinario previsto dall'art. 7 del DPR n. 160, che come vedremo può svolgersi secondo i moduli della conferenza di servizi, la risposta diretta all'impresa da parte di una delle amministrazioni interpellate determini un esito del procedimento differente rispetto all'ipotesi in cui si fosse seguito il normale iter di competenza del SUAP, a seguito di una complessiva valutazione degli interessi rilevanti a conclusione dei lavori della conferenza, nella quale siano coinvolte diverse amministrazioni oltre a quella che ha rilasciato il provvedimento.

Al SUAP sono attribuite anche le competenze dello **Sportello Unico per l'Edilizia Produttiva (SUEP)**, salva diversa disposizione dei Comuni interessati, ferma restando, tuttavia, in questo secondo caso, l'unicità del canale di comunicazione telematico tra imprese e SUAP (art. 4, co. 6). Tra le competenze del SUEP, disciplinate dall'art. 5 del TU per l'edilizia (DPR n. 380/2001), si segnalano la ricezione della SCIA in materia edilizia e il rilascio di permessi a costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, compreso il certificato di agibilità, le certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimentali a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo comunque rilevante ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio.

Nel caso in cui i Comuni non consentano che le funzioni del SUEP siano trasferite al SUAP, queste rimangono in capo all'ufficio comunale che ne risulta titolare. Tuttavia, anche in questa ipotesi i provvedimenti e gli atti riguardanti l'edilizia produttiva dovranno essere sempre comunicati per il tramite del SUAP.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radiattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radiattivi, le attività relative alla ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture e gli insediamenti strategici (art. 2, co. 4).

La nuova disciplina è vincolante per tutte le amministrazioni coinvolte nei procedimenti riguardanti le attività produttive, comprese quelle preposte alla **tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica** (art. 4, co. 1).

In questo modo viene colmata una lacuna della vecchia regolamentazione, che non contemplava espressamente le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili tra quelle destinatarie della disciplina del SUAP, determinando problemi applicativi connessi al mancato coordinamento della regolamentazione dello sportello unico con le procedure dettate dalle normative settoriali.

La previsione chiarisce che tra le disposizioni del SUAP e quelle settoriali relative ai singoli procedimenti delle amministrazioni interpellate non sussiste un rapporto di genere a specie, ma un coordinamento normativo che per essere attuato richiede adeguate misure organizzative da parte di tutti gli uffici pubblici interessati, la cui base normativa continua ad essere l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 112/1998. Ciò comporta, ad esempio, che ai termini procedurali previsti dalla nuova regolamentazione del SUAP dovranno adeguarsi anche le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, rispetto alle quali troveranno applicazione i meccanismi e le sanzioni previsti dalla disciplina vigente per il mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti.

4. Modalità di funzionamento del SUAP

4.1. Il Portale "www.impresainungiorno.gov.it"

Nella nuova disciplina il *front-office* dei SUAP viene completamente dematerializzato. Si tratta di una delle principali caratteristiche della riforma che, oltre a consentire di semplificare notevolmente i procedimenti di interesse per le imprese, obiettivo primario della normativa SUAP, assicura la rapida ed effettiva circolazione dei dati e dei documenti tra le diverse amministrazioni.

Mentre nel sistema delineato dal DPR n. 447/1998 l'utilizzo della telematica rappresentava una alternativa alle tradizionali modalità cartacee, nel sistema disciplinato dal DPR n. 160 **le comunicazioni in modalità telematiche sono obbligatorie.**

In particolare, si prevede un canale di accesso a livello nazionale rappresentato dal Portale www.impresainungiorno.gov.it che costituisce il sito web di riferimento per le imprese nei procedimenti riguardanti le attività produttive (art. 1, co. 1, lett. k). Il sito è gestito da Unioncamere e ANCI (art. 38, co. 3, lett. d, Manovra e art. 4, co. 11, DPR n. 160).

Tramite il portale le imprese possono ottenere servizi ed informazioni utili per l'avvio delle pratiche, quali la descrizione dei procedimenti, la modulistica, gli indirizzi di PEC (su cui si v. nostra Circolare n. 19340 del 15/9/2010), le modalità con cui inviare le domande e i nomi dei responsabili dei singoli SUAP.

L'impresa che è a conoscenza del sito internet e dell'indirizzo di PEC del SUAP territorialmente competente può avviare in modalità telematica i procedimenti di suo interesse. La competenza territoriale del SUAP è individuata ai sensi dell'art. 2, co. 3, con riferimento al luogo in cui si svolge l'attività (es. autorizzazione all'esercizio dell'attività) o è situato l'impianto (es. autorizzazione per la costruzione di un nuovo impianto).

Nel caso in cui le funzioni del SUAP vengano delegate alla Camera di Commercio competente per territorio, questa le svolge direttamente attraverso il Portale (art. 4, co. 12, DPR n. 160).

Il Portale svolge anche servizi informativi e operativi (es. modulistica da utilizzare) necessari per l'espletamento delle pratiche di competenza del SUAP (artt. 3, co. 1, lett. a) e fornisce ai singoli SUAP adeguati strumenti per divulgare le seguenti informazioni (art. 4, co. 3, DPR n. 160):

- elenco degli adempimenti necessari per lo svolgimento delle attività o la localizzazione di impianti, con l'indicazione di quelli per i quali è consentito l'immediato avvio dell'intervento.

Si tratta di informazioni che in un'ottica di semplificazione riducono i tempi per l'avvio delle pratiche da parte delle imprese. Inoltre, l'indicazione delle attività per le quali è consentito l'immediato avvio - si pensi a quelle che possono formare oggetto della SCIA - contribuisce a ridurre il margine di incertezza, spesso legato alla genericità delle formulazioni normative, che non considerano le diverse tipologie di attività;

- dichiarazioni, segnalazioni e domande presentate e lo stato del relativo iter procedimentale, nonché gli atti adottati dal SUAP o da altra amministrazione;
- requisiti, condizioni e dati utili ai prestatori di servizi e ai loro destinatari contemplati dall'art. 26 del d.lgs. n. 59/2010.

Le modalità per la prestazione dei servizi informativi e operativi da parte del Portale sono disciplinate dall'art. 4 dell'Allegato al DPR n. 160/2010.

Sul Portale devono essere indicate anche le tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati (art. 3, co. 1, lett. b), come ad esempio le Agenzie per le imprese. Anche in questo caso, il fine perseguito è di assicurare maggiore certezza alle imprese riguardo alle ipotesi in cui possono trovare applicazione la SCIA o il silenzio-assenso.

Il Portale deve consentire inoltre l'utilizzo della procura speciale, tramite la quale le imprese possono affidare a terzi lo svolgimento delle pratiche di loro interesse, analogamente a quanto previsto per il sistema della Comunicazione Unica per la nascita dell'impresa, il nuovo strumento di semplificazione che consente di concentrare in un'unica procedura tutti gli adempimenti che devono essere assolti nei confronti di diverse amministrazioni per la registrazione di una nuova attività imprenditoriale (v. nostra news del 13.07.2009).

Sul Portale deve essere presente un sistema di pagamento dei diritti, delle imposte e degli oneri relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP, che le imprese possono utilizzare per versare gli importi previsti a loro carico (art. 3, co. 1, lett. d). Si tratta di un interfaccia (Gateway di Pagamento) per la gestione dei flussi di pagamento. Peraltro, l'art. 13 dell'Allegato prevede anche che il sistema di pagamento dovrà consentire di effettuare versamenti in modalità telematica direttamente ai SUAP relativamente a:

- imposte (imposta di bollo virtuale);
- tasse di concessione governativa (statali e regionali);
- diritti di segreteria.

La concreta realizzazione di tale sistema richiederà il confronto e la cooperazione tra le diverse amministrazioni, soprattutto per quanto riguarda le modalità di versamento e di contabilizzazione.

Il responsabile del SUAP dovrà poi provvedere al trasferimento dei pagamenti ricevuti dalle imprese alle amministrazioni coinvolte nel procedimento unico (art. 4, co. 13, DPR n. 160).

La creazione del Portale non vanifica i lavori e i progetti realizzati nel corso degli anni da Regioni ed enti locali per la realizzazione di portali a supporto dei SUAP (si v. art. 23, co. 2, d.lgs. n. 112/1998). Infatti, l'art. 3, co. 2, del DPR n. 160 prevede che il Portale dovrà interoperare con i portali e i sistemi informativi realizzati dagli enti territoriali e con quelli successivamente sviluppati a supporto dei SUAP.

Infine, il Portale rappresenta un ulteriore passo in avanti verso la digitalizzazione della PA e la creazione del sistema pubblico di connettività (SPC), come previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005), poiché costituisce il punto di contatto infrastrutturale a livello nazionale di accesso agli Uffici periferici dello Stato, in linea con regole tecniche dettate dal DPCM 1 aprile 2008. Tale sistema è rappresentato dall'insieme di

infrastrutture tecnologiche e regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione di dati e informazioni tra le amministrazioni (art. 2, co. 2, d.lgs. n. 42/2005, che istituisce il SPC).

4.2. Modalità di presentazione delle segnalazioni e delle domande da parte delle imprese

Tutte le comunicazioni da parte delle imprese al SUAP (es. istanze, richieste, dichiarazioni, elaborati grafici, allegati) devono essere effettuate in modalità telematica (art. 2, co. 2, e art. 4, co. 7, DPR n. 160).

L'art. 5 dell'Allegato stabilisce le regole tecniche per la loro trasmissione. In particolare, tale disposizione stabilisce che le istanze al SUAP, che nell'Allegato prendono il nome di **pratiche telematiche**, sono una collezione di file che rappresentano modelli (o moduli) e documenti, sottoscritte con **firma digitale** (si v. anche art. 65, co. 1, lett. a, Codice dell'amministrazione digitale).

La pratica SUAP è trasmessa al Portale o al sito istituzionale del SUAP tramite **Web Browser**, previa autenticazione informatica secondo le modalità disciplinate dal Codice dell'amministrazione digitale (art. 64), ovvero in allegato ad un **messaggio PEC** diretto all'indirizzo individuato da ciascun SUAP e pubblicato nel Portale.

Pur utilizzando il termine "istanze", l'art. 5 dell'Allegato deve intendersi riferito non solo alle tradizionali domande di rilascio di titoli abilitativi, ma anche alle segnalazioni (es. SCIA), alle notifiche e ad ogni altra forma di comunicazione presentata dall'impresa o da un suo delegato (es. Agenzie per le imprese, procuratore speciale) ai fini dell'avvio dell'attività oggetto del procedimento.

L'art. 5, co. 2, del DPR prevede la possibilità di presentare la SCIA per ottenere l'abilitazione all'esercizio dell'attività o la realizzazione di un determinato intervento di localizzazione contestualmente alla presentazione della Comunicazione unica per la nascita dell'impresa al registro delle imprese. L'art. 9 dell'Allegato prevede che il modello della Comunicazione Unica è integrato con la possibilità di allegare la SCIA e di indicare il SUAP destinatario della pratica. Il registro delle imprese, una volta ricevuta la SCIA, la trasmette al SUAP indicato nella pratica per gli adempimenti di sua competenza.

Tale modalità semplificata non trova applicazione nei casi in cui per l'esercizio dell'attività o per la realizzazione dell'azione di localizzazione sia necessario un provvedimento espresso. In questi casi si applica sempre, come vedremo, il procedimento disciplinato all'art. 7 del DPR n. 160.

Sono previste delle **deroghe all'esclusivo utilizzo della telematica** nei casi in cui risulti opportuna una fase di interlocuzione diretta tra impresa, SUAP e amministrazioni interessate.

L'art. 9 prevede, infatti, che qualora nel corso del procedimento occorrono **chiarimenti tecnici**, ossia quelli che hanno ad oggetto il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell'impianto, il responsabile del SUAP, anche su richiesta dell'impresa interessata o delle amministrazioni coinvolte nel procedimento, ovvero di soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, convoca per via telematica una riunione, di cui è redatto apposito verbale. La riunione si svolge ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241/1990, in base al quale all'esito di essa l'amministrazione procedente, in questo caso il SUAP, può concludere accordi con gli interessati, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

Anche in materia di attività di servizi si prevedono delle deroghe all'esclusivo utilizzo della telematica. Infatti, l'art. 25, co. 8, del d.lgs. n. 59/2010 prevede che nei casi in cui il titolo

autorizzatorio e' rilasciato in forma espressa, ferma restando la presentazione telematica dell'istanza e dei relativi documenti, l'Amministrazione può, per motivi imperativi di interesse generale, effettuare nel corso dell'istruttoria di sua competenza un **colloquio con il richiedente**, al fine di valutarne l'integrità personale e l'idoneità a svolgere l'attività, ovvero effettuare **verifiche ispettive o sopralluoghi**.

Queste disposizioni rispondono all'esigenza, avvertita in alcune tipologie di procedimenti (es. rilascio del certificato di prevenzione incendi) di assicurare un contatto diretto tra imprese e amministrazioni competenti. Infatti, spesso una fase interlocutoria tra impresa e amministrazione assicura un migliore svolgimento della procedura, evitando che vengano poste in essere attività destinate poi ad essere rimosse.

4.3. Modalità di Comunicazione del SUAP e delle altre amministrazioni interessate

Le Comunicazioni del SUAP alle imprese, nonché quelle tra SUAP e amministrazioni coinvolte nel procedimento (es. trasmissione delle richieste presentate dalle imprese e della relativa documentazione, ovvero delle dichiarazioni da quest'ultime ricevute) avvengono in modalità telematica (art. 4, co. 1 e 2, DPR n. 160). A tal fine, le amministrazioni adottano **misure organizzative** per assicurare il ricevimento e la trasmissione dei documenti informatici (art. 2, co. 3, DPR n. 160).

La disciplina del SUAP prevede l'obbligatoria implementazione della telematica nel procedimento automatizzato e nel procedimento unico, ma non incide sulle modalità di svolgimento delle singole procedure che le amministrazioni interessate devono rispettare per fare pervenire al SUAP la loro determinazione.

Per quanto riguarda le modalità di risposta del SUAP alle imprese, l'art. 6 dell'Allegato detta una disciplina specifica per il procedimento automatizzato, cioè quello che si svolge secondo i moduli della SCIA o del silenzio assenso ai sensi dell'art. 5 del DPR n. 160, ovvero per i quali trova applicazione la dichiarazione di conformità dell'Agenzia per le imprese ai sensi dell'art. 6 del DPR n. 160. Anche per tali tipologie di comunicazione gli strumenti previsti sono il web browser e la PEC.

L'Allegato non disciplina invece le modalità per la risposta telematica del SUAP alle imprese nel caso in cui il provvedimento debba essere espresso, e quindi rilasciato ai sensi della procedura prevista dall'art. 7 del DPR n. 160.

Nel silenzio, si deve tuttavia ritenere che le modalità di trasmissione di tali provvedimenti da parte dei SUAP sono rappresentate anche in questi casi dall'accesso diretto tramite web browser o dalla PEC.

Infatti, come si vedrà nel paragrafo successivo, la gestione telematica del procedimento da parte dei SUAP impone agli stessi di rendere accessibili alle imprese tramite web browser le informazioni previste dall'art. 4, co. 3, lett. b, del DPR n. 160/2010, tra le quali rientrano anche "gli atti adottati". Inoltre, ai sensi della disciplina generale della PEC, la PA, in questo caso il SUAP, può comunicare con le imprese attraverso tale strumento, anche ai fini della notificazione di provvedimenti amministrativi.

4.4. Gestione telematica del procedimento

Ai sensi dell'art. 4, co. 3, lett. b, del DPR n. 160, tra le informazioni che il SUAP deve rendere disponibili alle imprese, anche attraverso il Portale, rientra lo **stato di avanzamento dell'iter procedimentale** avviato dalle stesse a seguito della presentazione di domande o segnalazioni.

La portata di tale disposizione viene declinata negli artt. 7 e 8 dell'Allegato, relativi rispettivamente alla gestione telematica dei procedimenti presso i SUAP comunali e camerali.

In particolare, l'art. 7 stabilisce che nel caso in cui il procedimento sia di competenza del SUAP istituito dal comune, il sito istituzionale del SUAP rende disponibile tramite web browser un'area riservata ad ogni utente per la gestione delle pratiche telematiche.

L'impresa utente può accedere a tale area tramite autenticazione informatica secondo le modalità previste dal Codice dell'amministrazione digitale (art. 64). Nell'area riservata l'impresa deve poter consultare le informazioni sullo stato di avanzamento della propria pratica, compreso l'eventuale rilascio di atti da parte del SUAP o di altra amministrazione competente nell'ambito del procedimento unico.

L'art. 8 detta una disposizione analoga per disciplinare le modalità di gestione telematica dei procedimenti di competenza dei SUAP gestiti dalle Camere di Commercio.

La gestione telematica dei procedimenti potrebbe far sorgere problemi che l'attuale regolamentazione generale del procedimento amministrativo non prende in considerazione, poiché impostata prevalentemente sulle tradizionali procedure di tipo cartaceo, come nel caso, ad esempio, dell'individuazione dell'esatto momento in cui stabilire la conoscibilità degli atti e dei provvedimenti amministrativi da parte dei terzi (cd. controinteressati), ai fini della decorrenza dei termini decadenziali di impugnazione.

A tale specifico riguardo, l'art. 4, co. 7, del DPR n. 160 prevede che i dati e i documenti pubblicati in formato elettronico sui siti SUAP mediante identificazione per estremi non costituiscono conoscenza nei confronti dei terzi ai fini del decorso dei termini per proporre azioni in giudizio (es. impugnazione per l'annullamento di un'autorizzazione lesiva degli interessi del terzo).

4.5. Collegamento tra SUAP e registro delle imprese

Ogni SUAP è collegato con il registro delle imprese (art. 4, commi 8 e 9). Da tale collegamento discendono diversi effetti:

- **obbligo per il SUAP di acquisire d'ufficio la documentazione o i dati già acquisiti al registro delle imprese.** Si tratta di una semplificazione che, in attuazione del generale principio dell'acquisizione d'ufficio della documentazione già in possesso della PA (artt. 2, co. 7, 18, co. 2, legge n. 241/1990), evita alle imprese di dover avviare sub-procedimenti istruttori presso il registro delle imprese ai fini della presentazione di documenti o dati necessari nei procedimenti di competenza del SUAP;
- **accessibilità per il SUAP alle informazioni contenute nel registro delle imprese riguardanti l'impresa che svolge attività nel settore dei servizi** (iscrizione, apertura di filiali le cui attività richiedono un atto di autorizzazione, eventi modificativi dell'attività d'impresa che comportino il venir meno delle condizioni di autorizzazione, segnalazioni certificate di inizio attività, ecc.). Anche questa misura è diretta a rendere effettivo nei procedimenti riguardanti i prestatori di servizi il principio dell'acquisizione diretta dei documenti già in possesso della PA. Le modalità di accesso del SUAP a tali informazioni sono indicate dall'art. 11 dell'Allegato;
- **scambio di informazioni tra il registro delle imprese e l'anagrafe comunale** attraverso il sistema INA-SAIA, ossia il sistema previsto dalla legge n. 26/2001, di conversione del DL n. 392/2000 per l'interscambio dei dati anagrafici tra Comuni e amministrazioni centrali e territoriali. Il SUAP rappresenta quindi il canale diretto per tale

interscambio, che consente il reperimento delle informazioni necessarie nei procedimenti di sua competenza;

- **aggiornamento del Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA)** con gli estremi relativi al rilascio delle SCIA, delle comunicazioni e degli atti di assenso rilasciati dal SUAP. In questo modo si assicura il costante e tempestivo aggiornamento del REA. Le concrete modalità di aggiornamento sono indicate dall'art. 11 dell'Allegato.

5. Organizzazione del SUAP

5.1. Amministrazione competente a gestire le funzioni del SUAP

La nuova regolamentazione mantiene in capo ai Comuni la competenza a istituire e gestire i SUAP. Il DPR n. 160 infatti non modifica la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 112/1998, già richiamata nel paragrafo 2.

Il DPR n. 160 conferma come già accennato anche la facoltà per i Comuni di costituire i SUAP singolarmente o in associazione con altri Comuni, o in convenzione con le Camere di Commercio (art. 4, co. 5, DPR n. 160), analogamente a quanto già previsto dal DPR n. 447/1998.

La principale novità in materia di organizzazione dei SUAP prevista dalla nuova regolamentazione riguarda la presenza della **delega a favore delle Camere di Commercio** competenti per territorio nei casi in cui i Comuni non riescano a istituire o a far funzionare il proprio SUAP (art. 4, co. 11, DPR n. 160). Si tratta di una misura diretta ad assicurare un'adeguata copertura sul territorio nazionale delle funzioni dei SUAP e di assicurarne l'operatività, per scongiurare quanto si è verificato durante la vigenza del DPR n. 447, che ha reso possibile la presenza di zone del Paese sprovviste di tali funzioni, poiché non prevedeva alcun meccanismo di delega o di potere sostitutivo.

La delega opererà se allo scadere del **120° giorno dalla data di pubblicazione del DPR (29 gennaio 2011)** i Comuni non avranno istituito il proprio SUAP o questo non presenterà le caratteristiche prescritte dal DPR n. 160.

A tal fine, nelle more di tale periodo transitorio, i Comuni dovranno trasmettere, tramite una procedura telematica disponibile sul portale www.impresainungiorno.gov.it, al Ministero dello Sviluppo Economico un'**attestazione** dalla quale risulti il possesso dei requisiti prescritti dall'art. 4, co. 10, del DPR n. 160. Il Ministero, espletate le necessarie verifiche, i cui esiti dovranno essere comunicati ai Comuni, curerà la pubblicazione dell'**elenco dei SUAP idonei**, che potrà essere successivamente integrato su richiesta dei Comuni i cui SUAP abbiano nelle more acquisito i requisiti richiesti. L'inserimento in tale elenco sembra costituire la condizione per l'operatività dei SUAP comunali.

Tali requisiti sono quelli prescritti dall'art. 38, co. 3, lett. a) e a-bis) della Manovra Economica e dall'art. 2, co. 2, del DPR n. 160, ossia:

- **capacità del SUAP di costituire l'unico punto di accesso** per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva al quale deve fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela di interessi sensibili;
- la presentazione da parte dei privati di domande, segnalazioni e comunicazioni al SUAP deve avvenire esclusivamente in **modalità telematica**;

- **collegamento telematico del SUAP con il sistema della Comunicazione Unica gestito dall'ufficio del registro delle imprese**, in modo da assicurare l'esercizio della facoltà prevista dall'art. 5, co. 2, del DPR n. 160 (presentazione della SCIA per le attività produttive contestuale alla presentazione della Comunicazione Unica per la nascita dell'impresa).

Per assicurare la presenza di tali requisiti i Comuni dovranno dotarsi degli strumenti informatici necessari alla gestione del procedimento unico e adottare adeguate misure organizzative che consentano loro di coordinare tutte le amministrazioni coinvolte nei procedimenti di competenza del SUAP.

Tali strumenti informatici e le misure organizzative sono quelle minime indicate nell'Allegato tecnico al DPR n. 160 (art. 4, co. 2, dell'Allegato), che prevede un apposito sistema di verifica dei requisiti (consultabili sul sito www.impresainungiorno.gov.it/accreditamento_it.html#verifica), ossia:

- **casella di PEC** a cui fa riferimento il SUAP per ricevere domande, atti e documenti da parte delle imprese e per inviare ricevute e provvedimenti alle stesse;
- **firma digitale** a disposizione del responsabile del SUAP, necessaria per la sottoscrizione degli atti in formato elettronico;
- **applicazioni software** per la lettura dei documenti firmati digitalmente;
- **protocollo informatico** per i documenti in entrata e in uscita, come richiesto previsto dal DPR n. 445/2000 e dal DPCM del 31 ottobre 2000;
- **sito web del SUAP o area ad esso riservata nell'ambito del sito istituzionale del Comune**, in cui siano pubblicate informazione sui procedimenti amministrativi e le modulistiche di riferimento. Il sito deve inoltre consentire alle imprese di verificare lo stato di avanzamento delle pratiche di loro interesse.

Come anticipato, la mancata costituzione del SUAP, o la mancanza dei requisiti richiesti per il suo funzionamento, determinerà alla data del 29 gennaio 2010 la delega delle relative funzioni alla Camera di Commercio territorialmente competente (art. 4, co. 11, DPR n. 160), che **opererà anche in assenza di provvedimenti espressi**.

Dal DPR n. 160 non emerge con chiarezza se tale delega sarà effettuata dallo Stato (autore del DPR nel quale è contemplata la delega in via normativa) nei confronti delle Camere di Commercio, ovvero dai Comuni a favore di queste ultime.

L'esatta individuazione dell'amministrazione delegante comporta conseguenze sul piano pratico. Infatti, la delega di funzioni amministrative comporta che il delegante rimane titolare della funzione delegata, e quindi dei poteri di indirizzo e di controllo sull'attività svolta dal delegato, nonché di revoca della delega.

Può essere utile al riguardo chiarire anzitutto che **le funzioni amministrative sostanziali in materia di attività produttive** (localizzazione, trasformazione, cessazione, ecc. di impianti produttivi e quelle inerenti l'avvio e l'esercizio delle attività) **non formano oggetto della delega in questione**.

Essa riguarda solo le **funzioni amministrative connesse alla gestione del SUAP e dei relativi procedimenti**. Ciò emerge dall'art. 4, co. 12, del DPR n. 160, in base al quale le Camere di Commercio provvedono, in caso di delega, alla gestione telematica dei procedimenti

unici, comprese le fasi di ricezione delle domande, divulgazione delle informazioni, rilascio di ricevute agli interessati e pagamento dei diritti e delle imposte.

Va considerato anche che le funzioni inerenti la gestione del SUAP sono per legge attribuite ai Comuni ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 112/1998. Tale attribuzione configura non una delega (normativa) da parte dello Stato ai Comuni, ma un vero e proprio **atto di conferimento di funzioni amministrative**. Ciò comporta che la previsione contenuta nell'art. 4, co. 11, DPR n. 160 non può essere considerata di per sé sufficiente a revocare tale conferimento di funzioni (da Stato a Comuni), ai fini della loro riattribuzione a favore delle Camere di Commercio, che presupporrebbe un ritorno, sia pure teorico, delle funzioni del SUAP in capo allo Stato, che rimarrebbe perciò titolare di funzioni di controllo e di indirizzo.

Appare plausibile invece ritenere che la norma contenuta nell'art. 4, co. 11, del DPR n. 160 costituisca la base normativa che legittima l'eventuale delega da parte dei Comuni a favore delle Camere di Commercio, posto che le funzioni amministrative devono essere regolate per legge, comprese le ipotesi in cui risulta ammissibile la loro delega. Considerato che l'esercizio delle funzioni amministrative relative al SUAP sono disciplinate a livello statale, solo lo Stato può con proprie disposizioni regolarne le ipotesi di delega.

Rimane da chiarire se la fattispecie contemplata dall'art. 4, co. 11, del DPR n. 160 rappresenti una vera e propria ipotesi di delega di funzioni amministrative, ovvero integri una fattispecie di **cd. "avvalimento degli uffici altrui"**, che per potersi configurare è pur sempre necessaria una previsione normativa che la legittimi.

Anche in questo caso, le conseguenze sul piano pratico sarebbero notevolmente differenti. Infatti, qualora si trattasse di delega di funzioni, si assisterebbe a un fenomeno di traslazione delle competenze e delle relative responsabilità dal soggetto delegante al soggetto delegato. Ciò comporterebbe, ad esempio, che la responsabilità per il mancato rispetto dei termini procedurali risulterebbe imputabile alla Camera di Commercio e non al Comune. Viceversa, nell'ipotesi dell'avvalimento, le competenze e le responsabilità per le attività compiute dagli uffici dell'amministrazione di cui ci si avvale restano in capo all'amministrazione titolare della funzione amministrativa. Nell'esempio fatto, sarebbe il Comune a conservare la titolarità delle funzioni del SUAP e le relative responsabilità per la violazione dei termini procedurali.

Al riguardo, va tenuto presente che l'art. 4, co. 12, del DPR n. 160, stabilisce che le Camere di Commercio provvedono alla gestione telematica dei procedimenti unici ma non a individuare un responsabile del SUAP, ai sensi dell'art. 4, co. 4, del DPR n. 160, previsto solo per i Comuni. Inoltre, dalla relazione illustrativa del DPR n. 160 emerge che in caso di delega delle funzioni i Comuni dovranno regolare i rapporti con le Camere di commercio secondo modalità definite nell'ambito della convenzione quadro tra Unioncamere e ANCI e con le modalità previste nell'Allegato tecnico.

Tali previsioni sembrano lasciare aperta la possibilità che il rapporto tra Comune e Camera di Commercio non sia regolato secondo le norme della delega, il cui esercizio presupporrebbe il trasferimento di competenze e delle responsabilità, compreso l'obbligo di individuazione di un responsabile del SUAP, ma dell'avvalimento, perlomeno nelle ipotesi in cui tale rapporto venga strutturato in tal senso delle Autorità interessate.

In ogni caso, sarà interesse dei Comuni attivarsi a definire i rapporti con le Camere di Commercio nelle ipotesi in cui non abbiano istituito il SUAP o questo non presenti le caratteristiche previste dalla legge. Infatti, essendo comunque responsabili per legge dei SUAP, **i Comuni dovranno assicurare l'adeguata copertura delle relative funzioni sul territorio di loro competenza, anche attraverso il supporto prestato dalla Camera di Commercio locale.**

Qualora non provvedano ad attivare tali servizi, **i Comuni risponderanno direttamente dei danni provocati alle imprese per effetto delle loro carenze organizzative** (es. mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti previsti dal DPR n. 160). Al riguardo, è utile considerare che vigente il DPR n. 447, la giurisprudenza aveva stabilito che il comune sprovvisto di SUAP doveva comunque avviare e concludere il procedimento unico, rispettandone i termini e le modalità di svolgimento (TAR Campania – Salerno, sentenze nn. 64, 433 e 540/2002).

Peraltro, nelle ipotesi più estreme di inerzia, potrebbe essere nominato un **commissario ad acta** con il compito di adottare i provvedimenti del Comune inadempiente (TAR Campania – Salerno, sentenze nn. 2959 e 3045/2001).

Una tale ipotesi è espressamente prevista dall'**art. 53 della legge del Friuli Venezia Giulia n. 13/2009**, in cui è stabilito che in caso di mancata istituzione del SUAP, il Comune viene diffidato dalla Giunta che, decorso inutilmente il termine per provvedere alla sua istituzione, nomina un commissario ad acta.

5.2. Il responsabile del SUAP

L'art. 4, co. 4, del DPR n. 160 stabilisce che i Comuni devono individuare, all'interno della propria struttura amministrativa, **l'ufficio competente per il SUAP e il relativo responsabile**.

A tali fini i Comuni dovranno attenersi a quanto previsto dai loro ordinamenti (v. art. 89 del TU degli enti locali, d.lgs. n. 267/2000) ovvero dagli accordi sottoscritti con altri Comuni in caso di esercizio associato delle funzioni del SUAP ai sensi dell'art. 4, co. 5, del DPR n. 160.

L'ufficio competente per il SUAP dovrebbe corrispondere all'**unità organizzativa** responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, disciplinata in via generale dall'art. 4 della legge n. 241/1990. Analogamente, il responsabile del SUAP dovrebbe essere il **dirigente di tale unità organizzativa**, che dovrà provvedere ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il procedimento unico, ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge n. 241/1990.

Il responsabile del SUAP costituisce il **referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti e documenti detenuti dal SUAP**, anche se provenienti da altre amministrazioni o da altri uffici comunali. Rimane tuttavia ferma la responsabilità delle altre amministrazioni e degli altri uffici comunali per gli atti diversi da quelli detenuti dal SUAP, rispetto ai quali dovrà essere esercitato il diritto di accesso ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990 e del relativo regolamento di esecuzione (DPR n. 184/2006).

Per evitare che in caso di inerzia dei Comuni nella individuazione dell'ufficio competente per il SUAP e del relativo responsabile si determinino situazioni di stallo o malfunzionamenti nello svolgimento delle procedure, anche ai fini dell'esercizio dei diritti assicurati alle imprese nei confronti dell'amministrazione comunale (diritti di partecipazione, diritto di accesso ai documenti, ecc.), il DPR assegna in via provvisoria le funzioni di responsabile del SUAP al **segretario comunale**, le cui funzioni sono disciplinate dall'art. 97 del TU degli enti locali, che le conserva fino a quando i Comuni non decideranno di assegnarle ad altro soggetto.

Tale disciplina risponde all'esigenza di assicurare, da un lato, la trasparenza e l'efficacia dell'organizzazione e delle attività dei SUAP, dall'altro, la tutela dei diritti riconosciuti dalla legge ai privati nei rapporti con la PA, anche ai fini dell'esatta individuazione dei soggetti responsabili per le loro violazioni.

6. I modelli procedurali applicabili dal SUAP

Le tipologie di procedimento applicabili dal SUAP sono le seguenti:

- **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e silenzio-assenso**, definiti dal DPR n. 160 "**procedimenti automatizzati**";
- **procedimento ordinario** mediante provvedimento espresso, che può svolgersi anche secondo i moduli della conferenza di servizi.

Il DPR n. 160 prevede anche alcune specifiche procedure, rappresentate:

- dal procedimento per la **variazione degli strumenti urbanistici**;
- dai **chiarimenti tecnici**;
- dal procedimento di **chiusura dei lavori e di collaudo**.

6.1. I procedimenti automatizzati: SCIA e silenzio-assenso

Il Capo III del DPR n. 160 disciplina i procedimenti automatizzati di competenza del SUAP, ossia i procedimenti semplificati che si svolgono secondo i moduli della SCIA e del silenzio-assenso, che non richiedono valutazioni discrezionali da parte della PA.

La SCIA è il modello procedurale disciplinato dall'art. 19 della legge n. 241/1990 (su cui si v. la nostra news del 17.09.2010) introdotto dalla Manovra Economica 2010 (legge n. 122/2010, di conversione del DL n. 78/2010), che sostituisce la DIA (dichiarazione di inizio attività) prevista da ogni normativa statale e regionale (art. 49, co. 4-*ter*, Manovra Economica 2010).

La disciplina della SCIA prevede che ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali, commerciali o artigianali, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato.

Restano esclusi dall'ambito di applicazione della SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, nonché quelli previsti dalla normativa Comunitaria.

La SCIA è corredata dalle autocertificazioni previste dalla legge e dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge per l'esercizio delle attività che ne formano oggetto.

L'attività oggetto della SCIA può essere iniziata dalla data della sua presentazione all'amministrazione competente, a meno che quest'ultima, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di legge, nel termine di 60 giorni dal ricevimento della SCIA, adotti motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Tuttavia, l'impresa, ove sia possibile, può conformare alla normativa vigente l'attività entro il termine fissato dall'amministrazione stessa, che può essere inferiore a 30 giorni.

La disciplina della SCIA vincola ogni amministrazione pubblica - statale, regionale e locale - poiché attiene alla tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e, Cost.), e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.).

L'art. 5 del DPR n. 160 prevede che nei casi in cui l'art. 19 della legge n. 241 lo consenta, la SCIA è presentata dall'impresa al SUAP. Come anticipato, la SCIA può essere contestuale alla presentazione della Comunicazione Unica al registro delle imprese.

Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica con modalità informatica la completezza formale della segnalazione e delle relativa documentazione allegata. Nei casi di verifica positiva, rilascia automaticamente una **ricevuta** all'impresa e trasmette in via telematica la SCIA e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici comunali competenti per legge ad effettuare i controlli e ad adottare i provvedimenti ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241 (art. 5, co. 4, DPR n. 160).

Il rilascio della ricevuta costituisce **titolo autorizzatorio per l'immediato avvio dell'attività** (art. 5, co. 5, DPR n. 160) e il ricorso agli ordinari rimedi di tutela a favore dei terzi e di autotutela dell'amministrazione (art. 5, co. 7, DPR n. 160).

A differenza della SCIA contemplata nella legge n. 241, quella applicabile ai procedimenti di competenza del SUAP comporta il rilascio di un titolo espresso rappresentato dalla ricevuta per il quale è giustificata l'applicabilità degli ordinari rimedi di tutela previsti dal Codice del Processo Amministrativo nelle ipotesi di illegittimità degli atti della PA (es. annullabilità e nullità).

Eventuali richieste istruttorie, provvedimenti inibitori o di rettifica dell'attività oggetto della SCIA sono comunicati all'impresa dal SUAP, anche se di competenza di altre amministrazioni o uffici comunali (art. 4, co. 2, DPR n. 160).

Per quanto riguarda le ipotesi in cui ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241 trova applicazione il modulo procedurale del silenzio-assenso, l'impresa che presenta al SUAP l'istanza per il rilascio del provvedimento richiesto ottiene una ricevuta ai sensi dell'art. 5, co. 4, DPR n. 160. Decorso inutilmente i termini entro i quali il SUAP deve rilasciare il provvedimento espresso, **la ricevuta rilasciata all'impresa equivale a provvedimento di accoglimento senza che siano necessarie ulteriori istanze o diffide** (art. 5, co. 8, DPR n. 160).

Per la presentazione della SCIA o della domanda di autorizzazione nelle ipotesi che rientrano nell'ambito di applicazione del silenzio-assenso, l'impresa può avvalersi delle **Agenzie per le imprese** (art. 6, co. 1, DPR n. 160), le quali possono, altresì, presentare la SCIA al registro delle imprese nel caso in cui essa sia contestuale alla presentazione della Comunicazione Unica (art. 6, co. 3, DPR n. 160).

Le Agenzie, effettuate le debite attività istruttorie, trasmettono in modalità telematica al SUAP una **dichiarazione di conformità**, comprensiva della SCIA o della domanda di autorizzazione corredate delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste, che saranno eseguite dall'Agenzia per le imprese. Queste ultime, possono svolgere anche una sorta di **funzione di asseverazione delle asseverazioni** rilasciate dai soggetti abilitati secondo la normativa vigente, nel senso di istruire la pratica di interesse per l'impresa attraverso la raccolta e la verifica della documentazione richiesta per l'esercizio dell'attività che forma oggetto della dichiarazione di conformità.

La dichiarazione di conformità costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività e per l'avvio immediato dell'intervento dichiarato e ha anche valore di titolo edilizio con effetti immediati (art. 6, co. 2, DPR n. 160).

Il DPR non chiarisce se la dichiarazione di conformità dell'Agenzia delle imprese sia sostitutiva dei controlli che la PA deve effettuare in merito alla SCIA o alla domanda di provvedimento a cui è applicabile il silenzio-assenso che si accompagnano a tale dichiarazione.

Al riguardo appare plausibile escludere tale effetto sostitutivo. Infatti, il compito dell'Agenzia dovrebbe essere unicamente di attestare e certificare il possesso dei requisiti di legge ove sia richiesto, ma non dovrebbe sostituire l'amministrazione nell'effettuazione dei controlli successivi sulla regolarità dell'attività e dell'intervento dichiarato. In altri termini, anche in presenza di una dichiarazione di conformità presentata dall'impresa per il tramite dell'Agenzia, il SUAP e le amministrazioni competenti possono controllare e inibire le attività nei 60 giorni successivi in caso di SCIA o nel termine previsto dalle discipline statali o regionali in caso di domanda di provvedimento cui si applica il silenzio-assenso.

Tuttavia, l'attività di asseverazione dell'Agenzia potrebbe ingenerare nell'amministrazione una maggiore fiducia circa la regolarità dell'intervento dichiarato e ridurre il tasso dei controlli a campione ad essa demandati.

L'impresa può anche conferire all'Agenzia un procura mediante strumenti informatici messi a disposizione di quest'ultima, incaricandola di accedere per suo conto a tutti gli atti e documenti necessari che siano in possesso della PA (art. 6, co. 4, DPR n. 160).

6.2. Il procedimento ordinario

Per il rilascio dei titoli autorizzatori che non rientrano nel campo di applicazione della SCIA o del silenzio-assenso, l'impresa può presentare al SUAP un'istanza ai sensi dell'art. 7 del DPR n. 160. Si tratta dei casi in cui il titolo richiesto dall'impresa deve essere espresso e implica valutazioni di carattere discrezionale.

Il SUAP entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza, salvi i termini più brevi previsti da discipline regionali, può chiedere all'impresa la documentazione integrativa. Decorso tale termine l'istanza è da intendersi presentata regolarmente (art. 7, co. 1, DPR n. 160).

La norma non prevede se l'eventuale richiesta istruttoria del SUAP sospende il decorso dei termini del procedimento, né la durata della sospensione. Ad integrazione di tale disciplina dovrebbe pertanto soccorrere l'art. 2 della legge n. 241, in base al quale, i termini del procedimento possono essere sospesi per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni al fine di acquisire informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente reperibili presso altre pubbliche amministrazioni. Per le conseguenze connesse alla violazione di tali termini di sospensione del procedimento si rinvia alla nostra Circolare del n. 19265 del 21/12/2009.

Verificata la completezza della documentazione e scaduto il termine suddetto, inizia a decorrere un nuovo termine di 30 giorni entro il quale deve concludersi il procedimento, salvi i termini più brevi previsti dalla normativa regionale. **Il provvedimento conclusivo del procedimento ordinario costituisce titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste** (art. 7, co. 6, DPR n. 160).

Tale termine può subire una dilazione nel caso sia necessario acquisire **intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni** pubbliche (art. 7, co. 2, DPR n. 160). Per questi casi è prevista l'indizione della **conferenza di servizi** (art. 7, co. 3, DPR n. 160):

- **facoltativa**, nei casi in cui i procedimenti per il rilascio delle determinazioni delle amministrazioni interessate abbiano una durata inferiore a 90 giorni, desumibili dalle normative settoriali che disciplinano tali procedure. Appare plausibile ritenere che questa

condizione debba verificarsi per tutte le amministrazioni coinvolte. Tale tipologia di conferenza può essere convocata anche su richiesta dell'impresa o dell'Agenzia per le imprese. In quest'ultimo caso, si deve ritenere che la legittimazione dell'Agenzia sia subordinata ad una apposita procura rilasciata dall'impresa interessata al procedimento;

- **obbligatoria**, nei casi in cui i procedimenti per il rilascio delle determinazioni delle amministrazioni interessate abbiano una durata superiore a 90 giorni, ricavabili dalle normative settoriali che disciplinano tali procedure, ovvero quando l'obbligatoria indizione della conferenza sia prevista da normative regionali. Speculare a quanto ritenuto sopra è la considerazione che tale condizione sia sufficiente che si verifichi anche in capo a una soltanto delle amministrazioni interpellate.

La disciplina dei casi di indizione della conferenza di servizi contenuta nel DPR n. 160 deroga parzialmente alle prescrizioni contenute negli artt. 14 e ss. della legge n. 241/1990, la cui disciplina è stata profondamente modificata dalla Manovra Economica 2010 (art. 49), per eliminare le criticità che per anni hanno determinato il malfunzionamento di tale modulo procedurale. La *ratio* della deroga sembra ravvisabile nell'esigenza di consentire al SUAP di coordinare adeguatamente i tempi di risposta delle amministrazioni interpellate, tenendo conto della loro concreta sostenibilità.

Altra deroga alla legge n. 241 sembra rappresentare dal fatto che mentre nella legge n. 241 lo svolgimento della conferenza di servizi non è di per sé idoneo a condizionare i termini di conclusione del procedimento, nel DPR n. 160 (art. 7, co. 6) si prevede che in caso di convocazione della conferenza tali termini coincidono con quelli previsti dagli artt. 14 e ss. della legge n. 241 per la chiusura dei lavori della conferenza.

Rimangono tuttavia applicabili ai procedimenti di competenza del SUAP le restanti disposizioni che disciplinano lo svolgimento, l'acquisizione delle determinazioni delle amministrazioni interpellate e gli esiti dei lavori della conferenza di servizi di cui alla legge n. 241. In particolare, **trova applicazione l'art. 14-ter, co. 7, della legge n. 241, in base al quale si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.** Si tratta di una norma che consente di evitare la paralisi dei procedimenti amministrativi nel caso di assenza o di inerzia delle amministrazioni interpellate, assicurando la funzione di coordinamento da parte del SUAP.

L'art. 7, co. 3, ultimo capoverso, del DPR n. 160 prescrive che decorso il termine di 30 giorni dalla chiusura della prima fase istruttoria, ovvero in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applica l'art. 38, co. 3, lett. h), della Manovra Economica 2009. Quest'ultima disposizione prevede che nel caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso. In tal caso, salvo l'omessa richiesta dell'avviso alle altre amministrazioni competenti, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi.

Alla luce della disciplina descritta, sembrano delinearsi tre tipologie di termini entro i quali deve essere rilasciato il provvedimento conclusivo del procedimento ordinario:

- **60 giorni** (30 giorni fase preistruttoria + 30 giorni per la decisione conclusiva). Tali termini sembrano trovare applicazione nel caso in cui non sia necessario acquisire le determinazioni di altre amministrazioni;
- **120 giorni** (30 giorni fase preistruttoria + max 90 giorni per la decisione conclusiva). Tali termini sembrano trovare applicazione nei casi in cui per legge sia necessaria l'acquisizione delle determinazioni di altre amministrazioni e non venga convocata la conferenza di servizi. Si tratta delle ipotesi in cui l'indizione della conferenza è facoltativa, quindi dei casi in cui le discipline settoriali dei procedimenti per il rilascio delle determinazioni delle amministrazioni interpellate dal SUAP prevedono termini inferiori ai 90 giorni;
- **dai 120 ai 240 giorni** (30 giorni fase preistruttoria + 90 giorni per la decisione conclusiva della conferenza di servizi, che possono aumentare di ulteriori 90+30 nei casi in cui debba essere acquisita la VIA in sede di conferenza). Tali termini si applicano nelle ipotesi in cui venga indetta la conferenza di servizi, sia facoltativa che obbligatoria.

L'art. 7, co. 7, del DPR n. 160 prescrive che i termini per la conclusione del procedimento unico costituiscono **elemento di valutazione del responsabile del SUAP e degli altri soggetti pubblici partecipanti alla conferenza di servizi**.

Peraltro, il mancato rispetto di tali termini rende ammissibile la richiesta di **risarcimento del danno** ai sensi dell'art. 2-*bis* della legge n. 241, nelle ipotesi in cui ne ricorrano i presupposti.

Una volta ottenuto il provvedimento richiesto, l'impresa dovrà comunicare al SUAP l'inizio dei lavori per la realizzazione o modificazione dell'impianto produttivo (art. 10, co. 5, DPR n. 160).

Nell'ambito del procedimento ordinario, l'**Agenzia per le imprese** può compiere le seguenti attività su richiesta dell'impresa interessata (art. 7, co. 5, DPR n. 160):

- **attività istruttoria** ai sensi dell'art. 38, co. 3, lett. c), della Manovra Economica 2009. Tale norma prevede che l'Agenzia possa attestare la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa. In caso di istruttoria con esito positivo, le Agenzie rilasciano una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività. Qualora si tratti però di procedimenti che comportino attività discrezionale da parte della PA, le Agenzie si limitano a svolgere unicamente attività istruttorie a supporto del SUAP. Tale disposizione appare applicabile al procedimento ordinario limitatamente nella parte in cui prevede che l'Agenzia possa supportare con le proprie attività istruttorie il SUAP. Infatti, la parte della disposizione che riguarda il rilascio della dichiarazione di conformità sembra riguardare unicamente le ipotesi in cui siano applicabili la SCIA o il silenzio-assenso. Appare plausibile ritenere che i risultati dell'attività di supporto istruttorio forniti dall'Agenzia al SUAP non siano vincolanti per quest'ultimo, né sostitutivi delle sue valutazioni. Tali attività istruttorie dovrebbero coincidere con le attività di documentazione, analisi e dichiarazione che la normativa vigente già affida ai privati in determinate tipologie di procedimenti (si v. art. 2, co. 3, DPR n. 159/2010). La loro funzione dovrebbe essere di agevolare e, possibilmente, accelerare i lavori istruttori di competenza del SUAP e delle altre amministrazioni interessate. Va anche tenuto presente che le Agenzie potrebbero presentare la domanda unica per il rilascio dei titoli espressi comprensiva della SCIA e delle autocertificazioni nelle ipotesi in cui tra i sub-procedimenti da attivare da parte del SUAP ve ne siano alcuni in cui sia consentita la presentazione di tali atti. In questi casi troverà comunque applicazione il procedimento ordinario, che potrà svolgersi anche secondo il modulo della conferenza di servizi. La presentazione di tali atti infatti non appare idonea a

far conseguire l'immediato effetto abilitativo previsto dalla legge, poiché esso dovrebbe seguire i tempi e gli esiti del procedimento ordinario per il rilascio del titolo espresso;

- **attività di assistenza all'impresa** per l'individuazione dei procedimenti da attivare in relazione all'esercizio delle attività o alla realizzazione degli impianti, nonché per la redazione in formato elettronico delle domande, delle dichiarazioni e comunicazioni ed i relativi elaborati tecnici, compensando l'obbligatorietà della telematica;
- **supporto organizzativo e gestionale alla conferenza di servizi**, qualora il Comune lo consenta. Il DPR non chiarisce le modalità per lo svolgimento di tali attività di supporto, ma lascia ai singoli Comuni la libertà di stabilire la forma e l'intensità della collaborazione che le Agenzie potranno prestare durante lo svolgimento delle conferenze.

6.3. Raccordi procedurali con strumenti urbanistici

L'art. 8 del DPR n. 160 disciplina la speciale procedura per la variazione dello strumento urbanistico, che indica la categoria di atti con i quali i Comuni esercitano le funzioni di pianificazione del territorio mediante l'adozione di regole e provvedimenti riguardanti le attività sia pubbliche che private (es. piano regolatore generale comunale, programma di fabbricazione, piano particolareggiato, piano di lottizzazione, piano di zona), la cui disciplina è contenuta nella legge urbanistica nazionale n. 1150/1942 e nelle leggi regionali, secondo il riparto di competenze delineato dalla riforma costituzionale del 2001. Negli strumenti urbanistici sono contenute anche le regole che l'amministrazione deve seguire per decidere se autorizzare o meno le attività private destinate ad avere un impatto sul territorio (es. individuazione delle zone in cui è possibile autorizzare la costruzione di impianti produttivi).

L'art. 8, co. 1, stabilisce che nei Comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti, l'impresa può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi in seduta pubblica per l'approvazione della variante urbanistica che legittimi la realizzazione del progetto presentato dall'impresa (es. costruzione o ampliamento di un impianto industriale).

Qualora all'esito della conferenza venga assentita la variante urbanistica e la realizzazione del progetto presentato dall'impresa, anche da parte della Regione che si esprime in tale sede, il verbale della conferenza è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio Comunale, ove esistente, che lo sottopone all'approvazione del Consiglio Comunale alla prima seduta utile.

Gli interventi relativi al progetto approvato devono essere avviati e conclusi dall'impresa entro i termini prescritti dall'art. 15 del Testo Unico delle disposizioni in materia edilizia (DPR n. 380/2001). In base a tale disposizione, il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo, mentre quello di ultimazione non può superare i tre anni dall'inizio dei lavori. Entrambi i termini possono essere prorogati, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del titolo. Decorso tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza venga richiesta una proroga. Questa può essere accordata, con provvedimento motivato, esclusivamente in considerazione del volume o dell'entità dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di un nuovo titolo per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante DIA o SCIA ai sensi dell'art. 22 del TU. Il titolo decade con l'entrata in vigore di contrastanti

previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

La disciplina del procedimento per l'approvazione della variante urbanistica prevista dal DPR n. 160 attua l'art. 25, co. 2, lett. g), del d.lgs. n. 112/1998, in base al quale l'approvazione della conferenza di servizi del progetto costituisce la proposta di variante sulla quale si pronuncia il consiglio comunale. Questa norma era già stata attuata dall'art. 5 del DPR n. 447/1998. Tuttavia, la disposizione era stata dichiarata incostituzionale con **sentenza n. 206/2001**, nella parte in cui consentiva l'approvazione della proposta di variante anche in presenza del dissenso della Regione, poiché lesiva delle competenze regionali previste dalla Costituzione.

L'art. 8 del DPR n. 160 elimina tale elemento di incostituzionalità prevedendo, come anticipato, la necessità dell'assenso della Regione all'approvazione della variante all'esito dei lavori della conferenza.

L'art. 8, co. 2, del DPR n. 160 consente alle imprese di chiedere tramite il SUAP all'ufficio comunale competente per materia di pronunciarsi sulla conformità dei progetti preliminari agli strumenti di pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica vigenti. In caso di esito positivo della pronuncia, che deve pervenire entro 30 giorni dalla domanda dell'impresa, il SUAP dispone per il seguito immediato del procedimento di autorizzazione del progetto con riduzione della metà dei termini previsti.

L'art. 8 del DPR non trova applicazione per le medie e grandi strutture di vendita di cui agli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 114/1998 o dalle normative regionali di settore.

6.4. Chiarimenti tecnici

Come anticipato nel paragrafo 4.2., l'art. 9 del DPR n. 160 prevede che qualora nel corso del procedimento occorrono chiarimenti tecnici, il responsabile del SUAP convoca per via telematica una riunione, che si svolge ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241/1990. Quest'ultima disposizione prevede che all'esito della riunione l'amministrazione procedente può concludere accordi con gli interessati, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

L'art. 9 è contenuto nel capo V del DPR n. 160, relativo alle **disposizioni comuni sia ai procedimenti semplificati mediante SCIA che a quelli ordinari**.

6.5. Chiusura dei lavori e collaudo

L'art. 10 del DPR n. 160 disciplina la procedura per la chiusura dei lavori e il collaudo, prevista per le attività d'impresa relative a opere o impianti (es. costruzione o trasformazione di un impianto). **Tale procedura trova applicazione per le opere e gli impianti autorizzati a seguito sia della SCIA o di silenzio-assenso che del procedimento ordinario di cui all'art. 7.**

L'art. 10, co. 1, prescrive che l'impresa che ha ultimato i lavori comunica al SUAP la seguente documentazione:

- **dichiarazione del direttore dei lavori** – soggetto incaricato dall'impresa di garantire la conformità dei lavori ai titoli abilitativi rilasciati con riferimento ai progetti (si v. art. 29 DPR n. 380/2001) – con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità. Tale dichiarazione è prevista come alternativa alla domanda per il rilascio del certificato di agibilità ai sensi dell'art. 25 TU edilizia. Qualora l'impresa intenda comunque avviare quest'ultimo procedimento la domanda andrà presentata ugualmente al SUAP;

- **certificato di collaudo** effettuato da un professionista esperto, nei casi in cui tale certificato sia richiesto dalla normativa vigente;

La trasmissione al SUAP di tale documentazione consente l'immediato avvio delle attività che hanno per oggetto le opere o gli impianti realizzati (art. 10, co. 2, DPR n. 160).

Il SUAP entro 5 giorni trasmette i suddetti documenti alle amministrazioni e agli uffici comunali competenti ad effettuare i controlli di conformità delle opere realizzate al progetto e alla normativa vigente. Tali controlli vengono effettuati entro i successivi 90 giorni, salvo il diverso termine previsto dalle specifiche discipline regionali. Se a seguito di tali controlli risulta che l'opera non è conforme al progetto o alla normativa vigente, il SUAP adotta i provvedimenti necessari assicurando l'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge, compresa la riduzione in pristino a spese dell'impresa (art. 10, co. 3, DPR n. 160). La norma prevede che la comunicazione di tali provvedimenti, comprese la sanzioni, deve essere effettuata entro e non oltre 15 giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dall'impresa. Tale previsione non appare però coordinata con la parte della norma che, come visto, assegna al SUAP e alle altre amministrazioni competenti un termine di 90 giorni per effettuare i controlli di conformità. Al riguardo, appare plausibile ritenere che il termine di risposta del SUAP debba essere armonizzato con quello previsto per la conclusione dei controlli.

L'art. 10, co. 4, del DPR n. 160 prevede che **le amministrazioni e le autorità competenti non possono nell'esercizio del loro potere di controllo della conformità adottare provvedimenti difforni a quanto previsto dagli adempimenti pubblicati sul Portale** ai sensi dell'art. 4, co. 3, lett. a), del DPR n. 160, salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nelle ipotesi in cui ne sussistano i presupposti. Tale previsione garantisce le imprese dall'adozione discrezionale di provvedimenti inibitori o sanzionatori nelle ipotesi in cui abbiano rispettato tutte le prescrizioni e le condizioni pubblicate sul Portale per l'esercizio di determinate attività.

7. Monitoraggio istituzionale

L'art. 11 del DPR n. 160 prevede la creazione di un sistema di monitoraggio sull'attività e sul funzionamento dei SUAP, in cui sia assicurata alle imprese e agli altri soggetti pubblici e privati la possibilità di effettuare segnalazioni e rilevare criticità.

Tale sistema dovrà essere predisposto dai Ministeri dello Sviluppo Economico, per la Semplificazione Normativa e per la Pubblica Amministrazione, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'Anci e Unioncamere, con il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali.

I risultati del monitoraggio verranno trasmessi per i primi tre anni dall'entrata in vigore del DPR n. 160 al Parlamento mediante una relazione annuale. Di tali risultati sono informati il responsabile del SUAP e le amministrazioni interessate, ai fini dell'attivazione dei controlli e delle verifiche di loro competenza.

La disposizione prevede anche la realizzazione di un piano di formazione per i dipendenti pubblici da parte delle suddette autorità, con l'eventuale partecipazione di esponenti del sistema produttivo, con l'obiettivo di diffondere competenze e professionalità necessarie per la corretta funzionalità dei SUAP.

8. Regime transitorio e abrogazioni

Le disposizioni illustrate non sono ancora pienamente efficaci. L'art. 12 del DPR n. 160 prevede infatti un periodo transitorio per consentire ai destinatari del regolamento un intervallo temporale per l'implementazione del nuovo sistema dei SUAP.

In particolare, l'art. 12, co. 1 prevede i seguenti termini di efficacia:

- **29 marzo 2011** per le disposizioni di cui ai Capi I, II, III, V e VI. Si tratta delle norme che riguardano la costituzione e l'organizzazione dei SUAP e del Portale nazionale, i procedimenti cui si applicano la SCIA o il silenzio assenso e le procedure relative ai chiarimenti tecnici e alla chiusura dei lavori e collaudo;
- **1 ottobre 2011** per le norme che disciplinano il procedimento ordinario, ossia quello destinato a concludersi con provvedimento espresso, che può svolgersi anche secondo i moduli della conferenza di servizi.

Nelle more dei suddetti termini continuano a trovare applicazione ai rispettivi procedimenti le disposizioni del DPR n. 447/1998 (art. 12, co. 2, DPR n. 160). Tale provvedimento dovrà considerarsi abrogato a partire dal 1 ottobre 2011 (art. 12, co. 7, DPR n. 160).

Ai sensi dell'art. 10, co. 3, durante il periodo transitorio Governo, Regioni ed Enti locali dovranno promuovere intese e concludere accordi per:

- definire modalità di cooperazione organizzativa e gestionale per la funzionalità e l'operatività dei SUAP e per l'attivazione degli strumenti di controllo ai sensi dell'art. 11;
- assicurare la standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione della modulistica delle amministrazioni coinvolte nei procedimenti di competenza del SUAP. Fino alla definizione di tali accordi le imprese potranno utilizzare gli strumenti messi a disposizione del Portale, che potrà avvalersi delle modulistiche predisposte dai SUAP già operativi.