

La cultura dello sportello unico:
dall'avvio del procedimento all'esercizio delle attività

**Dalle norme alla pratica:
L'iter previsto dal D.P.R. nr. 447**

Arch. Giuseppe LO TITO

I PRINCIPI DEL PROCEDIMENTO AUTORIZZATORIO.

Sono fissati, innanzitutto, dal D.Lgs. nr. 112/1998, che, integrato con il Regolamento approvato con D.P.R. nr. 447/98 e nr. 440/2000, stabiliscono:

1. il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive c unico;
2. il responsabile del procedimento deve essere unico e individuato;
3. il procedimento deve essere trasparente e aperto alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi;
4. il procedimento deve dare garanzia di certezza dei tempi della sua conclusione;
5. il procedimento semplificato deve concludersi entro sei mesi dalla presentazione della domanda;
6. la facoltà di ricorso all' autocertificazione, che richiede la conclusione del procedimento entro 90 giorni;

7. il formarsi del silenzio-assenso, nel caso di ricorso all' autocertificazione e di inutile decorso del termine di 90 giorni per il rilascio degli atti di assenso;
8. la possibilità per la Regione, di individuare gli impianti "a struttura semplice", per i quali il termine scende a 60 giorni;
9. il ricorso eventuale alla Conferenza di servizi, ove non venga attivata la procedura di autocertificazione;
10. la necessita dell'acquisizione della valutazione favorevole di impatto ambientale (che, laddove prevista, dovrà consentire la conclusione del procedimento nel termine di undici mesi) e del preventivo rilascio, da parte della struttura, del permesso di costruire.

Peraltro la normativa presenta lacune, dubbi interpretativi, e ambiti di discrezionalità, per operare in questi ambiti si suggerisce di

adottare le seguenti chiavi interpretative:

1. semplificare.

Sono da privilegiare le applicazioni e le interpretazioni che vanno nel senso della semplificazione. Innanzitutto, eliminazione di adempimenti e procedimenti che non hanno valore aggiunto per il risultato finale e, in secondo luogo, adozione di tutte le prassi utili ad alleggerire il carico burocratico. Ciò richiede il massimo decentramento delle responsabilità;

2. fornire un servizio reale alle imprese.

Sono da privilegiare le soluzioni organizzative e procedurali che abbiano il carattere del servizio reale alle imprese e che, pertanto, saranno le stesse imprese a giudicare tale. Ciò comporta un dialogo con le associazioni degli imprenditori ed un coinvolgimento del cliente/utente nell'erogazione stessa del servizio;

3. coerenza dell'impianto normativo.

A fronte di possibili interpretazioni, a prima vista contraddittorie, dell'impianto normativo dello Sportello unico e necessario privilegiare letture che consentano di rendere coerente tale impianto.

Si pone infine il problema dell'obbligatorietà o meno del procedimento;

domanda: l'imprenditore che intende realizzare (ristrutturare, ...) un impianto produttivo è "costretto" a procedere attraverso lo Sportello unico e il procedimento unico disegnato dal DPR 447/1998, oppure può procedere diversamente, acquisendo in proprio tutti i pareri e le autorizzazioni richieste?

Le disposizioni del D.P.R. nr. 447/1998 **sono cogenti** e, quindi, costituiscono un parametro di legittimità dell'azione amministrativa, suscettibile di tutela di fronte al giudice amministrativo.

Sono impugnabili:

- il mancato ricorso al procedimento unico** e allo Sportello unico, da parte del Comune che non l'abbia istituito;
- il mancato rispetto dei termini** e degli adempimenti propulsivi che il Regolamento (il DPR 447/1998) pone in capo al Responsabile del procedimento;
- il mancato rispetto delle garanzie di pubblicità** e partecipazione (attivazione dell' archivio informatico, valutazione delle osservazioni dei controinteressati, ecc).

Anche nei casi in cui **non sia operativo** lo Sportello unico, devono essere applicate le procedure previste dal Regolamento stesso che si riassumono in:

✎ **Procedimento semplificato:**

disciplinato dall'art. 4 del Decreto;

✎ **Procedimento mediante autocertificazione:**

disciplinato dall'art. 6 del Decreto;

✎ **Procedura di collaudo:**

disciplinato dall'art. 9 del Decreto;

✎ **Variante ordinaria allo strumento urbanistico**

disciplinata dalla vigente normativa nazionale e regionale;

✎ **Variante urbanistica semplificata:**

disciplinata dall'art. 5 del Decreto;

FINALITA' DEL SUAP

- ✍ valorizzare il territorio e l'economia locale;
- ✍ migliorare le relazioni tra la Pubblica Amministrazione e le imprese;
- ✍ ridurre i costi ed i tempi necessari agli investimenti delle imprese;
- ✍ semplificare le procedure e gli adempimenti necessari ai fini dell'apertura di nuove attività produttive
- ✍ favorire la trasparenza amministrativa
- ✍ fornire assistenza e consulenza alle imprese.

esercita funzioni di carattere:

- ✍️ informativo, per l'assistenza e l'orientamento all'impresa ed all'utenza in generale con particolare riferimento agli aspetti amministrativi, all'assetto territoriale (piani urbanistici, vincoli ambientali, artistici ed architettonici, normative regionali e provinciali, ecc.);
- ✍️ di veicolazione delle opportunità presenti sul territorio (finanziamenti ed agevolazioni finanziarie e tributarie a livello comunitario, nazionale, regionale e locale).
- ✍️ amministrativo, per la gestione del procedimento unico.

LE PROCEDURE

FASE ISTRUTTORIA

Il procedimento ha inizio con la presentazione della domanda unica

✍️ su apposita modulistica, ove possibile on line sul sito del SUAP;

✍️ registrata al protocollo generale dell'Ente;

✍️ immediatamente consegnata SUAP per l'immissione nell'archivio informatico e per l'attivazione delle conseguenti procedure istruttorie.

✍️ se priva di elementi essenziali, eventualmente anche nella allegata documentazione, il responsabile del procedimento comunica all'interessato la interruzione dei termini fino alla regolare integrazione della stessa.

- ✍ ✍ Quando la domanda risulta completa, anche a seguito delle integrazioni, il SUAP invita ogni ufficio del Comune ed ogni Amministrazione di cui intenda avvalersi a far pervenire gli atti di consenso comunque denominati;
- ✍ ✍ il termine non deve essere superiore a quello previsto dalla normativa vigente, indicato nella richiesta trasmessa dalla struttura ovvero, salvo diversa indicazione da atti di accordo, entro i tre quarti del termine massimo previsto dalla normativa;
- ✍ ✍ Entro il termine stabilito, di norma non superiore a 20 giorni dalla data di protocollazione della domanda unica, lo Sportello Unico riceve le eventuali richieste di integrazione ed entro i successivi 10 giorni, termini previsti dalla legge, comunica all'interessato l'eventuale:
 - ✍ richiesta di integrazione documentale;
 - ✍ ammontare di diritti e spese a carico dell'interessato;

Le richieste di integrazioni, le comunicazioni di interruzione o sospensione del procedimento sono validamente comunicate, anche mediante e-mail, telefax, sms o altro strumento di comunicazione disponibile alternativamente:

- ✍✍ all'interessato presso l'indirizzo della propria residenza o domicilio;
- ✍✍ all'interessato presso l'indirizzo della sede legale, operativa o amministrativa dell'impresa;
- ✍✍ ai tecnici ed esperti incaricati dall'interessato stesso presso il recapito indicato nella documentazione presentata;
- ✍✍ agli indirizzi di posta elettronica ed ai recapiti telefonici indicati nella documentazione presentata.
- ✍✍ Decorso il predetto termine non possono essere richiesti altri atti;

- ✍ Il termine del procedimento resta sospeso fino alla presentazione degli atti integrativi richiesti;
- ✍ Qualora occorranza chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali o al rispetto delle normative amministrative e tecniche di settore o si rendano necessarie modifiche al progetto o il Comune intenda proporre una diversa localizzazione dell'impianto, il Responsabile del procedimento può convocare il soggetto richiedente in conferenza dei servizi istruttoria, per una audizione in contraddittorio di cui viene redatto apposito verbale.
- ✍ Qualora, al termine dell'audizione, sia raggiunto un accordo sulle caratteristiche dell'impianto il relativo verbale vincola le parti secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 6 del Decreto.

PROCEDIMENTO SEMPLIFICATO

art. 4 del Decreto

- Lo Sportello procede all'acquisizione dei pareri e degli atti presso le Amministrazioni esterne e l'U.T.C. inviando, la documentazione di riferimento.
- Il SUAP si farà carico di riversare i pagamenti ricevuti, del corrispettivo dovuto, dall'impresa alle Amministrazioni di competenza.
- Le amministrazioni esterne e l'U.T.C. comunicano gli atti autorizzatori, i pareri, i nulla osta di consenso o diniego, entro il termine massimo previsto dalla normativa salva diversa indicazione di atti.
- Le amministrazioni esterne e/o gli uffici Comunali coinvolti, sono tenuti a comunicare allo Sportello Unico la richiesta dettagliata di eventuali integrazioni documentali e/o modifiche necessarie onde evitare il rilascio di pareri condizionati.

- ✍ il responsabile di procedimento provvederà a darne comunicazione all'interessato, e una volta ricevuto il materiale, lo trasmetterà all'ente competente.
- ✍ Ricevuti gli atti di consenso da parte delle amministrazioni competenti il Responsabile del SUAP emette un atto di autorizzazione unica, in cui confluiscono tutti gli atti acquisiti da enti terzi, che abilita il richiedente allo svolgimento dell'attività.

Conferenza di Servizi

Il Responsabile convoca la Conferenza di Servizi, ai sensi degli artt. 14 e seguenti della L. 241/90 e successive modifiche o integrazioni, nei seguenti casi:

- Quando siano decorsi inutilmente i termini;
- Quando sia necessario l'esame contestuale di diversi aspetti soggetti ad autorizzazione;
- Quando la richiesta di integrazioni comporti una complessa interazione con l'impresa.

viene convocata in ogni caso a scadenza dei termini, entro i successivi 5 giorni, per il procedimento semplificato e per le materie per cui non è consentita autocertificazione.

La convocazione è resa pubblica attraverso il sito web e mediante pubblicazione all'Albo pretorio;

Il provvedimento finale conforme alle determinazioni conclusive favorevoli della Conferenza dei Servizi sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di consenso

In caso di dissensi espressi in sede di conferenza valgono le disposizioni dell'art. 14-quater della L. 241/90.

Se, entro i termini previsti uno degli uffici o delle Amministrazioni coinvolte si pronuncia negativamente, la pronuncia è trasmessa dal SUAP al richiedente entro tre giorni e il procedimento si intende concluso;

il richiedente, entro venti giorni dalla comunicazione negativa, può chiedere alla struttura di rivedere il parere negativo, ed eventualmente di convocare una conferenza di servizi al fine di definire e concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa.

Nella richiesta devono essere indicati i seguenti dati:

le argomentazioni in base alle quali si ritiene superabile la pronuncia negativa;

l'eventuale proposta di accordo integrativo o sostitutivo ai sensi dell'art. 11 della legge 241/1990;

le date nelle quali l'imprenditore preferisce venga svolta la conferenza dei servizi.

- ✍️ Decorsi i termini per il rilascio di pareri, il responsabile entro i successivi cinque giorni convoca la conferenza dei servizi.
- ✍️ non si svolge nel caso in cui gli uffici interessati abbiano trasmesso nel termine previsto il proprio parere favorevole sulla base della proposta di modificazione presentata dall'interessato.
- ✍️ Degli intervenuti, della documentazione prodotta e degli interventi in sede di conferenza dei servizi è dato conto nel verbale e/o nell'atto finale.
- ✍️ La conferenza fissa il termine entro cui pervenire alla decisione. Di regola si conclude nel giorno della prima convocazione.
- ✍️ Il procedimento si conclude in ogni caso nel termine indicato dal Decreto.

PROCEDIMENTO CON AUTOCERTIFICAZIONE

Il procedimento inizia con la presentazione, di un'unica domanda su modulistica predisposta dello Sportello Unico contenente:

- dati anagrafici dell'interessato, della ditta/società, del tecnico incaricato;
- sottoscrizione dell'interessato e del tecnico incaricato;
- dichiarazioni (antimafia, autocertificazioni, dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà ecc..) previste dalle vigenti disposizioni normative al fine dell'inizio dell'attività richiesta;
- documentazione (planimetrie, relazioni tecniche, allegati ecc...) richieste dalle vigenti disposizioni in relazione alla domanda;
- ove necessario, anche la richiesta per il permesso di costruire;

autocertificazioni, attestanti la conformità dei progetti alle norme vigenti in materia urbanistica, della sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e della tutela ambientale, redatte da professionisti abilitati o da società di professionisti e sottoscritte dai medesimi, unitamente al legale rappresentante dell'impresa.

L'autocertificazione non può riguardare:

- procedimento di valutazione di impatto ambientale;
- le procedure relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose;
- le procedure relative al controllo e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento;
- le altre materie per le quali non è consentita dalle vigenti disposizioni normative la autocertificazione, nonché le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede la necessità di una apposita autorizzazione.

- ✍️ Resta ferma la necessità della acquisizione della autorizzazione nelle materie per cui non è consentita l'autocertificazione;
- ✍️ Ove necessaria la realizzazione dell'opera è subordinata al rilascio del permesso di costruire, ai sensi della normativa vigente.
- ✍️ A seguito della presentazione della domanda unica la struttura dà inizio all'eventuale procedimento per il rilascio del permesso di costruire.
- ✍️ Decorsi i termini per il formarsi del silenzio-assenso, senza che lo Sportello abbia assunto determinazioni diverse, la realizzazione del progetto si intende autorizzata in conformità alle autocertificazioni prodotte, nonché alle prescrizioni contenute nei titoli autorizzatori, ove necessari, previamente acquisiti. L'impresa è tenuta a comunicare alla struttura l'inizio dei lavori per la realizzazione dell'impianto. Sono salvi i termini diversi previsti dalla disciplina normativa vigente per il maturarsi del silenzio-assenso.

Il procedimento, ivi compreso il rilascio del permesso di costruire, si deve concludere entro il minor termine possibile e comunque entro il minor termine previsto da disposizioni speciali. In ogni caso termini superiori sono ridotti a **novanta** giorni dalla presentazione della domanda ovvero dalla sua integrazione per iniziativa dell'impresa o su richiesta della struttura;

il responsabile del procedimento in sede di esame della domanda, fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzioni o integrazioni, se ritiene che possa sussistere un sospetto di falsità di alcune delle autocertificazioni presentate, ne dà comunicazione all'interessato e trasmette immediatamente gli atti ai competenti uffici e servizi Comunali e/o di Enti esterni i quali procederanno autonomamente all'accertamento dei fatti e alla segnalazione degli stessi alla competente Procura della Repubblica;

Il procedimento è sospeso e il SUAP:

- Propone l'ordinanza di immediata sospensione dell'attività;

- Segnala agli uffici competenti l'opportunità di ordinare la riduzione in pristino a spese dell'impresa;

- l'adozione delle sanzioni amministrative previste dalla legge;

- comunica all'interessato le decisioni adottate;

- richiede alle competenti amministrazioni l'adozione degli opportuni atti cautelari, di tutela e sanzionatori.

A seguito della comunicazione di inizio dell'attività il SUAP chiede al Comune e agli altri enti competenti l'effettuazione dei controlli ritenuti necessari, indicando i tempi utili oltre i quali si perfezionerà il silenzio-assenso.

I soggetti, portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo possono, entro venti giorni dalla avvenuta pubblicità della presentazione della domanda:

- ✎ trasmettere alla struttura memorie e osservazioni;
- ✎ chiedere di essere uditi in contraddittorio;
- ✎ chiedere l'indizione di una conferenza dei servizi.

✎ Su quanto rappresentato dagli intervenuti si pronuncia, motivatamente, la struttura. La convocazione della riunione sospende, per non più di venti giorni, il termine del procedimento. Ove si rendano necessarie integrazioni documentali o modificazioni della domanda, i termini del procedimento iniziano nuovamente a decorrere dalla data di trasmissione degli atti.

✎ Sono fatte salve le vigenti norme che consentono l'inizio dell'attività previa semplice comunicazione ovvero denuncia di inizio attività.

VARIANTE URBANISTICA SEMPLIFICATA

- Qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento rigetta l'istanza.
- Nella comunicazione di rigetto l'interessato viene informato della possibilità di richiedere la convocazione della conferenza dei servizi di cui all'art. 5 del DPR 447/1998 presentando eventuale documentazione, studi, scritti e memorie difensive utili per la convocazione motivata della stessa.

~~La~~ richiesta è resa pubblica mediante:

~~La~~ affissione all'albo pretorio;

~~La~~ pubblicazione sul sito internet dell'avviso della presentazione della richiesta di convocazione;

✍ Tutti coloro a cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto hanno titolo a presentare allo Sportello Unico scritti e memorie difensive durante l'intero procedimento. Lo Sportello Unico si pronuncia su tali atti in sede di conferenza dei servizi.

✍ Allorché il progetto rigettato sia comunque conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto stesso, il responsabile del procedimento, anche su richiesta dell'interessato, può convocare una conferenza di servizi.

✍ Nella convocazione della conferenza dei servizi il Responsabile indica le motivazioni tecnico-giuridiche che giustificano l'opportunità della convocazione.

La convocazione è in ogni caso motivata:

- se richiesta dal Sindaco e/o dalla Giunta con proprio atto;

- se l'interessato presenta una dichiarazione a firma di un tecnico abilitato che asseveri l'esistenza dei presupposti di cui all'art. 5 del Decreto;

- se in relazione alla variazione dello strumento urbanistico si è già pronunciato, con proprio atto, il Consiglio Comunale.

è disciplinata dalle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La convocazione della prima riunione deve pervenire agli enti interessati, almeno dieci giorni prima della data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, lo Sportello Unico concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.

- Nella prima riunione il SUAP, sentiti gli enti che vi partecipano, determina il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori devono procedere con celerità, impiegando il minor numero di riunioni e di personale coinvolto e non possono superare i novanta giorni complessivi. Decorsi inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990.
- Nei casi in cui sia richiesta la VIA si procede ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990.
- Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

- ✍ Si considera acquisito l'assenso dell'ente il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'ente rappresentato e non abbia notificato all'amministrazione procedente, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della determinazione di conclusione del procedimento, il proprio motivato dissenso, ovvero nello stesso termine non abbia impugnato la determinazione conclusiva della conferenza di servizi.
- ✍ In tal caso il Responsabile dello Sportello Unico e gli altri organi interessati procedono all'adozione degli ulteriori atti di competenza.
- ✍ In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. In ogni caso non può essere richiesta documentazione integrativa ove i chiarimenti richiesti possano essere acquisiti e verbalizzati in sede di conferenza dei servizi.

- ✍ Nel caso in cui il progetto sia sostanzialmente conforme alla normativa vigente, ad eccezione degli aspetti urbanistici, ma siano emerse proposte di modifiche o integrazioni formali ai progetti la conferenza dei servizi si esprime in senso favorevole con prescrizioni senza rinviare la riunione e senza sospendere il procedimento.
- ✍ Salve restando le competenze regionali, qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante ad ogni effetto di legge e di regolamento.
- ✍ Sulla determinazione favorevole della conferenza dei servizi, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge 17 agosto 1942, n.1150, si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il consiglio comunale.

✍️ A prescindere e contemporaneamente allo svolgimento del procedimento di variante semplificata può essere proposto l'attivazione del procedimento di variante ordinaria ai sensi della vigente normativa statale e regionale. In caso di pendenza di più procedimenti di variante semplificata e/o ordinaria il Responsabile dello Sportello Unico coordina i vari procedimenti onde addivenire all'esame consiliare dei progetti preferibilmente nella medesima seduta e/o nell'ambito di altre e diverse procedure di variazione dello strumento urbanistico.

COLLAUDO

- ~~Le~~ Le modalità di esecuzione del collaudo vengono espletate nel rispetto del procedimento come disciplinato dall'art. 9 del Decreto.
- ~~Nelle~~ Nelle procedure di collaudo lo Sportello partecipa con i tecnici del Comune, ovvero, se necessario, anche avvalendosi dei tecnici di altre amministrazioni.
- ~~L'impresa~~ L'impresa presenta richiesta di collaudo al SUAP, avvalendosi di apposito modulo e chiedendo la fissazione della data dello stesso in un giorno compreso tra il ventesimo e il sessantesimo giorno successivo a quello della richiesta stessa.
- ~~Il~~ SUAP comunica tempestivamente la richiesta alle Amministrazioni di cui intende avvalersi.

