



S.U.R.A.P.
Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive
Direzione Generale per lo Sviluppo Economico e le Attività Produttive

**Linee Guida in materia di Sportello Unico per le
Attività Produttive(SUAP) di cui al D.P.R. 7
settembre 2010 n. 160 e in attuazione dell'art. 19
della legge regionale 14 ottobre 2015 n. 11.**

INDICE

1. Premessa
2. La principale normativa di riferimento
3. Definizioni
4. Ambito di applicazione
5. Funzioni e organizzazione dello sportello unico. Il rapporto con il SUE
6. Il rapporto del SUAP con gli altri uffici interni e gli Enti terzi
7. Il portale "impresainungiorno"
8. Documentazione d'impresa: l'interscambio informativo tra SUAP e Registro imprese e il Fascicolo d'impresa
9. Il portale web del SURAP
10. Il responsabile del SUAP e il responsabile del procedimento
11. Il procedimento amministrativo del SUAP: aspetti generali
 - 11.1 Presentazione delle istanze
 - 11.2 Collezione/Composizione dei file
 - 11.3 Verifiche e controlli
12. Il procedimento automatizzato: l'istituto della SCIA
13. Presentazione ed effetti della SCIA
 - 13.1 SCIA contestuale alla Comunicazione unica d'impresa (Comunica)
 - 13.2 Verifica formale
 - 13.3 Il controllo di merito: prima e seconda fase
 - 13.4 Il controllo mediante ispezione
 - 13.5 Esiti dei controlli
 - 13.6 Richiesta di integrazioni documentali
 - 13.7 Esito negativo: provvedimenti prescrittivi e divieto di prosecuzione dell'attività
 - 13.8 Esito negativo: dubbi, errori e false dichiarazioni
 - 13.9 Il Procedimento con silenzio assenso
14. Il procedimento ordinario
 - 14.1 Il procedimento unico
15. La conferenza di servizi
 - 15.1 La conferenza di servizi nella legge n. 241/1990
 - 15.2 La conferenza semplificata (senza riunione)
 - 15.3 L'eventuale passaggio dalla conferenza semplificata a quella contestuale
 - 15.4 La disciplina transitoria della conferenza di servizi (fino al 31.12.2021)
 - 15.5 La conferenza simultanea (con la riunione)
 - 15.6 La conferenza di servizi nel raccordo tra la legge n. 241/1990 e il d.P.R. n. 160/2010
16. La variante dello strumento urbanistico "sul progetto"
17. I chiarimenti tecnici
18. Chiusura dei lavori e collaudo

1. Premessa

Con l'art. 19 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 - legge di semplificazione del 2015 è stato istituito lo Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive (SURAP) al fine di semplificare la vita produttiva dei cittadini e delle attività economiche, rendere concretamente possibile l'apertura di una nuova impresa in tempi certi e assicurare procedure e scadenze definite per l'esercizio di tutte le iniziative di carattere produttivo.

La costituzione del SURAP è avvenuta con deliberazione di Giunta Regionale n. 515 del 27 ottobre 2015. Tra gli obiettivi essenziali del SURAP, declinati all'art. 19 comma 2 della citata legge di semplificazione del 2015, vi sono, tra gli altri, quelli di:

- perseguire lo sviluppo di condizioni di contesto più favorevoli per l'insediamento e per lo sviluppo delle imprese e delle reti di imprese;
- garantire il diritto delle imprese ad operare in un quadro normativo certo e semplificato, al fine di assicurare la massima trasparenza dei procedimenti, riducendo al minimo i margini di discrezionalità della pubblica amministrazione, i tempi burocratici e in ogni caso eliminando ogni adempimento non indispensabile;
- attivare il processo e le condizioni per la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in conformità a quanto previsto dalla normativa europea.

Coerentemente con la *mission* ad esso assegnato, nel corso del 2020 il SURAP ha realizzato le seguenti attività:

- il 24 gennaio 2020 è stato rinnovato il protocollo d'intesa tra Regione Campania e Unioncamere Campania per promuovere sul territorio regionale un'offerta di servizi ai SUAP omogenea e standardizzata, massimizzando efficacia, semplificazione e contenimento dei costi. L'obiettivo del protocollo d'intesa è di procedere in sinergia con riferimento alle seguenti attività:

- semplificazione amministrativa, anche attraverso il censimento delle procedure e la standardizzazione della modulistica;
- supporto negli incontri con le imprese in materia di attrazione degli investimenti;
- interoperabilità tra i portali di settore statali e regionali;
- supporto ai SUAP sforniti di applicativo informatico o con applicativo in disuso;
- condivisione delle informazioni a disposizione degli enti regionale e camerale.

A tal fine, con decreto dirigenziale del 23 aprile 2020, n. 1 è stato approvato il "Programma regionale per favorire la crescita dei SUAP campani per l'anno 2020". In tale Programma si dà atto delle altre partnership istituzionali avviate dal SURAP, in particolare con IFEL Campania e Formez PA;

- con Decreto Dirigenziale n. 2 dell'8 luglio 2020 è stato approvato il "Piano di lavoro tra il SURAP ed il Formez PA luglio 2020 - giugno 2021", che prevede il rinnovo della collaborazione tra Formez PA e SURAP. Già a partire dal 2018 questi due soggetti avevano avviato, insieme a Unioncamere

Campania, una serie di azioni di supporto a favore dei SUAP campani, delle imprese e delle amministrazioni che a vario titolo sono coinvolte nelle procedure amministrative che impattano sulle imprese. Tra le azioni, un programma di formazione di sei giornate, l'assistenza consulenziale per l'aggiornamento e la revisione della modulistica, il supporto nella risposta ai quesiti posti al SURAP;

- è stata predisposta la deliberazione di Giunta regionale n. 437 del 3 agosto 2020, con la quale è stato costituito il "Centro di competenza regionale a supporto delle attività del SURAP", al fine principale di sistematizzare e coordinare le attività che il SURAP porta avanti, sulle tematiche della semplificazione, con i vari partner istituzionali (Unioncamere Campania e Formez PA) e con gli uffici regionali competenti *ratione materiae*.

Le presenti linee guida, contenenti la disciplina applicativa dei procedimenti di competenza dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), rientrano tra le attività previste dal *Piano di lavoro tra il SURAP ed il Formez PA luglio 2020 - giugno 2021* e dal Centro di competenza regionale a supporto del SURAP.

Le linee guida rappresentano uno strumento operativo volto a fornire agli addetti dei SUAP comunali, agli imprenditori o aspiranti tali e ai loro intermediari che a vario titolo sono coinvolti nei procedimenti di competenza del SUAP, interpretazioni uniformi in merito alla normativa nazionale e regionale vigente in materia di sportello unico e di procedimento amministrativo, nonché indicazioni operative sugli iter procedurali previsti dal Regolamento approvato con D.P.R. n. 160/2010 e sulle formalità relative agli adempimenti necessari per l'insediamento, l'avvio e l'esercizio di attività produttive di beni e servizi.

All'interno delle linee-guida un approfondimento particolare è dedicato all'istituto della conferenza di servizi (con particolare riguardo alle modalità telematiche di svolgimento della conferenza) con le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 127/2016, evidenziando nel dettaglio le norme di coordinamento tra la disciplina speciale contenuta nel regolamento SUAP e la disciplina generale di cui agli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990, come modificata e integrata, da ultimo, dal D.L. n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni), convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020.

2. La principale normativa di riferimento

Le presenti linee guida sono elaborate in attuazione delle seguenti norme:

- a) legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme sul procedimento amministrativo*
- b) articolo 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante la delega al Governo all'emanazione di un regolamento sul SUAP
- c) d.P.R. 7 settembre 2010 n. 160 (di seguito anche Regolamento), *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai*

sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

- d) D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*
- e) D.M. 10 novembre 2011, *Misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive di cui all'articolo 38, comma 3-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*
- f) D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*
- g) Legge 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* (c.d. legge Madia)
- h) D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126, *Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*
- i) D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127, *Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124*
- j) D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*
- k) d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*
- l) decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120*
- m) Legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11, *Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015*
- n) Deliberazione della Giunta Regionale 27 ottobre 2015, n. 515, *Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive (SURAP) - Attuazione dell'art. 20, comma 5, della legge regionale 14 ottobre 2015, n.11*
- o) Delibera della Giunta regionale 27 novembre 2017, n. 737, *Articolo 20, c. 1-bis della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11. Disciplina dello sportello unico regionale attività produttive*
- p) Delibera della Giunta Regionale 2 aprile 2019, n.125, *Protocollo d'intesa 11 gennaio 2017 - Promuovere, sul territorio regionale, un'offerta di servizi SUAP omogenea e standardizzata, e*

cooperare per la massimizzazione dell'efficacia, della semplificazione e del contenimento dei costi negli Enti coinvolti dalla gestione degli adempimenti amministrativi – Rinnovo

- q) *Legge regionale 7 agosto 2019, n. 16, Norme per l'efficientamento del sistema ambientale, per il rilancio delle attività produttive e per la semplificazione normativa e amministrativa con modifiche e abrogazioni*
- r) *Legge regionale 21 aprile 2020, n. 7, Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11*
- s) *Decreto dirigenziale 23 aprile 2020, n. 1, Programma regionale per favorire la crescita dei SUAP campani per l'anno 2020*
- t) *Decreto Dirigenziale 8 luglio 2020, n. 2, Approvazione del "Piano di lavoro tra il SURAP ed il Formez PA luglio 2020 - giugno 2021*
- u) *Delibera della Giunta Regionale 3 agosto 2020, n. 437, Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive. Costituzione di un Centro di Competenze regionale a supporto delle attività del S.U.R.A.P.*
- v) *Decreto dirigenziale 23 febbraio 2021, n. 1, Programma regionale per favorire la crescita dei SUAP campani per l'anno 2021.*

3. Definizioni

Ai fini delle presenti linee guida si intende per:

- a) **Regione:** la Regione Campania;
- b) **Legge regionale di semplificazione 2015:** la legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11 e successive modifiche e integrazioni;
- c) **SURAP:** lo Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive, di cui all'art. 19 della legge regionale di semplificazione 2015;
- d) **Regolamento SUAP:** il regolamento di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160;
- e) **SUAP:** lo Sportello Unico per le Attività Produttive, unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento, ai sensi dell'art. 38 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e del regolamento attuativo di cui al d.P.R. n. 160/2010;
- f) **Responsabile del SUAP:** il responsabile della struttura presso la quale è istituito lo Sportello Unico per le Attività Produttive e a cui compete il rilascio del provvedimento finale. 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;

- g) **Responsabile del procedimento SUAP:** il dipendente individuato come responsabile dei procedimenti amministrativi relativi ai vari interventi/attività in capo al SUAP;
- h) **Referente del SUAP in altri uffici comunali:** il dipendente individuato come responsabile delle fasi procedurali di competenza di un altro ufficio comunale ma ricomprese nel procedimento del SUAP;
- i) **Referente del SUAP presso Amministrazioni terze:** il dipendente di una diversa pubblica amministrazione o di un soggetto privato preposto all'esercizio di attività amministrative, individuato come responsabile degli endoprocedimenti di loro competenza ricompresi nel SUAP;
- j) **Camere di commercio (CCIAA):** le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di cui alla legge 29 dicembre 1993, n. 580;
- k) **Registro Imprese (RI):** il pubblico registro informatico, tenuto da ogni Camera di commercio, che rappresenta l'anagrafe delle imprese, in quanto in esso devono essere iscritte tutte le imprese del territorio, oltre che gli atti e fatti che ad esse si riferiscono;
- l) **REA - Repertorio economico-amministrativo:** archivio di dati che integra il registro imprese con informazioni di carattere economico, statistico e amministrativo, per le quali la legge prevede la denuncia alle Camere di Commercio ma non l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese;
- m) **Procedimento automatizzato:** il procedimento mediante presentazione della SCIA di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 160/2010;
- n) **Procedimento unico ordinario (PUO):** il procedimento autorizzatorio di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 160/2010;
- o) **Sportello Unico per l'Edilizia (SUE):** l'ufficio dell'amministrazione comunale che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, con le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine ai titoli abilitativi afferenti agli interventi di edilizia di carattere non produttivo e, qualora il Comune si sia avvalso della possibilità prevista dall'art. 4 comma 6 del d.P.R. n. 160/2010, anche di edilizia produttiva;
- p) **Attività produttive:** 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, di cui alla lettera b) comma 3 dell'articolo 38 del D.L. n. 112/2008;
- q) **Impianti produttivi:** i fabbricati o altri manufatti, gli impianti e altri luoghi in cui si svolgono tutte o parte delle fasi di produzione di beni e la prestazione dei servizi;
- r) **Soggetti coinvolti:** gli Enti, le Amministrazioni Pubbliche e gli uffici, anche comunali, diversi dal SUAP, titolari degli endoprocedimenti e competenti alle verifiche e/o ai controlli in base alla normativa di settore vigente;

- s) **Portale regionale:** il portale web del SURAP della Regione Campania dedicato alle imprese e ai SUAP territoriali (<http://surap.regione.campania.it/>);
- t) **Portale impresainungiorno:** il sito web impresainungiorno di riferimento per imprese e soggetti da esse delegati, che consente di ottenere informazioni e interoperare telematicamente con gli Enti coinvolti nelle diverse fasi relative ad attività produttive e di prestazione di servizi, anche attraverso le regole tecniche del Sistema pubblico di connettività (art. 1 del d.P.R. n. 160/2010);
- u) **Modulistica regionale:** la modulistica unificata e standardizzata, reperibile nel portale regionale, implementata altresì nel portale impresainungiorno, contenente le informazioni necessarie e completa della documentazione da allegare, per le diverse tipologie di procedimenti ai sensi dell'art. 2 comma 2 del D.Lgs. n. 126/2016;
- v) **Comunicazione Unica:** la procedura telematica di cui all'art. 9 del D.L. n. 7/2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 40/2007, che con un'unica istanza telematica, indirizzata unicamente alla Camera di commercio competente per territorio, consente all'impresa di eseguire tutti i principali adempimenti, necessari all'avvio dell'attività, alle sue modifiche ed alla cessazione, nei confronti di tutti gli enti interessati: Registro Imprese, Albo Imprese Artigiani, Agenzia delle Entrate, INPS, INAIL, SUAP;
- w) **SCIA:** la Segnalazione Certificata di Inizio Attività ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 241/1990;
- x) **SCIA UNICA:** la Segnalazione Certificata di Inizio Attività ai sensi dell'articolo 19-bis comma 2 della legge n. 241/1990, quando per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche;
- y) **SCIA CONDIZIONATA:** la Segnalazione Certificata di Inizio Attività ai sensi dell'articolo 19-bis comma 3 della legge n. 241/1990, quando l'efficacia della SCIA presentata per lo svolgimento di un'attività è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive;
- z) **Prestatori di servizi:** i soggetti come definiti dall'art. 8 comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 59/2010: qualsiasi persona fisica avente la cittadinanza di uno Stato membro o qualsiasi soggetto costituito conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinato, a prescindere dalla sua forma giuridica, stabilito in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio;
- aa) **Amministrazioni competenti:** gli enti titolari dei singoli endoprocedimenti compresi nella SCIA unica, nella SCIA condizionata e nel procedimento unico ordinario di cui all'art. 7 del d.P.R.n. 160/2010.

4. Ambito di applicazione

L'art. 2 comma 1 del d.P.R. n. 160/2010 individua il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

Le disposizioni del regolamento SUAP si applicano per la realizzazione, la modifica e l'esercizio di attività e impianti produttivi di beni e servizi, come sopra definiti.

L'art. 2 comma 4 del d.P.R. n. 160/2010 riporta le esclusioni dall'ambito di applicazione del regolamento:

- gli impianti e le infrastrutture energetiche;
- le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive;
- gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi,
- le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi,
- le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici, oggi sostituito dal D.Lgs. n. 50/2016).

5. Funzioni e organizzazione dello sportello unico. Il rapporto con il SUE

I commi 1, 2 e 3 dell'art. 4 del d.P.R. n. 160/2010 definiscono la principale funzione attribuita al SUAP. Ribadiscono la qualifica di "punto unico di contatto" per il richiedente, in un'ottica di semplificazione procedimentale, in luogo degli uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Il ruolo dello sportello unico quale unico punto di contatto per cittadini e imprese è stato ulteriormente potenziato dai decreti legislativi nn. 126, 127 e 222 del 2016, di attuazione della legge Madia del 2015.

L'attività e la gestione dello sportello unico è attribuita ai Comuni e può essere esercitata (art. 4 del d.P.R. n. 160/2010) in forma singola o associata:

- autonomamente, con accreditamento presso il Ministero dello Sviluppo Economico;
- in convenzione con la Camera di Commercio (di seguito CCIAA) competente per territorio;
- mediante delega degli aspetti strumentali alla CCIAA competente per territorio.

Salva diversa disposizione dei Comuni interessati, e ferma restando l'unicità del canale di comunicazione telematico con le imprese da parte del SUAP, a quest'ultimo sono attribuite anche le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva (art. 4 comma 6 del d.P.R. n. 160/2010). Ciò in quanto, comunque il Comune si organizza, il titolo abilitativo edilizio richiesto per un impianto

produttivo è sempre un endoprocedimento all'interno del procedimento unico che afferisce al SUAP; la norma, infatti, ha la finalità di evitare le difficoltà e le resistenze sorte nel passato per la mancata collaborazione tra le due strutture/uffici presenti all'interno della medesima amministrazione. Ciò comporta che, anche nel caso in cui il Comune abbia optato per la separazione organizzativa tra SUAP e SUE, il titolo abilitativo eventualmente rilasciato da quest'ultimo per impianti produttivi di beni e servizi operi sempre e comunque all'interno del procedimento unico di cui al d.P.R. n. 160/2010.

Quanto sopra vale, naturalmente, sia in caso di rilascio del permesso di costruire sia per i procedimenti edilizi che non si concludono con il rilascio di un titolo espresso (SCIA e CILA).

Con la riforma dello Sportello Unico per l'Edilizia, contenuta nell'art. 13 del D.L. n. 83/2012, il legislatore ha modificato l'art. 5 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo unico dell'Edilizia), assegnando al SUE il ruolo di organo "decisorio" e unico punto di riferimento per le attività edilizie afferenti a impianti non produttivi; sostanzialmente è stato attribuito al SUE, per tali impianti non produttivi, lo stesso modello organizzativo e procedimentale del SUAP.

Laddove i Comuni decidano di mantenere gli uffici separati, la relazione tra SUAP e SUE è interna al Comune, data la potestà auto-organizzativa degli enti, fatta salva comunque la previsione della clausola di salvaguardia inserita nell'art. 5 comma 1-bis del d.P.R. n. 380/2010, "(...) Resta comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive definita dal regolamento di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160". Tale disposizione consente una lettura sistematica della normativa vigente, conferendo al SUE, nell'ambito dei procedimenti in materia di edilizia produttiva, un ruolo esclusivamente endoprocedimentale solo laddove il Comune lo abbia previsto espressamente ai sensi del citato art. 4 comma 6 del d.P.R. n. 160/2010.

Nella gestione dei procedimenti relativi a impianti funzionali all'esercizio di attività produttive di beni e servizi, al SUE compete, laddove il Comune lo abbia previsto come sopra illustrato, esclusivamente la gestione dell'endoprocedimento edilizio: verifica del rispetto della normativa edilizia e urbanistica di riferimento, controllo in merito a relazioni ed elaborati richiesti, etc.

Per quanto sopra illustrato, nei casi in cui al SUE sia stata assegnata la competenza in materia di edilizia produttiva, l'istanza dovrà essere comunque trasmessa al SUAP, che provvederà ad inoltrarla al SUE per gli adempimenti di competenza.

L'obbligatorietà dell'istituzione del SUAP, e quindi l'esercizio delle funzioni ad esso delegate, è sottolineata dai diversi provvedimenti normativi che hanno individuato il ruolo e le funzioni del SUAP. Lo sportello opera esclusivamente in modalità telematica, anche per quanto attiene ai pagamenti dei diritti, delle imposte e di ogni altro onere, comunque denominati, relativi all'espletamento delle pratiche e ai procedimenti gestiti dal SUAP.

Per le pratiche presentate ai SUAP dei Comuni in delega o convenzione con la locale Camera di Commercio, il pagamento degli oneri istruttori, della marca da bollo e di ogni altra tariffa avviene attraverso la funzionalità PagoPA che costituisce il sistema nazionale per i pagamenti a favore della Pubblica Amministrazione.

A partire dal 1° marzo 2021 anche i SUAP autonomi devono integrare nei propri sistemi informativi, oltre a SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) e CIE (Carta d'Identità Elettronica) come unico sistema di identificazione per l'accesso ai servizi digitali, anche la piattaforma PagoPA nei sistemi di incasso per la riscossione delle proprie entrate.

6. Il rapporto del SUAP con gli altri uffici interni e gli Enti terzi

La struttura ove allocare il SUAP, all'interno dell'organigramma comunale, è individuata secondo le forme previste dagli ordinamenti interni dei singoli Comuni o dagli accordi sottoscritti in caso di gestione del servizio in forma associata, che dispongono anche in ordine alla relativa strutturazione. Per quanto concerne strettamente l'assetto organizzativo all'interno dell'ente, la scelta se istituire il SUAP quale nuovo ufficio che si affianca a quelli preesistenti o, al contrario, quale struttura derivante dall'accorpamento di funzioni di due o più uffici, deve derivare non già da decisioni aprioristiche o estemporanee, ma da un'articolata e ragionata disamina legata alla tipologia sia del tessuto produttivo esistente nel territorio di riferimento (che si riflette ovviamente sulla tipologia di pratiche che vengono presentate al Comune), sia dei profili professionali e della numerosità del personale in forza ai vari uffici.

Ciò che appare prioritario, infatti, è assicurare la massima efficienza, efficacia ed economicità al servizio, nel precipuo interesse delle imprese, tenendo conto delle limitate disponibilità di risorse umane che contraddistingue questa fase storica della Pubblica amministrazione.

Giova ribadire che né le amministrazioni pubbliche (enti terzi) né gli altri uffici comunali interessati al procedimento unico possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati, e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione a esse eventualmente presentati, dandone Comunicazione al richiedente. Tutto ciò che attiene al procedimento unico, comprese eventuali Comunicazioni di sospensioni/interruzioni dei termini del procedimento nonché le richieste di integrazione della documentazione presentata, sono di competenza del SUAP.

7. Il portale "impresainungiorno" (art. 3 d.P.R. n. 160/2010): SUAP autonomo, in delega e in convenzione

Il regolamento (art. 3) definisce come portale di riferimento per le imprese e i soggetti da queste delegati, il sito web "impresainungiorno". È previsto che esso consenta di ottenere informazioni e di interoperare telematicamente con i portali regionali già realizzati o di futura realizzazione e con gli enti/amministrazioni coinvolti nelle diverse fasi relative ad attività produttive e di prestazione di servizi, anche attraverso le regole tecniche del Sistema pubblico di connettività, nel rispetto della disciplina di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) come modificato e integrato dal Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

Impresainungiorno.gov costituisce il sistema connettivo alle nuove funzioni e modalità di sportello, strumento unico su scala nazionale per la razionalizzazione delle componenti informative e per l'accesso ai front-end dei SUAP, punto di accesso unitario per la presentazione delle istanze relative all'intero ciclo di vita dell'impresa.

Consente all'imprenditore, in ogni parte d'Italia e dell'Unione europea, di trovare informazioni sul SUAP competente per territorio a cui inoltrare la propria richiesta e sugli adempimenti necessari: il tipo di pratica da attivare, la documentazione da fornire, la modulistica da utilizzare, lo stato di avanzamento della propria pratica.

In Italia, il portale [impresainungiorno.gov](http://www.impresainungiorno.gov), sistema di rete degli Sportelli Unici, è il Punto Unico di Contatto nazionale (PSC) previsto dalla Direttiva Servizi (direttiva UE/2006/123), con la quale gli Stati membri si impegnano a semplificare le procedure e le formalità imposte ai prestatori di servizi quando intendono operare in un altro paese europeo³.

L'unicità del procedimento e la prescrizione dell'utilizzo della telematica comportano l'integrazione della gestione del SUAP con l'attuale sistema della Comunicazione unica per la nascita dell'impresa, disciplinata dall'art. 9 del D.L. n. 7/2007, obbligatoria dal 1° aprile 2010, che già utilizza una infrastruttura tecnologica diffusa in tutto il territorio nazionale e gestita dalle Camere di commercio.

Il portale:

- fornisce servizi informativi e operativi ai SUAP per l'espletamento delle loro attività di cui all'articolo 2 comma 1 del d.P.R. n. 160/2010 (tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività);

³ <http://www.impresainungiorno.gov.it/web/l-impresa-e-il-Comune/il-portale-nazionale-impresainungiorno.gov.it>.

- fornisce la compilazione guidata in relazione alle dichiarazioni, alle segnalazioni, alle comunicazioni e alle domande presentate, al loro iter procedimentale e agli atti adottati, anche in sede di controllo successivo, dallo stesso SUAP, dall'ufficio o da altre amministrazioni pubbliche competenti;
- assicura la divulgazione delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali;
- prevede l'utilizzo della procura speciale con le stesse modalità previste per la Comunicazione unica;
- contiene un sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri comunque denominati relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP. L'interessato, anche mediante l'Agenzia per le Imprese, versa gli importi previsti attraverso il sistema telematico messo a disposizione dal portale;
- costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al D.Lgs. n. 59/2010 e assicura il collegamento con le autorità competenti.

Il portale, quindi, oltre ad avere la funzione di fornire gli strumenti idonei a garantire comunque a tutte le imprese la possibilità di espletare le pratiche con modalità telematiche, rappresenta il canale telematico unico nazionale a cui anche i SUAP accreditati faranno riferimento, in quanto dovranno essere comunque collegati attraverso i propri siti o portali.

È evidente la necessità che le PP.AA. centrali e locali assicurino che i propri sistemi operativi confluiscono su modalità operative condivise, in grado di mantenere gli standard minimi di interoperabilità e cooperazione secondo quanto previsto dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD).

Il d.P.R. n. 160/2010 attribuisce ai Comuni la funzione di sportello unico per le attività produttive, indicando anche le modalità con cui questa può essere esercitata, in forma singola o associata. Ai sensi dell'art. 4, commi 5 e 11 del regolamento SUAP, il Comune ha facoltà di:

- accreditarsi presso il MiSE per la gestione di un proprio SUAP autonomo (c.d. Comune accreditato);
- conferire delega alla Camera di Commercio territorialmente competente per la gestione del SUAP attraverso il portale impresainungiorno.gov.it (c.d. Comune in delega);
- convenzionarsi con la Camera di Commercio territorialmente competente pur mantenendo l'accreditamento iniziale (c.d. Comune in convenzione). Anche in questo caso, il SUAP del Comune è gestito attraverso il portale impresainungiorno.gov.it.

Come più volte esplicitato nel testo dell'Allegato al d.P.R. n. 160/2010, nelle more dell'adozione di soluzioni tecnologiche più adeguate e performanti, i requisiti tecnici minimi richiesti per l'accreditamento (che, quindi, consentono ai SUAP di operare autonomamente) sono i seguenti:

- casella di PEC istituzionale, a cui fa riferimento il SUAP, per ricevere la documentazione dalle imprese; inviare le ricevute e gli atti relativi ai procedimenti; trasmettere atti, Comunicazioni e relativi allegati alle altre amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento e ricevere dalle stesse Comunicazioni e atti in formato elettronico;
- firma digitale rilasciata al responsabile dello sportello, per la sottoscrizione degli atti in formato elettronico;
- applicazione software per la lettura di documenti firmati digitalmente. La verifica della firma e la successiva estrazione dei documenti firmati può essere effettuata con qualsiasi software in grado di elaborare file firmati in modo conforme alla deliberazione CNIPA n. 45 del 21 maggio 2009, modificata da ultimo dalla determinazione AgID N. 189/2017, il cui elenco è disponibile nel sito AgID (<https://www.agid.gov.it/>). Queste applicazioni sono disponibili gratuitamente sul web;
- protocollazione informatica della documentazione in entrata e in uscita, per la certificazione della corrispondenza, come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dal d.P.C.M. 3 dicembre 2013⁴ (Regole tecniche per il protocollo informatico).

Il Comune in possesso di tali requisiti tecnici minimi deve inviare al Ministero per lo Sviluppo Economico un'attestazione di conformità, utilizzando l'apposita procedura telematica disponibile su www.impresainungiorno.gov.it. L'attestazione, valevole ai fini dell'iscrizione del SUAP nell'elenco nazionale pubblicato sul Portale, consente al SUAP di operare come SUAP autonomo.

Come detto sopra, i Comuni autonomi possono convenzionarsi con la Camera di Commercio di riferimento pur mantenendo l'accreditamento iniziale (c.d. SUAP in convenzione).

Sia i Comuni in convenzione che i Comuni in delega gestiscono il SUAP attraverso una piattaforma informatica messa a disposizione dal sistema camerale ed accessibile dal portale impresainungiorno.gov.it. Il Sistema camerale ha predisposto uno sportello telematico che si compone di un front-office, dedicato alle imprese, per la compilazione e l'invio delle istanze; e di una **scrivania virtuale** per la gestione delle pratiche da parte del SUAP competente.

In tal modo, attraverso il Portale l'utente individua il SUAP di riferimento e viene instradato verso la componente informativa e operativa del front-office. Il front-office fornisce alle imprese e ai prestatori di servizi, nonché ai soggetti che svolgono attività di intermediazione o di assistenza nella predisposizione o istruttoria delle domande, i seguenti servizi:

- area informativa su procedimenti, normative e modulistiche;

⁴ Le Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, pubblicate dall'AgID il 18.9.2020, prevedono che dal 7 giugno 2021 sono abrogate tutte le disposizioni del DPCM 3 dicembre 2013, ad eccezione degli articoli indicati nelle stesse Linee Guida al paragrafo 1.4.

- funzioni di guida nella compilazione e firma online di formulari e nell'allegazione della documentazione necessaria per l'avvio di un procedimento automatizzato o ordinario presso il SUAP competente;
- visualizzazione dello stato del procedimento, previa autenticazione informatica ("mypage");
- gestione della delega o della procura speciale per l'intermediario.

Il responsabile del procedimento, attraverso una scrivania ad accesso riservato, dispone delle funzionalità necessarie per:

- esaminare e istruire la pratica;
- inoltrare la documentazione alle autorità competenti;
- inviare comunicazioni all'impresa;
- consultare lo stato di avanzamento delle pratiche e i relativi fascicoli informatici;
- consultare la visura camerale relativa all'impresa che ha inviato una pratica;

Si precisa che, con più note (12 gennaio e 3 maggio 2011), gli Uffici legislativi del Ministro per la Semplificazione normativa e del Ministero dello Sviluppo Economico hanno chiarito che la delega delle funzioni alla Camera di commercio non comporta una deroga dell'ordinario riparto delle competenze, in quanto la titolarità della funzione amministrativa delegata rimane in capo al Comune e al relativo responsabile incaricato, ovvero, qualora quest'ultimo non sia individuato, al segretario comunale, ai sensi dell'art. 4 comma 4 del d.P.R. n. 160/2010.

Il Comune, quindi, attraverso opportuni accordi, può avvalersi comunque delle Camere di commercio per la sola gestione tecnica del SUAP, ferma restando la responsabilità in capo all'amministrazione comunale.

8. Documentazione d'impresa: l'interscambio informativo tra SUAP e Registro imprese e il Fascicolo d'impresa

Ai sensi dell'art. 4 comma 9 lett. d) del d.P.R. n. 160/2010, il collegamento tra il SUAP e il Registro imprese garantisce l'aggiornamento del Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA), di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581⁵, con gli

⁵ Art. 9 del d.P.R. n. 581/1995 - Repertorio delle notizie economiche e amministrative. (...) 2. Sono obbligati alla denuncia al REA:

- a) gli esercenti tutte le attività economiche e professionali la cui denuncia alla camera di commercio sia prevista dalle norme vigenti, purché non obbligati all'iscrizione in albi tenuti da ordini o collegi professionali;
- b) gli imprenditori con sede principale all'estero che aprono nel territorio nazionale unità locali.

3. Il REA contiene le notizie economiche ed amministrative per le quali è prevista la denuncia alla camera di commercio e la relativa utilizzazione del regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011, dal regio decreto 4 gennaio 1925, n. 29, dall'art. 29 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, e da altre leggi, con esclusione di quelle già iscritte o annotate nel registro delle imprese e nelle sue sezioni speciali. Con decreto del Ministro, d'intesa con il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali per la parte riguardante le imprese agricole, sono indicate le notizie di carattere economico, statistico, amministrativo che l'ufficio può acquisire, invece che dai privati, direttamente dagli archivi di pubbliche amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi secondo le norme vigenti, nonché dall'archivio statistico delle imprese attive costituito a norma del regolamento CEE n. 2186 del 22 luglio 1993,

estremi relativi al rilascio delle SCIA, delle comunicazioni o altri atti di assenso comunque denominati rilasciati dal SUAP.

Tale collegamento deve avvenire esclusivamente in modalità telematica, e rende inammissibile ogni richiesta, da parte del responsabile del SUAP all'impresa interessata, di atti, documentazione o dati già acquisiti dal registro Imprese.

Il D.L. n. 70/2011 ha integrato il d.P.R. n. 445/2000 con l'aggiunta dell'art. 43-bis, relativo alla "Certificazione e documentazione d'impresa". In particolare, si prevede che il SUAP trasmetta alle altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento le Comunicazioni e i documenti attestanti atti, fatti, qualità, stati soggettivi, nonché gli atti di autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominati rilasciati dallo stesso sportello unico o acquisiti da altre amministrazioni ovvero comunicati dall'impresa o dalle Agenzie per le imprese, ivi comprese le certificazioni di qualità o ambientali. Si stabilisce, inoltre, che lo sportello unico invii alla Camera di commercio territorialmente competente, ai fini del loro inserimento nel REA e al fine della raccolta e conservazione in un fascicolo informatico per ciascuna impresa, il duplicato informatico dei documenti sopra elencati.

Dall'illustrazione del contenuto della disposizione in esame si evince che tra gli obiettivi perseguiti c'è quello di dare adeguata pubblicità alle certificazioni di qualità e ambientali ottenute dalle imprese e comunicate al SUAP nei procedimenti di sua competenza. Si intende, inoltre, rendere effettivo il principio dell'acquisizione d'ufficio della documentazione, realizzando quanto previsto dall'art. 43 del T.U. n. 445/2000, facilitando e accelerando l'acquisizione della documentazione richiesta dalle amministrazioni alle imprese nei procedimenti di competenza del SUAP.

Viene, cioè, ribadita la necessità che sia la Pubblica Amministrazione a reperire, al proprio interno, tutte le informazioni su cittadini e imprese raccolte nell'ambito dei diversi procedimenti amministrativi, senza doverle nuovamente chiedere all'utenza, ferma restando l'osservanza dei principi in materia di trattamento di tutela dei dati desumibili dall'art. 5 del Reg. UE 2016/67.

A tal fine, deve essere assicurata la circolarità informativa costante tra il Registro Imprese/REA, gestito dalle Camere di Commercio, che pubblica tutti i dati anagrafici, societari e storici delle imprese italiane, e i documenti indicati dall'art. 43 bis comma 1 lett. a), che contengono le informazioni relative ai titolari legittimanti l'avvio e all'esercizio delle attività economiche.

purché non coperte dal segreto statistico. Con lo stesso decreto sono stabilite modalità semplificate per la denuncia delle notizie di carattere economico ed amministrativo da parte dei soggetti iscritti o annotati nelle sezioni speciali.

4. L'esercente attività agricole deve altresì indicare, qualora non compresi negli archivi di cui al comma 3, i dati colturali, l'estensione e la tipologia dei terreni con i relativi dati catastali, la tipologia degli allevamenti del bestiame, secondo il modello approvato con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Il REA è gestito secondo tecniche informatiche nel rispetto delle norme vigenti. L'ufficio provvede all'inserimento nella memoria elettronica del REA dei dati contenuti nella denuncia, redatta secondo il modello approvato dal Ministro.

L'interscambio informativo fra il Registro Imprese e i SUAP è automatico per i SUAP che utilizzano la piattaforma informatica predisposta dal sistema camerale, accessibile dal portale [impresainungiorno](http://impresainungiorno.gov.it), per la gestione delle pratiche.

Per tali SUAP, il sistema informatico, all'atto della ricezione di una pratica, comunica al REA della CCIAA di appartenenza del SUAP, gli estremi della pratica e l'intero suo contenuto. Anche quando il responsabile del procedimento effettua l'inserimento dell'esito su una pratica, viene creato dal sistema informatico un nuovo evento automatico con il quale l'esito stesso viene comunicato al REA. Per i SUAP che si sono accreditati autonomamente e non utilizzano gli strumenti di gestione del procedimento messi a disposizione dalle CCIAA attraverso le apposite convenzioni, l'interscambio informativo può essere realizzato attraverso l'utilizzo di funzioni di cooperazione applicativa (indicate nell'art. 11 dell'allegato tecnico al regolamento SUAP), come specificato nelle regole tecniche, oppure tramite l'applicativo SU.RI, servizio web del portale "impresainungiorno".

Grazie all'interscambio informativo, la Camera di commercio conserva tutta la documentazione relativa all'impresa nel **fascicolo informatico** d'impresa e iscrive gli estremi della documentazione medesima nella posizione REA dell'impresa stessa.

Presso la Camera di commercio viene in tal modo creata un'unica banca dati virtuale che contiene tutta la documentazione necessaria all'attività d'impresa e le notizie alla stessa connesse, accessibile gratuitamente da parte di tutte le pubbliche amministrazioni e resa disponibile sul portale "VerifichePA"⁶.

Per i SUAP in delega ed in convenzione con la Camera di Commercio, il fascicolo è accessibile dalla Scrivania SUAP di [Impresainungiorno.gov.it](http://impresainungiorno.gov.it).

I titolari di un'attività economica possono accedere, tramite CNS o SPID, al proprio fascicolo d'impresa, erogato dal sistema 'Cassetto digitale'.

L'alimentazione del fascicolo informatico d'impresa è compito che la legge assegna al SUAP perché lo stesso è il dominus di tutti i procedimenti amministrativi relativi all'esercizio di una attività economica e sarà anche il principale fruitore delle informazioni contenute nel fascicolo stesso. Il SUAP, deve assolvere a questo obbligo che la legge impone nell'interesse delle imprese presenti sul proprio territorio. Alla Camera di Commercio spetta il compito di ordinare e conservare tutta la documentazione nel fascicolo informatico d'impresa.

Sempre in tema di documentazione d'impresa si segnala, infine, che nelle more della istituzione del Registro informatico degli adempimenti amministrativi, previsto dal D.P.C.M. 3 aprile 2006, n. 200⁷, e con l'auspicio di un sempre maggiore contributo da parte delle Amministrazioni pubbliche titolari

⁶ <https://verifichepa.infocamere.it/vepa/home.action>.

⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 aprile 2006, n. 200, Regolamento recante modalità di coordinamento, attuazione ed accesso al Registro informatico degli adempimenti amministrativi.

dei singoli procedimenti amministrativi, il sistema camerale ha realizzato il portale **ateco.infocamere.it**⁸. Si tratta di una guida on line, che offre all'impresa e ai professionisti un primo quadro d'insieme degli adempimenti amministrativi necessari per avviare legittimamente l'attività di impresa, individuata secondo la classificazione Istat delle attività economiche.

Il riferimento normativo in base al quale è stato realizzato il portale è l'art. 9 comma 2 della legge n. 180/2011 (in vigore dal 15 novembre 2011, c.d. Statuto delle imprese) che dispone: "Le pubbliche amministrazioni garantiscono, attraverso le camere di commercio, la pubblicazione e l'aggiornamento delle norme e dei requisiti minimi per l'esercizio di ciascun tipo di attività d'impresa. A questo fine, le medesime amministrazioni comunicano alle camere di commercio, entro il 31 dicembre di ogni anno, l'elenco delle norme e dei requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna tipologia di attività d'impresa."

9. Il portale web del SURAP

Nell'ottica di fornire una vasta gamma di servizi, fruibili in maniera semplice da cittadini, imprese e operatori SUAP dei Comuni della Campania attraverso le tecnologie telematiche, il SURAP ha sviluppato una propria piattaforma web organizzata in apposite sezioni tematiche.

Una sezione specifica del sito SURAP è dedicata agli incentivi e alle agevolazioni, con l'intento di fornire un quadro completo e aggiornato delle opportunità esistenti in ambito regionale. Per ogni incentivo, agevolazione o bando disponibile, è pubblicata un'apposita scheda sintetica e analitica che rende agli utenti le informazioni in modo semplice e immediato.

Un'altra importante sezione del sito web SURAP è "Come fare per...", nella quale sono pubblicate schede descrittive dei procedimenti concernenti l'insediamento, l'avvio e lo svolgimento delle attività d'impresa sul territorio regionale. Le schede riportano la normativa applicabile, le indicazioni degli uffici competenti, gli adempimenti procedurali, la modulistica ed i relativi allegati.

Le altre sezioni principali sono: normativa in tema di attività commerciali e assimilate, modulistica unificata, le FAQ sulle richieste più ricorrenti e rilevanti pervenute al SURAP dal territorio, il glossario dei termini più rilevanti di interesse delle imprese e del mondo produttivo in generale.

Con la piattaforma web SURAP, in continua evoluzione, si è ottenuta la centralizzazione in un'unica infrastruttura informatica di un patrimonio informativo di facile consultazione e sempre aggiornato, ad interesse di cittadini, imprese e SUAP comunali. Il portale è online dal 15 marzo 2019 (<http://surap.regione.campania.it>).

⁸ <https://ateco.infocamere.it/ateq20/#!/home>.

10. Il responsabile del SUAP e il responsabile del procedimento

Il responsabile dell'ufficio SUAP è individuato secondo le forme previste dagli ordinamenti interni dei singoli Comuni o dagli accordi sottoscritti in caso di associazione tra il personale appartenente ai livelli apicali della tecnostruttura dell'Ente. Nelle more dell'individuazione, il ruolo di responsabile del SUAP è ricoperto dal segretario comunale (art. 4 comma 4 del Regolamento).

Il responsabile del SUAP costituisce il referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti e ai documenti detenuti dal SUAP, anche se provenienti da altre amministrazioni o da altri uffici comunali. Rimane ferma la responsabilità delle amministrazioni o degli uffici comunali per altri atti, comunque connessi o presupposti, diversi da quelli detenuti dal SUAP. È anche responsabile di ciascun procedimento di competenza dell'ufficio finché non provvede ad assegnare ad altro dipendente, in via generale o particolare, la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente al procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale (cfr. l'art. 5 della legge n. 241/1990).

In base all'organizzazione interna del Comune, e soprattutto al rapporto che si è scelto di strutturare tra SUAP e SUE, il responsabile del SUAP può coincidere o meno con il responsabile del SUE: si può optare, cioè, per un unico responsabile dei due sportelli, o per due responsabili distinti, fermo restando ovviamente l'assetto organizzativo tra i due uffici delineato nel paragrafo 5.

11. Il procedimento amministrativo del SUAP: aspetti generali

Le indicazioni riportate nei paragrafi che seguono riguardano adempimenti e aspetti comuni ai procedimenti previsti dal Regolamento.

11.1 Presentazione delle istanze

Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, gli atti dell'amministrazione e i relativi allegati sono predisposti in formato elettronico e trasmessi in via telematica secondo quanto disposto dall'Allegato tecnico di cui all'articolo 12, comma 5 del regolamento.

11.2 Collezione/Composizione dei file

La collezione di file che compongono l'istanza è raggruppata in un unico file compresso, secondo il formato "ZIP" ponendo attenzione che i nomi dei file corrispondano al loro contenuto (es. l'istanza, planimetria, allegati vari o eventuali relazioni tecniche devono riportare la specifica denominazione). Secondo quanto previsto dall'art. 8 del Decreto Interministeriale 10 novembre 2011, nel caso di mancato funzionamento degli strumenti o dei dispositivi informatici, messi a disposizione degli utenti dai SUAP, necessari alla predisposizione e all'inoltro al SUAP delle segnalazioni o delle istanze e dei documenti che le accompagnano, per un periodo superiore alle tre ore consecutive durante l'orario

di apertura degli uffici competenti, l'utente è autorizzato a utilizzare le modalità di cui all'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000, vale a dire anche attraverso il supporto cartaceo (fax).

Nell'ipotesi di cui sopra, entro cinque giorni dal venir meno della causa che ha generato l'impedimento, l'utente è tenuto a provvedere all'invio telematico della copia informatica di ogni documento cartaceo già trasmesso, comunicando gli estremi del protocollo già assegnato o, in mancanza, gli estremi di tale trasmissione. In tal caso, l'utente è esentato dal ripetere il versamento di imposte e diritti o di ogni altra somma già a tale titolo corrisposta.

Il terzo comma del citato art. 8 prende invece in considerazione l'ipotesi in cui la segnalazione o l'istanza contengano allegati per la cui trasmissione non sia utilizzabile il canale telematico, perché ad esempio la dimensione dei files sia eccessiva rispetto alle capacità dell'applicativo informatico o della casella di PEC del SUAP; in tali casi l'utente può presentare l'allegato specifico al SUAP competente successivamente alla presentazione telematica della segnalazione o dell'istanza, utilizzando un supporto informatico (CD-ROM, DVD-ROM) firmato digitalmente. In ogni caso, la presentazione è accompagnata da una dichiarazione che illustra il motivo del mancato invio telematico, utilizzando come riferimento il numero di protocollo attribuito alla segnalazione o all'istanza dal sistema informatico o, in mancanza, dall'addetto al SUAP. Il procedimento è avviato solo quando tutta la documentazione è stata consegnata al SUAP. Per ogni ulteriore dettaglio o aggiornamento sulle modalità tecniche di acquisizione e lavorazione informatica della pratica, è possibile fare riferimento alle sezioni dedicate del portale www.impresainungiorno.gov.it.

11.3 Verifiche e Controlli

L'art.67 del D.Lgs. n. 159/2011 prevede che "Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere:

- altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati".

Da ciò si deduce che, in tutti i casi in cui la pratica presentata attiene al rilascio di un titolo abilitativo all'esercizio dell'attività, l'**autocertificazione antimafia** di cui all'art. 89 del D.Lgs. n. 159/2011 deve essere compresa tra la documentazione relativa all'istanza presentata al SUAP. Tale autocertificazione, del resto, è già contenuta nella modulistica unificata e standardizzata per l'esercizio delle attività economiche, approvata dalla Conferenza Unificata e poi recepita, con gli opportuni adattamenti, dalla Regione Campania. Se invece si tratta di una pratica che non consente l'esercizio dell'attività, l'autocertificazione antimafia andrà richiesta dal SUAP in una fase successiva, quando cioè l'interessato, conclusi ad esempio i lavori o altre attività propedeutiche, sarà pronto per l'esercizio dell'attività.

In riferimento alla **Procura speciale**, si precisa che, in caso di presentazione della pratica da parte di un incaricato, ai fini della ricevibilità della stessa è necessaria la presenza della procura speciale in forma autografa o digitale da parte dell'intestatario dell'attività oggetto del procedimento.

L'istanza è presentata dall'interessato o da un suo incaricato provvisto di procura speciale.

La procura speciale può essere conferita:

- per la firma, nel caso in cui l'interessato conferisca procura ad un terzo per l'apposizione della firma digitale di quest'ultimo in luogo della propria. La procura per la firma è personale e deve essere resa da ciascun soggetto che deleghi la sottoscrizione digitale a un terzo;

- per la trasmissione, nel caso in cui l'interessato deleghi ad un terzo l'invio della pratica. La procura alla trasmissione può essere resa dal solo intestatario della pratica, in quanto non è necessaria alcuna delega da parte degli ulteriori eventuali soggetti tenuti alla sottoscrizione di uno o più documenti allegati alla pratica.

In caso di procura per la firma, la pratica deve contenere l'apposito modulo recante la firma autografa del delegante, accompagnato da un documento d'identità dello stesso.

Non può essere chiesta la presentazione della copia digitale del documento d'identità dei soggetti che provvedano alla sottoscrizione di documenti con la propria firma digitale.

Il procuratore ha l'obbligo di custodire presso il proprio domicilio, per un periodo minimo di dieci anni, una copia cartacea firmata in originale dal delegante di ogni documento sul quale abbia apposto la propria firma digitale in nome e per conto dello stesso. Il procuratore non può essere considerato in alcun modo responsabile delle dichiarazioni sottoscritte in nome e per conto del delegante, salvo il caso in cui non sia in grado di esibire la copia cartacea delle medesime dichiarazioni.

La procura speciale è valida per una sola pratica e si estende a tutte le integrazioni e comunicazioni che intervengono in qualsiasi fase del medesimo procedimento; in qualunque momento il delegante può revocare la procura ed eventualmente incaricare un nuovo procuratore.

Per ricoprire il ruolo di procuratore alla firma o alla trasmissione non è richiesto alcun requisito soggettivo.

Se il SUAP utilizza la piattaforma "impresainungiorno" per la gestione delle pratiche SUAP (in delega/convenzione con la Camera di Commercio) il documento "procura" è fornito direttamente dal sistema nella pagina degli "allegati".

In merito alla **firma digitale e ai formati ammessi** si precisa che le dichiarazioni, le relazioni e gli elaborati tecnici che compongono la pratica devono essere firmati digitalmente (firma digitale legalmente riconosciuta) dal soggetto tenuto alla sottoscrizione degli stessi o, in alternativa, dal soggetto incaricato di procura alla firma. Il file, composto dall'istanza e relativi allegati, deve essere in formato pdf o PDF/A: l'estensione dei file dovrà essere "pdf.p7m" (formato CAdES) oppure Pades

(cosiddetta firma pdf). Ai fini della validità della firma digitale è necessario che il relativo certificato sia in corso di validità.

11.4 Irricevibilità, Inammissibilità, Improcedibilità

L'ufficio ricevente dichiara l'irricevibilità della pratica:

- 1) in caso di omissioni o carenze formali ritenute non sanabili, rendendo pertanto inutile la richiesta di regolarizzazione;
- 2) in caso di decorso infruttuoso del termine assegnato per la regolarizzazione.

L'irricevibilità viene dichiarata ai sensi dell'art. 2, comma 1 della legge 241/90, con provvedimento espresso redatto in forma semplificata, indicando anche le correzioni ed integrazioni necessarie per la presentazione di una nuova pratica.

Tra le ipotesi di omissioni o carenze formali non sanabili rientrano:

- a) l'assenza di elementi necessari per la verifica della conformità alle norme dell'iniziativa oggetto della pratica presentata. Ad esempio: incompleta o incoerente compilazione degli elementi essenziali della modulistica, assenza di allegati o documenti richiesti per la verifica di conformità dell'intervento, evincibili dalla modulistica;
- b) l'incompetenza dell'amministrazione ricevente. Non rientra in questa ipotesi la presentazione di pratiche ad un ufficio comunale diverso dal SUAP: in tal caso la pratica va tempestivamente inoltrata al SUAP, e i termini del procedimento decorrono dalla data di ricezione da parte di quest'ultimo;
- c) la mancanza della firma nelle dichiarazioni, relazioni ed elaborati tecnici;
- d) la mancanza della procura speciale, ove necessario;
- e) la presentazione di pratiche in formato cartaceo;
- f) la trasmissione di documenti in formati informatici diversi da quelli previsti dalla norma vigente;
- g) la trasmissione delle pratiche a mezzo pec se il SUAP è dotato di sistemi informatici più avanzati;
- h) la presentazione di una SCIA per fattispecie che necessitano del rilascio di un'autorizzazione espressa o di un'autorizzazione soggetta a silenzio-assenso, limitatamente a ciò che è possibile rilevare nell'ambito di una verifica formale.

Nei casi di dichiarata irricevibilità la pratica presentata al SUAP è inefficace.

L'inefficacia della pratica presentata al SUAP, sin dalla data di trasmissione, con conseguente mancata emissione della comunicazione di avvio del procedimento, può essere inoltre connessa a:

1. Improcedibilità, quando vi è una ragione ostativa causata dall'omissione di un'attività esterna o di un'azione obbligatoria propedeutica richiesta dalla legge. Ad esempio, è da dichiarare improcedibile la SCIA nei casi in cui si sia proceduto alla verifica di assoggettabilità cui all'art.

20 del D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente), e l'ente competente a tale verifica non abbia ancora valutato di non assoggettare alla VIA i relativi progetti.

2. Inammissibilità, in caso di carenza di interesse ad agire o di qualificazione giuridica in capo all'istante. Ad esempio, è inammissibile la SCIA edilizia presentata da un soggetto che non abbia alcun titolo di disponibilità dell'immobile sul quale intende intervenire.

I casi di improcedibilità e inammissibilità rientrano nella sfera della verifica formale quando appaiono palesi e immediatamente evincibili dalla documentazione presentata, non essendo comunque prevista in tale fase l'effettuazione di alcuna indagine o approfondimento.

In tal caso, l'ufficio ricevente procede a dichiarare la pratica improcedibile o inammissibile, così come l'inefficacia della SCIA/comunicazione/istanza con effetto sin dalla data di trasmissione della stessa. Quando l'improcedibilità o inammissibilità della pratica presentata emergono in una fase successiva alle verifiche di merito, si procede come indicato al successivo paragrafo 13.2.

Per i SUAP in convenzione o delega con le Camere di commercio la piattaforma "impresainungiorno" assiste l'utente nella compilazione dinamica della pratica, guidandolo nell'inserimento dei dati obbligatori ed inibendo l'inoltro della stessa se non formalmente completa. Alla ricezione della pratica, la piattaforma provvede, in automatico, ad effettuare le verifiche formali (ad esempio validità della firma digitale e riconducibilità della stessa al dichiarante) ed a rilasciare la ricevuta di protocollo.

12. Il procedimento automatizzato: l'istituto della SCIA

L'istituto della SCIA è stato introdotto nel 2010 con il D.L. n. 78/2010, che ha riscritto l'art. 19 della legge n. 241/1990. A livello di normativa speciale, l'art. 5 del d.P.R. n. 160/2010 stabilisce che, nei casi i cui le attività produttive e di prestazione di servizi sono soggetti alla disciplina della SCIA, la segnalazione è presentata al SUAP.

Con la Riforma Madia (legge n. 124/2015), sono state apportate ulteriori modifiche alla legge sul procedimento amministrativo. L'ambito di applicazione della SCIA è stato successivamente modificato con i decreti del 30 giugno 2016, n. 126 e del 25 novembre 2016, n. 222 che hanno completato il percorso di riforma dell'istituto della SCIA previsto dalla legge Madia, con diverse modifiche che consolidano, sviluppano e assicurano effettività a disposizioni già presenti nel nostro ordinamento, garantendo:

- certezza sulle regole da seguire per avviare un'attività e sui regimi ad essa applicabili (procedure uniformi e tempi certi);
- un unico sportello a cui rivolgersi;
- il principio secondo cui le amministrazioni chiedono «una volta sola» (principio Once only);
- la modulistica unificata e standardizzata.

Nello specifico, le disposizioni contenute nei quattro articoli del D.Lgs. 126/2016 sono volte a:

- introdurre nell'ordinamento norme generali comuni a diversi regimi di semplificazione. Nelle "attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa" rientrano le attività soggette sia a SCIA, sia a silenzio assenso, sia a mera comunicazione preventiva;
- uniformare le modalità di presentazione e contenuti standard di istanze, Comunicazioni e segnalazione degli interventi. La norma prevede la predisposizione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione di istanze, segnalazioni e Comunicazioni alle pubbliche amministrazioni¹¹;
- vietare alle amministrazioni di chiedere agli interessati:
 - l'utilizzo di moduli e formulari che non siano stati previamente pubblicati sul proprio sito istituzionale;
 - documenti e informazioni ulteriori o diversi da quelli pubblicati sul proprio sito istituzionale, oppure già in possesso della stessa amministrazione o di altre PP.AA.;
 - integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati¹².
- chiarire gli effetti di istanze, segnalazioni e comunicazioni attraverso l'introduzione dell'art. 18-bis nella legge n. 241/1990;
- introdurre la concentrazione dei regimi amministrativi attraverso il nuovo art.19-bis della legge n. 241/1990.

Il successivo D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 costituisce la seconda norma attuativa della delega prevista dall'art. 5 della legge Madia. Il decreto legislativo si compone di sei articoli e di una tabella allegata, che reca una precisa individuazione delle attività private soggette ai diversi regimi amministrativi previsti dalla legge n. 241/1990: SCIA (art. 19); SCIA unica (art.19-bis comma 2); SCIA condizionata (art. 19-bis comma 3); Silenzio-assenso (art. 20); Comunicazione; Autorizzazione espressa.

In merito ai singoli endoprocedimenti si precisa che non è previsto, da parte delle strutture competenti delle ASL, l'emissione di parere istruttorio preventivo/nulla osta igienico-sanitario/atto d'assenso, in quanto gli stessi sono sostituiti dalla segnalazione dell'interessato, corredata dalle autocertificazioni, dichiarazioni sostitutive di certificazioni, attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche che le ASL dovranno espletare ai sensi all'art. 19 comma 3 della legge n. 241/1990, con le modalità e i criteri di cui al d.P.R. n. 445/2000.

¹¹ L'art. 2 comma 2 del D.Lgs. n. 126/2016 stabilisce che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare sul proprio sito istituzionale i moduli unificati e standardizzati (obbligo già previsto dal D.Lgs. n. 33/2013 all'art. 35 comma 1 lett. d). Oltre ai moduli, le amministrazioni devono pubblicare sui rispettivi siti internet anche le informazioni sulle dichiarazioni e asseverazioni che devono accompagnare le istanze. In caso di omessa pubblicazione dei moduli e della relativa documentazione da parte degli Enti locali, le Regioni adottano le misure sostitutive, anche su segnalazione del cittadino.

¹² La mancata pubblicazione e la richiesta di ulteriore documentazione o informazione non corrispondente a quanto pubblicato costituisce illecito disciplinare, punibile con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre a sei mesi (art. 2 comma 5 D.Lgs. 126/2016).

Altresì, in materia di prevenzione incendi il titolo autorizzatorio, costituito dal certificato di prevenzione incendi, è stato sostituito dalla SCIA (d.P.R. n. 151/2011). Anche nei casi in cui è ancora prescritto, vale a dire per le attività a maggiore rischio di cui alla categoria C dell'allegato al D.P.R. n. 151/2011, il certificato di prevenzione incendi non è più il provvedimento finale di un procedimento amministrativo, ma costituisce solo il risultato del controllo effettuato, con la valenza di "attestato del rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione incendi e della sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio".

Al ricevimento della SCIA, il SUAP non deve chiedere alcun parere a enti ed uffici ma inviare la SCIA, con i relativi allegati che la compongono, alle amministrazioni e uffici comunali competenti per materia e coinvolti nel procedimento amministrativo, chiamati ad effettuare gli opportuni controlli di propria competenza. Infatti il parere inteso come atto amministrativo è proprio di un procedimento amministrativo basato su un'istruttoria che si completa con l'emissione di un provvedimento finale da parte dell'amministrazione precedente. La SCIA, invece, non necessita di alcun atto abilitante finale per la realizzazione dell'intervento o l'esercizio dell'attività, che può essere avviata all'atto della presentazione della SCIA stessa.

A conferma di ciò, l'art. 19 comma 6-ter della legge n. 241/1990 precisa che la Segnalazione Certificata di Inizio Attività non costituisce provvedimento tacito direttamente impugnabile. L'interessato può sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, "Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo".

Restano salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti; solo in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti igienico-sanitari per l'esercizio delle attività gli uffici e enti preposti ne daranno comunicazione al SUAP, il quale adotterà motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti secondo le modalità previste dall'art. 19 commi 3 e 4 della legge n. 241/1990.

13. Presentazione ed effetti della SCIA (art. 5 d.P.R. n. 160/2010)

L'interessato presenta la SCIA al SUAP territorialmente competente e, nei casi in cui è contestuale alla Comunicazione unica, la SCIA è presentata telematicamente presso il Registro imprese, che la trasmette immediatamente al SUAP, il quale rilascia la ricevuta.

Ai sensi dell'art. 5 del decreto interministeriale del 10 novembre 2011, questa ricevuta è valida, per l'impresa, ai fini dell'avvio dell'attività e del decorso dei tempi del procedimento automatizzato. A

seguito di tale rilascio, il richiedente, in base all'art. 19 comma 2 della legge n. 241/1990, può avviare immediatamente l'intervento o l'attività.

Con particolare riferimento ai SUAP non gestiti attraverso convenzione o delega con la locale CCIAA, l'art. 5 del decreto interministeriale 10 novembre 2011 ha stabilito che:

- a) in attesa dell'adozione, da parte del SUAP, di strumenti che consentano la verifica in modalità informatica della completezza formale della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati, nonché di una ricevuta rilasciata automaticamente ai sensi delle regole tecniche stabilite dal d.P.R. n. 160/2010, è valida la ricevuta di posta elettronica certificata che attesta l'avvenuta consegna al SUAP della segnalazione o dell'istanza;
- b) fatto salvo quanto previsto dall'art. 8 comma 3 del citato decreto interministeriale (allegati per la cui trasmissione non sia utilizzabile il canale telematico), l'attività o l'intervento possono essere iniziati dalla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività con le modalità di cui al punto precedente. Dalla data di emissione della ricevuta decorrono altresì i termini di cui all'art. 19 commi 3 (60 giorni) e 6-bis (30 giorni) della legge n. 241/1990, previsti rispettivamente per la SCIA amministrativa e per quella edilizia.
- c) le modalità di rilascio della ricevuta di cui al punto a) si applicano anche alle istanze presentate, ai sensi dell'art. 5 comma 8¹³ e dell'art. 7 (Procedimento unico ordinario) del d.P.R. n. 160/2010.

La segnalazione è corredata da tutte le dichiarazioni, le attestazioni, le asseverazioni, nonché dagli elaborati tecnici normativamente richiesti.

Se il SUAP competente è gestito da un Comune accreditato presso il Ministero dello Sviluppo Economico la SCIA, completa dei relativi allegati, viene inviata secondo la modalità adottata dal SUAP per la ricezione della pratica (pec quale requisito minimo, ma potrebbe trattarsi anche di piattaforma informatica diversa dal portale *impresainungiorno*).

L'elenco nazionale dei SUAP rimanda l'utente al sito istituzionale del Comune o alla sezione del sito dedicata al SUAP, in cui l'utente trova le indicazioni sulla modalità di inoltro della pratica, la modulistica, etc. . Se, invece, il SUAP è gestito in convenzione o delega con la locale CCIAA, la SCIA, compilata con gli strumenti di front office del portale "impresainungiorno", viene depositata, in automatico, nella "scrivania virtuale" del Comune competente.

La SCIA deve essere presentata per via telematica secondo le modalità previste dall'art. 5 dell'Allegato al d.P.R. n. 160/2010 e riportate nel paragrafo 11.2 (Collezione/Composizione dei file).

¹³ Art. 5 comma 8 d.P.R. n. 160/2020: "Conformemente a quanto previsto dall'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di silenzio assenso, decorsi i termini di cui all'articolo 2 della medesima legge dalla presentazione dell'istanza, ovvero i diversi termini previsti dalle specifiche discipline regionali o speciali, il silenzio maturato a seguito del rilascio della ricevuta, emessa automaticamente con le medesime modalità del comma 4, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide".

Si precisa che sono ovviamente escluse altre modalità di trasmissione, quali ad esempio Wetransfer, Jumbo Mail, Dropbox etc.

13.1 SCIA contestuale alla Comunicazione unica d'impresa (Comunica)

Fatte salve poche eccezioni, per le attività produttive da avviare con SCIA, l'impresa o il soggetto economico deve assolvere ad almeno due adempimenti:

- inviare la SCIA al SUAP, che verifica, come descritto analiticamente nei paragrafi successivi, la legittimità dell'esercizio dell'attività;
- denunciare l'inizio della stessa attività al registro imprese/REA, tenuto dalla Camera di Commercio, al fine di realizzare la pubblicità legale degli eventi economici dell'impresa.

L'art. 5 comma 2 del d.P.R. n. 160/2010 dispone che "La SCIA, nei casi in cui sia contestuale alla comunicazione unica, è presentata presso il registro imprese, che la trasmette immediatamente al Suap, il quale rilascia la ricevuta (...)"

Come previsto, dunque, dal suddetto articolo, l'interessato (anziché presentare più pratiche distinte con destinatari diversi, e cioè la SCIA al SUAP e la denuncia alla Camera di Commercio) può assolvere ai suoi obblighi con un unico adempimento, attraverso una pratica telematica di Comunicazione unica.

La Comunicazione Unica d'Impresa è una pratica informatica, ovvero un insieme di file costituito da un modello riassuntivo (contenente i dati del richiedente, l'oggetto della comunicazione ed il riepilogo delle richieste ai diversi enti), e da uno o più dei seguenti modelli:

- modello per il Registro Imprese
- modello per l'Agenzia delle Entrate
- modello per l'INPS
- modello per l'INAIL
- eventuale SCIA per il Suap

Dunque, la Comunicazione Unica è un insieme di moduli, racchiusi in un'unica pratica amministrativa, che comunque non varia le competenze e le procedure delle singole PA coinvolte. In particolare, le istruttorie di Registro imprese e SUAP rimangono comunque separate, e di conseguenza ciascun ente colloquia direttamente con l'utente per eventuali richieste di correzioni/integrazioni.

Salvo poche eccezioni che non rilevano in questa sede, lo strumento per predisporre e spedire le pratiche di Comunicazione Unica è Comunica Starweb¹⁵: un servizio online, con compilazione guidata, che non richiede alcuna installazione di software. Tale applicativo consente di agganciare, ad una pratica destinata al Registro Imprese/REA, diverse altre pratiche destinate a più Amministrazioni, tra cui il SUAP; consente, quindi, di assolvere in un unico momento, agli obblighi

¹⁵ <http://starweb.infocamere.it/starweb/index.jsp>

di pubblicità legale/notizia del Registro imprese, ma anche fiscali, previdenziali, assistenziali e, per quanto qui di particolare interesse, di segnalazione ai SUAP.

Se il SUAP competente è gestito da un Comune accreditato, la SCIA (completa dei relativi allegati) viene inviata all'indirizzo PEC presente nell'Elenco Nazionale dei SUAP.

Se, invece, il SUAP è gestito da un Comune in delega/in convenzione con la Camera di Commercio, la SCIA viene depositata, in automatico, nella "scrivania" virtuale del Comune competente. Il Responsabile del procedimento troverà la nuova SCIA tra quelle "ricevute", pronta per essere evasa, alla stregua delle altre pervenute direttamente da front office.

Da quanto sopra si evince che la modalità di presentazione della pratica al SUAP per il tramite della ComUnica (cosiddetto "invio contestuale") prescinde dalla piattaforma utilizzata dal SUAP; varia solo la modalità di compilazione della SCIA.

Tale invio contestuale è cioè sempre possibile, nei casi previsti dall'art. 5 del d.P.R. n. 160/2010; anzi è sicuramente auspicabile per una serie di motivi, di cui i principali sono i seguenti:

- consente ai SUAP e alle Camera di Commercio di disporre di informazioni allineate nei rispettivi database (ad esempio non si verificherebbero casi in cui un'attività venga dichiarata al Comune e non alla Camera di Commercio);
- assicura la corretta alimentazione del Fascicolo Informativo d'Impresa;
- semplifica il rapporto tra le imprese e la Pubblica Amministrazione, mediante l'utilizzo di un'unica procedura per gli adempimenti degli interessati nei confronti delle imprese o loro intermediari (commercialisti, professionisti, etc.) che avranno il vantaggio di effettuare un unico invio telematico della pratica, con due o più adempimenti destinati ad Amministrazioni diverse.

Per completezza, si segnala che quanto sopra vale anche per le attività soggette a SCIA unica e a comunicazione. Come si accennava all'inizio del paragrafo, vi sono tuttavia delle eccezioni. Così, le attività soggette a SCIA condizionata restano, preliminarmente, di interesse del solo SUAP. In queste ipotesi, infatti, l'attività economica può essere avviata, e dunque denunciata al registro imprese/REA, solo dopo il rilascio dell'autorizzazione/licenza o atto di assenso previsto dalla legge. La relativa richiesta interessa i soli SUAP: è cioè adempimento amministrativo che non coinvolgerà il flusso della Comunicazione Unica. Solo il successivo avvio dell'attività – precedentemente 'autorizzata' – resta di interesse camerale.

Infine, fanno altresì eccezione eventi non di interesse del Registro Imprese (es. chiusura per ferie, deroghe agli orari, sagre e fiere, o attività svolte in forma non imprenditoriale, etc.), ma per i quali occorre presentare la SCIA/Comunicazione al SUAP.

13.2 Verifica formale

Il necessario rilascio "immediato" della ricevuta non esime l'amministrazione dal dovere di compiere una rapida e tempestiva verifica formale della documentazione ricevuta. Tale verifica è

espressamente prevista in ambito SUAP dall'art. 5 comma 4 del d.P.R. n. 160/2010, in base al quale la ricevuta, conformemente a quanto previsto dalla norma, viene rilasciata automaticamente dai sistemi informatici degli sportelli unici, sia quando si utilizza un portale dedicato, sia quando si utilizza la PEC. Nella seconda ipotesi, per l'avvio dell'attività è sufficiente, come già illustrato sopra, l'avviso di consegna da parte del gestore della PEC.

Il controllo formale è di estrema importanza e ne deriva, a seconda dell'esito: a) l'avvio delle verifiche; b) la richiesta di regolarizzazione della documentazione; c) la dichiarazione di irricevibilità della pratica.

Il controllo formale consiste in una verifica di completezza della SCIA e della sussistenza dei requisiti essenziali, come di seguito analiticamente precisati. La fase di verifica formale non implica invece alcun controllo sulla veridicità delle dichiarazioni rese o sulla conformità dell'intervento alle norme vigenti.

In caso di esito favorevole della verifica formale, l'ufficio ricevente provvede immediatamente al rilascio della ricevuta. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all'art. 8 della legge n. 241/1990, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento, il cui rilascio è comunque necessario anche in caso di SCIA condizionata.

Per i SUAP che usano le piattaforme informatiche (esempio "impresainungiorno") viene verificata automaticamente l'avvenuta compilazione dei campi obbligatori all'interno della modulistica, nonché la presenza di tutti gli allegati richiesti. Qualora tale verifica dia esito favorevole, viene rilasciata una ricevuta di protocollo contestualmente alla presentazione dell'istanza/SCIA/Comunicazione.

Anche in questi casi, tuttavia, il SUAP deve verificare che i campi all'interno della modulistica siano stati correttamente compilati e che gli allegati siano effettivamente quelli richiesti dal modello.

Il controllo formale è pertanto una fase obbligatoria e tempestiva¹⁶, che deve essere espletata per la totalità delle SCIA ricevute.

Il D.L. n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni in legge n. 120/2020, ha modificato l'art. 8 della legge n. 241/1990, intervenendo sulle modalità e sui contenuti della Comunicazione di avvio del procedimento. Rispetto alla disciplina previgente, la disposizione introduce due novità: l'inserimento del domicilio digitale dell'amministrazione e l'obbligo di comunicare le diverse modalità telematiche con le quali è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico di cui all'art. 41 del CAD ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla legge. Pertanto, ai sensi dell'art. 18-bis della predetta legge n. 241 la ricevuta, se contiene tutte le informazioni di cui all'art. 8¹⁷, costituisce comunicazione di avvio del procedimento

¹⁶ La normativa non stabilisce termini massimi entro i quali compiere la verifica formale. Tuttavia, poiché la ricevuta deve essere trasmessa "immediatamente", tale verifica va compiuta con la massima tempestività.

¹⁷ Art. 8 legge n. 241/1990: "2. Nella Comunicazione debbono essere indicati: a) l'amministrazione competente; b) l'oggetto del procedimento promosso; c) l'ufficio, il domicilio digitale dell'amministrazione e la persona responsabile del

ai sensi dell'art. 7. La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.

Nel caso in cui durante la verifica formale si riscontrino omissioni o carenze ritenute sanabili dal responsabile del procedimento, l'ufficio ricevente può invitare l'interessato ad effettuare la regolarizzazione della SCIA entro un congruo termine. Tale termine, da un lato viene individuato tenendo conto della complessità delle correzioni e integrazioni da apportare, dall'altro deve essere il più breve possibile in considerazione del fatto che (nelle more della regolarizzazione) la SCIA resta efficace e produce i suoi effetti, senza poter essere sottoposta a un'adeguata verifica di merito. Nel silenzio della norma, tenuto conto del principio di non aggravamento del procedimento, si può ritenere che la regolarizzazione della SCIA, nei casi di omissioni o vizi sanabili, vada compiuta nel più breve tempo possibile.

Qualora invece il responsabile del procedimento ravvisi che le omissioni o carenze della SCIA non siano sanabili in quanto sussistono le fattispecie di irricevibilità/inammissibilità/improcedibilità di cui al paragrafo 11.4 (Irricevibilità, Inammissibilità o Improcedibilità), si procede direttamente a dichiarare la SCIA (comunicandolo senza ritardo all'interessato) affetta da uno dei vizi di cui sopra e pertanto priva di efficacia, disponendo contestualmente il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa ai sensi dell'art. 19 comma 3 della legge n. 241/1990. Una volta compiuta l'eventuale regolarizzazione, l'ufficio ricevente, qualora le verifiche delle autocertificazioni e asseverazioni rese siano di competenza di altri uffici/enti, provvede immediatamente alla trasmissione.

13.3 Il controllo di merito: prima e seconda fase

Prima fase: Ricevuta la documentazione, l'amministrazione competente effettua le verifiche sulla conformità dell'intervento alla normativa vigente, concludendole entro i termini previsti dall'art. 19 della legge n. 241/1990 o almeno cinque giorni prima della scadenza di tali termini, in caso di controlli effettuati da uffici diversi da quello che ha ricevuto la SCIA unica, ai sensi dell'art. 19-bis comma 2. In questa fase, i soggetti coinvolti effettuano un controllo di merito sulla documentazione, verificando che l'intervento o l'attività sia conforme ai presupposti di legge o di regolamento richiesti dalla

procedimento; c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione; c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza; d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti. le modalità con le quali, attraverso il punto di accesso telematico di cui all'articolo 64-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 o con altre modalità telematiche, è possibile prendere visione degli atti, accedere al fascicolo informatico di cui all'articolo 41 dello stesso decreto legislativo n. 82 del 2005 ed esercitare in via telematica i diritti previsti dalla presente legge; d-bis) l'ufficio dove è possibile prendere visione degli atti che non sono disponibili o accessibili con le modalità di cui alla lettera d)''.

normativa vigente sulla base di quanto dichiarato, assunto come veritiero; l'eventuale accertamento della veridicità delle dichiarazioni presentate è infatti demandato alla seconda fase del controllo di merito.

A titolo di esempio:

- in una SCIA per l'avvio di un'attività produttiva per la quale sono prescritti requisiti professionali, occorre verificare che i requisiti dichiarati dall'imprenditore (es. titoli di studio, corsi di formazione etc.) siano idonei ed abilitanti ad esercitare l'attività dichiarata;
- in una SCIA edilizia, occorre verificare che l'intervento rientri nella categoria dichiarata, sia effettivamente soggetto a SCIA e che per lo stesso non siano necessari altri atti d'assenso (es. per vincoli gravanti sull'area).

La prima fase del controllo di merito è una fase necessaria del procedimento e deve perciò essere effettuato per ciascuna delle SCIA presentate.

Seconda fase: In questa fase, il controllo di merito sulla documentazione effettuato dai soggetti coinvolti è volto ad accertare la veridicità delle autocertificazioni presentate dal cittadino.

A titolo di esempio:

- in una SCIA per l'avvio di un'attività produttiva per la quale sono prescritti requisiti personali, occorre verificare che i requisiti dichiarati dall'imprenditore (es. idoneità morale, titoli di studio, requisiti professionali, ecc.) siano effettivamente posseduti dal dichiarante acquisendo i certificati del casellario giudiziale, i riscontri dagli istituti di formazione, etc.;
- in una SCIA edilizia occorre accertare che l'intervento sia effettivamente conforme, anche controllando i fascicoli pregressi relativi allo stesso immobile, verificando l'effettiva sussistenza di un valido titolo di disponibilità dell'immobile, etc.

Ai sensi dell'art. 71 del d.P.R. n. 445/2000, le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà "anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi".

Salvo specifiche disposizioni normative, a differenza delle altre forme di controllo fin qui esaminate, l'accertamento della veridicità delle autocertificazioni rese non deve essere effettuato necessariamente per ciascuna pratica, potendo essere svolta, da parte dei singoli uffici, "a campione", quando le risorse disponibili non consentano di eseguire il controllo sistematico, come sarebbe sempre auspicabile.

Qualora non procedano al controllo sistematico, è opportuno che le amministrazioni modulino la percentuale di pratiche da sottoporre a controllo mediante la "individuazione del tipo di rischio connesso a una determinata attività e la valutazione della probabilità che si verifichi un danno all'interesse pubblico tutelato e il relativo impatto", secondo le Linee Guida adottate in Conferenza

unificata con l'Intesa del 24.1.2013¹⁸; si ritiene comunque che non possano essere previste a priori tipologie di pratiche da sottoporre a controllo.

Una volta stabilita la percentuale di SCIA da sottoporre a controllo, ove sia necessario estrarre un campione, si procede mediante sorteggio.

Sono necessariamente sottoposte a controllo le segnalazioni relative ad interventi per i quali siano sorti fondati dubbi sulla veridicità delle autocertificazioni, o per le quali siano pervenuti all'ufficio procedente esposti, denunce, richieste dell'autorità giudiziaria e simili.

13.4 Il controllo mediante ispezione

Al controllo documentale può essere affiancato un ulteriore approfondimento, da compiersi mediante ispezione in loco¹⁹ al fine di verificare la veridicità e la corrispondenza dell'intervento alla SCIA presentata. L'ispezione può essere effettuata direttamente dall'ufficio competente per le verifiche, qualora ciò rientri fra i suoi compiti, oppure demandata ad organi di vigilanza (es. Polizia Locale) o ad altri soggetti aventi analoghe funzioni.

Fatta salva l'applicabilità di specifiche disposizioni contenute nelle discipline settoriali vigenti, anche per il controllo ispettivo è possibile procedere a una programmazione secondo i criteri indicati in precedenza nei casi in cui, in considerazione delle risorse disponibili, non sia possibile procedere ad un controllo sistematico.

Al fine di ridurre o eliminare inutili, sproporzionate o non necessarie duplicazioni, gli uffici si coordinano nelle attività di controllo.

13.5 Esiti dei controlli

Qualora dalle verifiche non emergano carenze di requisiti e presupposti legittimanti, non è dovuta alcuna comunicazione né all'interessato né allo sportello unico, anche nei casi in cui la normativa settoriale preveda l'espressione di un parere o di un atto di assenso che debba comunque intendersi sostituito dalla SCIA.

Ove una norma settoriale preveda la registrazione o l'iscrizione in appositi albi o registri, l'autorità competente comunica gli estremi della registrazione o dell'iscrizione all'interessato, fermo restando il fatto che l'attività può essere avviata sin dalla data di presentazione della SCIA.

Eventuali precisazioni, quando non comportino la necessità di alcun adeguamento o modifica progettuale e si sostanzino in adempimenti successivi o nel richiamo a obblighi generali o specifici

¹⁸ L'Agenda per la Semplificazione 2020-2023, approvata in Conferenza unificata il 23.11.2020, prevede l'avvio di un percorso condiviso di semplificazione dei controlli a livello territoriale, a partire da aree di regolazione di particolare importanza per le imprese, in cui le Regioni e i Comuni rivestono un ruolo rilevante (ambiente, igiene e sicurezza degli alimenti e sicurezza sul lavoro), mediante l'analisi e la diffusione di modelli di razionalizzazione dell'attività ispettiva.

¹⁹ Fino al termine dello stato di emergenza derivante dalla pandemia da Covid-19 le ispezioni in loco possono farsi nei limiti previsti dai D.P.C.M. e dalle Ordinanze del Presidente della Giunta regionale della Campania.

da osservare durante l'intervento o l'attività, non sono da considerarsi provvedimenti prescrittivi e sono trasmessi dall'amministrazione competente all'interessato tramite lo sportello unico.

13.6 Richiesta di integrazioni documentali

I soggetti competenti per le verifiche, entro il termine per l'effettuazione delle stesse, possono chiedere eventuali integrazioni di dati o documenti utili, al fine di accertare la piena conformità dell'intervento. Le amministrazioni possono chiedere all'interessato informazioni o documenti solo in caso di mancata corrispondenza del contenuto della SCIA e dei relativi allegati a quanto indicato nella modulistica adottata o pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione interessata, fermo restando il divieto di richiedere informazioni o documenti ulteriori e documenti in possesso di una pubblica amministrazione.

In tali casi gli uffici formulano per via telematica idonea richiesta al SUAP, indicando con precisione i documenti che è necessario acquisire; lo sportello unico notifica la richiesta all'interessato, fissando un congruo termine per provvedere.

A seguito della ricezione dei nuovi documenti, lo sportello unico provvede a inoltrarli a tutti i soggetti coinvolti.

La richiesta di integrazioni documentali non comporta la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo, né l'obbligo di sospendere l'attività e/o l'intervento eventualmente avviati mentre, invece, sospende il termine concesso all'amministrazione competente per l'effettuazione dei controlli in forza del principio generale sancito dall'art. 2 comma 7 della legge n. 241/1990.

Decorso inutilmente il termine concesso all'interessato per la presentazione della documentazione integrativa, il responsabile del procedimento dichiara l'irricevibilità della SCIA e, per l'effetto, dispone il divieto di prosecuzione dell'attività.

13.7 Esito negativo: provvedimenti prescrittivi e divieto di prosecuzione dell'attività

I soggetti competenti per le verifiche che rilevino la carenza dei requisiti e dei presupposti di legge procedono, nei termini per l'effettuazione delle verifiche, secondo quanto di seguito descritto.

Ove sorgano dubbi circa la conformità dell'intervento o si ritengano comunque necessari chiarimenti, in applicazione del più generale principio di partecipazione al procedimento amministrativo, è auspicabile che prima dell'adozione di qualsiasi atto si effettuino - nei casi più semplici anche in via informale - un confronto in contraddittorio tra l'ufficio competente per le verifiche e l'interessato. L'ufficio può sempre richiedere chiarimenti, convocare l'interessato o i tecnici di sua fiducia, anche avvalendosi - per le SCIA di competenza del SUAP - della riunione di cui all'art. 9 (Chiarimenti tecnici) del d.P.R. n. 160/2010.

Qualora lo ritenga necessario, l'amministrazione competente trasmette allo sportello unico la proposta motivata di provvedimento, che deve esplicitare se sia richiesta l'adozione di un atto prescrittivo contenente la richiesta di conformazione o di un divieto di prosecuzione dell'attività, tenendo conto che:

- qualora sia possibile conformare l'attività alla normativa vigente, è necessario emettere una richiesta di conformazione affinché l'interessato provveda alle modifiche necessarie o ad acquisire i requisiti mancanti entro un termine fissato dal SUAP, comunque non inferiore a 30 giorni; il decorso infruttuoso del termine assegnato per la conformazione fa decadere la SCIA e l'attività deve essere interrotta senza necessità di adottare ulteriori atti;
- qualora non sia possibile conformare l'attività alla normativa vigente, si provvede all'emissione di un divieto di prosecuzione dell'attività con ordine di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. L'emissione del divieto di prosecuzione dell'attività è sempre necessaria qualora, nel corso delle verifiche di merito, si rilevi che l'intervento proposto non è soggetto a SCIA e necessita del rilascio di un provvedimento espresso.

La proposta di provvedimento deve contenere tutti gli elementi necessari per consentire al SUAP l'emissione dell'atto stesso, in particolare:

- le eventuali modifiche da apportare al progetto o all'attività;
- il termine per la sua conformazione alla normativa vigente;
- l'eventuale obbligo di sospensione nelle more della conformazione stessa, che può essere disposta esclusivamente in caso di attestazioni non veritiere o pericolo per la tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali, della salute, della pubblica sicurezza e della difesa nazionale.

Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale, oppure discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

Nel caso in cui la proposta di provvedimento sia fondata sulla sussistenza di una manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della pratica rilevata dalle verifiche di merito, la proposta di provvedimento - indicando espressamente la fattispecie integrata - può essere redatta in forma semplificata, con una motivazione che può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

Entro i cinque giorni successivi alla ricezione della proposta di provvedimento, il SUAP adotta l'atto conseguente, notificandolo all'interessato e a tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

Le proposte di provvedimento inviate oltre i termini di cui all'art. 19, comma 3 o 6-bis, della legge n. 241/1990, ma comunque entro 18 mesi dal decorso dei medesimi termini, così come gli atti conformemente emanati dall'ufficio precedente, devono contenere una motivazione che attesti

espressamente la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990. In mancanza di un'adeguata indicazione in merito, lo sportello unico non è tenuto a procedere.

13.8 Esito negativo: dubbi, errori e false dichiarazioni

Fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzione o di integrazione o di errori dovuti a un'errata interpretazione delle norme vigenti, quando un'amministrazione accerti la falsità delle dichiarazioni presentate nel corso del procedimento unico, oltre a trasmettere allo sportello unico la proposta di provvedimento secondo la procedura sopra descritta, trasmette direttamente la notizia di reato alla Procura della Repubblica e, nel caso di falsità delle dichiarazioni o asseverazioni rese dal tecnico abilitato, al rispettivo Ordine o Collegio professionale.

13.9 Il Procedimento con silenzio assenso

L'art. 5 comma 8 del d.P.R. n. 160/2010 disciplina il procedimento automatizzato con silenzio assenso. In tal caso, conformemente a quanto previsto dall'art. 20 della legge n. 241/1990, decorsi i termini di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990 dalla presentazione dell'istanza, ovvero i diversi termini previsti dalle specifiche discipline regionali o speciali, il silenzio maturato a seguito del rilascio della ricevuta, emessa automaticamente con le medesime modalità sopra descritte, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

14. Il procedimento ordinario

14.1 Il procedimento unico

Fuori dei casi disciplinati dal procedimento automatizzato si applica il procedimento unico ordinario (PUO), che deve concludersi con il rilascio di un provvedimento espresso da parte del SUAP, fatti salvi i casi di applicazione del silenzio-assenso. Il PUO deve essere concluso entro 60 giorni, a far data dal ricevimento telematico della domanda. All'interno del periodo complessivo di 60 giorni, il responsabile del procedimento ha 30 giorni per chiedere all'interessato la documentazione integrativa. Decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata.

Sebbene non sia espressamente previsto dalla norma in esame, l'eventuale richiesta di integrazioni del SUAP sospende il decorso dei termini del procedimento. La sospensione può essere disposta *in toto* e per un periodo non superiore a 30 giorni, al fine di acquisire informazioni e/o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

Qualora l'interessato non presenti telematicamente le integrazioni richieste nel termine prescritto dal responsabile del procedimento, né chieda prima della scadenza un differimento di tale termine, l'istanza viene archiviata. L'avvenuta archiviazione viene tempestivamente comunicata all'interessato e agli altri uffici/enti a cui l'istanza era stata trasmessa.

Una volta presentate le integrazioni, riprende a decorrere il termine di 30 giorni che chiude la prima fase istruttoria del procedimento unico.

Entro i 30 giorni successivi alla scadenza dei primi 30 giorni, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo.

Sono due le modalità previste per istruire il procedimento unico autorizzatorio:

- a) **senza la conferenza di servizi**, nei casi in cui questa non sia necessaria ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n. 241/1990;
- b) **con conferenza di servizi**. Quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi comunque denominati di diverse amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP, anche su istanza del soggetto interessato o dell'Agazia, indice una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n. 241/1990, o dalle altre normative di settore.

Scaduto il citato termine finale di 60 giorni, oppure in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, il SUAP conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal rilascio dei pareri da parte di altri uffici comunali e/o di enti terzi. In tal caso, salvo il caso in cui abbia ommesso di richiedere tali pareri, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dal mancato rilascio dei pareri medesimi. Ciò è quanto sancisce il combinato disposto dell'art. 7 comma 3 del d.P.R. n. 160/2010 e dell'art. 38 comma 3 lettera h) del D.L. n. 112/2008.

Il provvedimento conclusivo del procedimento, assunto nei termini in sede di conferenza di servizi (di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n. 241/1990) è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste.

È importante precisare che il responsabile del procedimento e, qualora diverso, il responsabile del SUAP assumono una precisa responsabilità solo se, scaduti i termini perentori sopra illustrati, non chiudano il procedimento con il rilascio del provvedimento unico finale. Come visto, della mancata emissione dei pareri risponde solo l'ufficio o ente terzo che quel determinato parere non ha rilasciato nei termini, e non il responsabile del procedimento e/o del SUAP.

Giova ribadire, in questa sede, il nuovo regime di inefficacia previsto dall'art. 2 comma 8-bis della legge n. 241/1990 per i pareri o atti di assenso emessi dopo la scadenza dei termini perentori, tra i quali si annoverano quelli rilasciati nell'ambito della conferenza di servizi semplificata e della conferenza contestuale. Il responsabile del procedimento, pertanto, se non ricorrono i presupposti previsti dall'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 per l'annullamento d'ufficio, non può e non deve tenerne conto. Tuttavia, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole, requisiti che andranno debitamente motivati nelle motivazioni del provvedimento finale, il responsabile del procedimento può convalidare un parere tardivo, in particolar modo se si tratta di un parere favorevole, ai sensi del comma 2 del predetto art. 21-nonies.

15. La conferenza di servizi

15.1 La conferenza di servizi nella legge n. 241/1990

Il D.Lgs. n. 127/2016, di attuazione della legge n. 124/2015, ha modificato incisivamente la disciplina generale della conferenza di servizi. Le principali modifiche riguardano:

- la sostituzione integrale degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n. 241/1990;
- la conferenza decisoria diventa obbligatoria, quando occorra acquisire almeno due pareri o altri atti di assenso, da parte di diverse amministrazioni;
- l'accelerazione dei termini procedurali e semplificazione del meccanismo decisorio;
- il principio di proporzionalità: la conferenza si convoca solo nei casi più complessi, o quando non si riesce a chiudere la conferenza di servizi semplificata di cui all'art. 14-bis della legge n. 241/1990.

L'art. 14 della legge n. 241/1990 delinea le diverse tipologie di conferenze: preliminare²⁰, istruttoria²¹ e decisoria. Per tutte le tipologie di conferenza è introdotta la regola in base alla quale l'indizione

della conferenza è comunicata ai soggetti già destinatari della comunicazione di avvio del procedimento, ai quali è riconosciuta la facoltà di intervenire nel procedimento (art. 14 comma 5).

Ai fini delle presenti linee guida, tra le diverse tipologie di conferenze sarà trattata nello specifico quella **decisoria**, che è sempre obbligatoria e indetta dall'amministrazione precedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni (inclusi i gestori di beni o servizi pubblici).

In merito al requisito della pluralità di amministrazioni pubbliche, necessario per l'indizione della conferenza, si ritiene che esso vada inteso considerando che una pubblica amministrazione è individuata nel Comune di cui fa parte il SUAP a condizione che il SUAP e/o altro ufficio comunale siano titolari di endoprocedimenti nell'ambito del più ampio procedimento unico. Pertanto, se ad esempio occorre acquisire un titolo abilitativo edilizio, commerciale o relativo all'impatto acustico (tutti titoli abilitativi di competenza comunale), e vi è almeno un ente terzo competente al rilascio di un ulteriore atto di assenso, è soddisfatto il requisito della pluralità di amministrazioni pubbliche richiesta dalla norma, con conseguente obbligo di indire la conferenza. Così come sussiste tale

²⁰ La conferenza di servizi preliminare può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi. Può essere convocata su richiesta del soggetto interessato, corredata da uno studio di fattibilità, al fine di verificare, prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo, quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di assenso. La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni che regolano la conferenza semplificata, con abbreviazione dei termini fino alla metà (art. 14 comma 3 legge n. 241/1990).

²¹ La conferenza istruttoria è sempre facoltativa, in quanto può essere indetta dall'amministrazione precedente quando ritenga opportuno effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi connessi (riguardanti medesime attività o risultati). Le forme in cui si svolge tale conferenza sono quelle previste per la conferenza semplificata o, in alternativa, possono essere definite direttamente dall'amministrazione precedente (art. 14 comma 1 legge n. 241/1990).

obbligo in mancanza di titoli abilitativi di competenza comunale ma in presenza di pareri da rilasciare da parte di almeno due enti terzi. Se invece vi è un unico endoprocedimento di cui è competente un ufficio comunale o un ente terzo, e a valle del rilascio di questo il SUAP debba rilasciare il provvedimento unico autorizzativo, non occorre indire la conferenza di servizi.

Le medesime regole valgono anche in caso di indizione/convocazione della conferenza di servizi nelle ipotesi di SCIA condizionata di cui all'art. 19-bis comma 3 della legge n. 241/1990.

Una deroga è prevista nel procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata, in cui l'indizione della conferenza di servizi è obbligatoria solo nel caso in cui, oltre al permesso di costruire e all'autorizzazione paesaggistica, sia necessario almeno un altro atto di assenso. In questo caso, tuttavia, il termine di 90 giorni previsto per le amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica e dei beni culturali è dimezzato (art. 11 comma 2 d.P.R. n. 31/2017).

La conferenza decisoria:

- è obbligatoria nei casi previsti dalla legge;
- ha modalità di svolgimento definite e vincolanti;
- si conclude con una determinazione che sostituisce ogni atto di assenso di competenza delle amministrazioni partecipanti e che, qualora positiva, costituisce titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste.

I due diversi modelli di conferenza decisoria sono caratterizzati da diverse modalità di svolgimento, in relazione alla complessità della decisione da prendere o alla espressione, da parte delle amministrazioni coinvolte, di dissensi o di condizioni che richiedono una modifica progettuale:

1. **la conferenza semplificata** (senza riunione) secondo il procedimento delineato dall'art. 14-bis, è la modalità ordinaria di svolgimento della conferenza e si tiene senza riunioni, in modalità asincrona, mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze e della relativa documentazione, degli schemi di atto, degli atti di assenso etc.

Tale modalità semplificata di svolgimento della conferenza di servizi appare senz'altro da preferire nei casi di procedimenti meno complessi, in cui è possibile acquisire gli atti di assenso comunque denominati secondo la procedura semplificata dettata dall'art. 14-bis della legge n. 241/1990.

Scopo principale di tale modalità di conferenza è, dunque, quello di snellire e velocizzare il procedimento, eliminando i tempi necessari per la riunione fisica e contestuale dei rappresentanti delle amministrazioni interessate, ritenuta non indispensabile nei casi di procedimenti amministrativi meno complessi. È una modalità in cui ogni amministrazione effettua le proprie verifiche e trasmette al SUAP le proprie determinazioni contemporaneamente alle altre amministrazioni coinvolte, senza che si tenga alcuna seduta;

2. **la conferenza simultanea** (con riunione) si svolge solo quando strettamente necessaria, in limitati casi indicati espressamente dalla legge e di particolare complessità.

Il D.Lgs. n. 127/2016 prevede che tale conferenza possa essere svolta in via telematica.

15.2 La conferenza semplificata (senza riunione)

La conferenza semplificata è indetta entro 5 giorni lavorativi, a far data dal ricevimento della domanda.

L'amministrazione procedente (il SUAP) comunica agli altri uffici/amministrazioni interessati, con l'atto di indizione della conferenza:

- a) **l'oggetto** della determinazione da assumere, **l'istanza** e la relativa documentazione;
- b) il termine perentorio, non superiore a **15 giorni**, entro cui le amministrazioni interessate possono chiedere **eventuali integrazioni o chiarimenti** relativi a fatti, stati e qualità personali non attestati in documenti in possesso delle amministrazioni. In caso di richiesta di integrazioni documentali, da comunicare esclusivamente all'amministrazione procedente (SUAP), quest'ultima invia un'unica richiesta all'interessato. In questo caso i termini possono essere sospesi, per una sola volta, per un periodo non superiore a 30 giorni;
- c) **il termine perentorio per il rilascio dei pareri** di rispettiva competenza, che non può essere superiore a **45 giorni (90 giorni** nel caso siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini, quando le norme di legge o i regolamenti non stabiliscono un termine diverso). Il termine decorre dalla data di invio della comunicazione di indizione della conferenza.

La legge qualifica il mancato rilascio dei pareri nei termini di cui sopra come assenso senza condizioni (art. 14-bis comma 4).

Sono esclusi dal campo di applicazione del silenzio-assenso i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi: è il caso del riconoscimento degli stabilimenti che trattano alimenti di origine animale, o di alcune autorizzazioni in campo ambientale quali la valutazione di impatto ambientale (VIA), l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) o, nello specifico del procedimento di Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), l'autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera di cui all'art. 269 del D.Lgs. n. 152/2006).

In questi ultimi casi il responsabile del procedimento può solo segnalare all'ufficio/ente inadempiente il ritardo nel rilascio del parere, e le possibili conseguenze in termini di responsabilità;

- d) **la data eventuale della riunione in modalità simultanea** da tenersi nei 10 giorni successivi alla scadenza del termine indicato alla lettera c). Tale riunione si svolge solo quando è strettamente necessario, nei casi previsti dall'art. 14-bis comma 6 (vedi più avanti paragrafo 15.5).

Si ricorda che l'indizione della conferenza deve essere anche comunicata, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990:

- ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti;
- ai soggetti che per legge devono intervenire nel procedimento;
- ai soggetti individuati o facilmente individuabili, nel caso in cui dal provvedimento possa derivare un pregiudizio nei loro confronti.

Questi soggetti possono intervenire nel procedimento ai sensi dell'art. 9 della medesima legge.

Modalità di trasmissione della comunicazione e degli allegati: Circa le modalità di trasmissione della comunicazione di indizione e della relativa documentazione allegata, va tenuto in considerazione quanto segue:

- i SUAP in convenzione o in delega con la locale Camera di Commercio utilizzano le specifiche funzionalità previste dalla piattaforma <http://www.impresainungiorno.gov.it/>;
- i SUAP autonomi, se dispongono di proprie piattaforme telematiche, utilizzano le funzionalità di queste ultime, laddove presenti e idonee allo scopo. In caso contrario si avvalgono degli altri strumenti previsti dalla normativa (art. 57 del D.Lgs. n. 82/2005, richiamato dall'art. 14-bis comma 1 della legge n. 241/1990), vale a dire:
 - a) la posta elettronica ordinaria, purché proveniente dal profilo istituzionale dell'ufficio procedente e parimenti inviata alla mail istituzionale degli uffici/enti invitati;
 - b) la posta elettronica certificata, che rispetto a quella ordinaria ha il duplice vantaggio di una maggiore "capienza" in termini di MB di documenti da poter allegare, e della possibilità di ricevere in tempo reale la ricevuta di avvenuta consegna, a partire dalla quale decorrono i termini previsti dall'art. 14-bis sia per le eventuali richieste di integrazioni sia per il rilascio dei pareri di rispettiva competenza;
 - c) l'accesso telematico alla documentazione, reso possibile comunicando agli uffici/enti invitati le credenziali necessarie per accedere a una pagina web nella quale la predetta documentazione è stata preventivamente depositata. L'utilità di questo sistema si ravvisa soprattutto nei casi di documentazione di grande dimensione, difficilmente trasferibile attraverso la posta elettronica, anche certificata.

I pareri resi dalle amministrazioni e uffici coinvolti. Le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni nel termine indicato dall'amministrazione procedente (SUAP) nella comunicazione di indizione della conferenza.

Come prevede l'art. 14-bis comma 3 i pareri:

- devono essere congruamente motivati;
- devono essere formulati in modo da consentire al responsabile del procedimento di capire se si tratta di un assenso o di un dissenso;

- devono indicare, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie per l'assenso;
- laddove contengano prescrizioni o condizioni necessarie per l'assenso o per il superamento del dissenso, esse devono essere espresse in modo chiaro e analitico;
- devono specificare se le prescrizioni o le condizioni eventualmente inserite sono connesse a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale oppure se sono discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.

A norma del successivo comma 4, la comunicazione di un parere privo dei requisiti sopra previsti equivale ad assenso senza condizioni. In questo caso restano ferme le responsabilità dell'amministrazione competente al rilascio del parere, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, anche se implicito.

Non è dunque il SUAP ad assumere la responsabilità di considerare come favorevoli e incondizionati pareri privi dei requisiti di cui sopra, bensì esclusivamente gli uffici/enti che quei pareri non hanno trasmesso nei termini o che hanno trasmessi pareri privi dei requisiti di legittimità. Al contrario, la responsabilità del SUAP potrà ravvisarsi in tutti i casi in cui il responsabile del procedimento non provveda a concludere la conferenza di servizi una volta decorsi i termini di legge.

La fase decisoria. Scaduto il termine indicato nella comunicazione di indizione, l'amministrazione procedente (il SUAP) conclude la conferenza semplificata nei seguenti modi:

CONCLUSIONE POSITIVA

La **determinazione motivata di conclusione positiva**, adottata entro 5 giorni lavorativi, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza degli uffici e/o delle amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici interessati quando:

- sono stati acquisiti **esclusivamente atti di assenso non condizionato**;
- sono stati acquisiti **atti di assenso non condizionato anche implicito**, a seguito del formarsi del **silenzio assenso**, nei seguenti casi:
 - 1) l'amministrazione competente non ha comunicato la determinazione entro il termine perentorio indicato nella comunicazione di indizione;
 - 2) ha reso una determinazione non congruamente motivata o priva dei requisiti richiesti;
- sono stati acquisiti **atti di assenso con condizioni e prescrizioni che**, ad avviso dell'amministrazione procedente, sentiti il privato interessato o le altre amministrazioni, **possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali** alla decisione oggetto della conferenza.

La determinazione motivata di conclusione del procedimento ha valore provvedimento; pertanto la determinazione di conclusione della conferenza sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni, nonché dei gestori di beni e servizi interessati.

CONCLUSIONE NEGATIVA E PREAVVISO DI DINIEGO

La determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza, che produce l'effetto del rigetto della domanda, è adottata entro 5 giorni lavorativi, quando sono stati acquisiti atti di dissenso che l'amministrazione precedente non ritiene superabili.

Nei procedimenti a istanza di parte, come avviene in tutti i procedimenti gestiti dal SUAP in qualità di ufficio precedente, questa prima determinazione produce solo gli effetti della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza prevista dall'art. 10-bis della legge n. 241/1990.

Ciò in quanto all'interessato deve essere consentito, almeno una volta, di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, attraverso l'instaurazione di una fase di contraddittorio nell'ambito del procedimento amministrativo. Questa fase di ascolto dell'interessato è idonea ad assicurare e valorizzare il principio del "giusto procedimento".

L'art. 12 del D.L. n. 76/2020, convertito con modificazioni in legge n. 120/2020, ha modificato la disciplina relativa alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, di cui all'articolo 10-bis (terzo e quarto periodo) della legge n. 241/1990. Nei procedimenti a istanza di parte l'amministrazione, qualora sia pervenuto un parere negativo, deve comunicare tempestivamente all'interessato i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza (c.d. preavviso di rigetto). Entro il termine di dieci giorni dalla ricezione della comunicazione l'interessato ha il diritto di presentare per iscritto osservazioni, corredate eventualmente da documenti. Tra i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza il legislatore impedisce di addurre inadempienze o ritardi che sono attribuibili all'amministrazione. Nello specifico, l'art. 10-bis dispone che la comunicazione dei motivi ostativi **sospende** i termini di conclusione dei procedimenti, che riprendono a decorrere dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di 10 giorni. La modifica apportata comporta che in caso di sospensione i termini non vengono azzerati, e nel computo dei termini si deve, dunque, tener conto sia del periodo trascorso dalla data di presentazione dell'istanza a quello dell'intervenuta sospensione, sia del periodo successivo alla presentazione delle osservazioni. Nella formulazione prima della modifica, invece, il preavviso di rigetto determinava l'interruzione dei termini, per cui questi ultimi venivano azzerati e l'intero termine del procedimento decorreva nuovamente dalla data di presentazione delle osservazioni o dalla scadenza del termine per presentarle.

Se il proponente trasmette osservazioni entro 10 giorni, il responsabile del procedimento indice entro 5 giorni lavorativi una nuova conferenza di servizi semplificata, inviando le osservazioni ricevute alle amministrazioni coinvolte e fissando un nuovo termine.

Qualora, entro questo termine, le amministrazioni confermino il loro dissenso, chiaramente con specifico riferimento alle osservazioni presentate dall'interessato, nella nuova determinazione conclusiva il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione del mancato accoglimento delle osservazioni nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni.

In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, inoltre, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non potrà addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato.

Si rammenta che, nell'ipotesi di cui sopra, requisito di legittimità del dissenso espresso dagli enti interessati è la motivazione basata sull'esame delle osservazioni trasmesse dall'interessato ai sensi del citato art. 10-bis.

Per quanto sopra, l'efficacia lesiva per gli interessi del richiedente sarà data solo dalla seconda determinazione negativa. Pertanto, solo in questa dovrà trovare spazio la formula di rito "Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale al T.A.R. entro 60 giorni oppure ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 giorni, a partire dalla data di ricezione del presente atto" o similare.

15.3 L'eventuale passaggio dalla conferenza semplificata a quella contestuale

Quando sono stati acquisiti pareri, sia favorevoli sia contrari, recanti condizioni e/o prescrizioni che non possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali al progetto, l'amministrazione procedente convoca una **conferenza simultanea** al fine di addivenire a una valutazione contestuale del progetto o dell'intervento proposto.

La riunione si terrà nella data già indicata nella comunicazione di indizione della conferenza, vale a dire entro dieci giorni dalla scadenza del termine previsto per l'espressione dei pareri. Nel caso in cui sia stato chiesto il rilascio di pareri sia a enti portatori di interessi sensibili sia ad altri enti, occorrerà attendere il rilascio del parere da parte dei primi che, come sopra illustrato, beneficiano di un termine pari a 90 giorni.

Una volta insediata la riunione di cui sopra si segue la disciplina di cui all'art. 14-ter per la conferenza simultanea.

I lavori della conferenza si concludono entro il termine di 45 giorni dalla data della prima riunione.

15.4 La disciplina transitoria della conferenza di servizi (fino al 31.12.2021)

In riferimento alla tempistica per la conclusione della conferenza semplificata, l'art.13 del D.L. n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni in legge n. 120/2020, ha previsto

una procedura **straordinaria**, utilizzabile fino al 31 dicembre 2021²². In questo tempo determinato, le pubbliche amministrazioni hanno facoltà di procedere mediante una conferenza semplificata in modalità asincrona, che prevede una tempistica più rapida rispetto a quella ordinaria. La procedura straordinaria di conferenza di servizi può essere utilizzata (si tratta dunque di una facoltà, non di un obbligo) fino al 31 dicembre 2021.

Alla luce di queste modifiche, rispetto alla tempistica prevista dagli articoli 14, 14-bis e 14-ter, risultano modificate la tempistica e la modalità di svolgimento, con le seguenti previsioni:

- tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano i pareri di competenza entro il termine perentorio di 60 giorni. Questo termine è unico per tutte le amministrazioni, ivi incluse le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali, tutela della salute e della pubblica incolumità). Tale procedura derogatoria può pertanto comportare un'accelerazione del procedimento nei casi in cui siano invitati uffici/enti portatori di interessi sensibili, per i quali è ordinariamente previsto un termine di 90 giorni per l'espressione del parere;
- nei casi in cui occorra convocare la conferenza di servizi contestuale in quanto sono stati acquisiti pareri, sia favorevoli sia contrari, recanti condizioni e/o prescrizioni che non possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali al progetto, l'amministrazione procedente svolge, entro trenta giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio dei pareri di competenza delle singole amministrazioni, con le modalità di cui all'articolo 14-ter comma 4 della legge n. 241/1990, una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte nella quale prende atto delle rispettive posizioni e procede senza ritardo alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi. Verso la predetta determinazione conclusiva può essere proposta opposizione dalle amministrazioni di cui all'articolo 14-quinquies, ai sensi e nei termini ivi indicati. Si considera in ogni caso acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione o che, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione, o abbiano espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Alle pubbliche amministrazioni è lasciata la facoltà di ricorrere o meno a questa procedura derogatoria e transitoria di conferenza semplificata.

15.5 La conferenza simultanea (con la riunione)

La conferenza simultanea si svolge solo quando strettamente necessario, in limitati casi indicati espressamente dalla legge:

²² La relazione illustrativa evidenzia che la finalità della norma è quella di «introdurre semplificazioni procedurali volte a fronteggiare gli effetti negativi, di natura sanitaria ed economica, derivanti dalle misure di contenimento e dall'emergenza sanitaria globale del Covid-19».

1. quando nel corso della conferenza semplificata sono stati acquisiti atti di assenso o dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali;
2. nei casi di particolare complessità della decisione da assumere l'amministrazione procedente può indire d'ufficio la conferenza simultanea, o procedere su richiesta motivata di una delle amministrazioni coinvolte o del privato interessato entro il termine per l'integrazione documentale indicato nella comunicazione di indizione;
3. in caso di progetto sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) regionale: in questa ipotesi, tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione del progetto vengono acquisiti in una conferenza di servizi che è convocata direttamente in modalità simultanea;
4. quando l'interessato presenta il progetto definitivo dopo la conclusione della conferenza preliminare;
5. su richiesta motivata dell'interessato o di un ente partecipante, nei 15 giorni successivi alla ricezione della documentazione trasmessa dall'ufficio procedente.

Il rappresentante unico. Nella conferenza simultanea la nuova disciplina prevede la partecipazione del **rappresentante unico**. Ciascun ente convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso.

Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche (es. Soprintendenze, Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco etc.), dal Prefetto.

Il rappresentante unico può essere nominato anche per determinate materie o periodi di tempo. Le altre amministrazioni statali possono comunque intervenire in funzione di supporto.

Le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, possono esprimere al rappresentante unico il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza.

Ciascuna Regione e ciascun Ente locale (Provincia, Comuni, Unioni di Comuni) definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico di tutte le amministrazioni riconducibili alla stessa Regione o allo stesso Ente locale, nonché l'eventuale partecipazione delle suddette amministrazioni ai lavori della conferenza.

La norma prevede la possibilità per le amministrazioni di nominare preventivamente il rappresentante unico per determinate materie o determinati periodo di tempo (art. 14-ter comma 4 legge n. 241/1990). L'individuazione preventiva del rappresentante unico favorisce l'accelerazione del procedimento amministrativo, oltre ad essere incentivata dagli obblighi di pubblicità gravanti sulle

pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs. n. 33/2013 e dall'art. 2 del D.Lgs. n. 126/2016.

Il rappresentante si configura non come mero nuncius, ma come soggetto dotato di un potere sostanziale nella sintesi degli indirizzi espressi dalle amministrazioni che rappresenta, nonché del potere di modificare la posizione assunta, prima del termine della conferenza qualora emergano elementi ultronei indicati da amministrazioni diverse da quelle che rappresenta²³. Da ciò deriva anche la possibilità che il rappresentante applichi il criterio delle "posizioni prevalenti" per definire la determinazione univoca e vincolante delle amministrazioni rappresentate.

Il rappresentante unico partecipa "fisicamente" alle riunioni della conferenza di servizi e non si limita all'invio di note e pareri nei tempi normativamente previsti²⁴. In questa direzione muovono varie considerazioni²⁵.

Si suggerisce alle amministrazioni di adottare tutte le misure idonee ad assicurare il coordinamento degli uffici e degli enti coinvolti ai fini dell'efficace attuazione della nuova conferenza di servizi.

Le Comunicazioni relative all'indizione e allo svolgimento delle conferenze e la relativa documentazione vanno, quindi, inviate ai seguenti soggetti:

1. alla Presidenza del Consiglio, Dipartimento del coordinamento amministrativo (nel caso sia coinvolta un'amministrazione statale centrale), al Prefetto (nel caso siano coinvolte solo amministrazioni periferiche dello Stato), alla Regione Campania (nel caso siano coinvolti ufficio

²³ Circolare del Ministero dell'Interno del 5 settembre 2017 e parere del Consiglio di Stato n. 1127 del 27 aprile 2018.

²⁴ In questo senso si veda la FAQ n. 31 pubblicata sul sito "Italia semplice" del Dipartimento della funzione pubblica (<http://www.italiasemplice.gov.it/conferenza/faq/>), che esclude la possibilità di inviare note o pareri, poiché l'art. 14-ter comma 7 della legge n. 241/1990 prevede che si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni. Tale chiarimento è stato reso in risposta al seguente quesito: "in caso di mancata partecipazione del rappresentante unico alle riunioni della conferenza simultanea è possibile trasmettere per iscritto il parere contenente l'assenso o il dissenso?".

²⁵ In primo luogo, prima della riforma da parte del D.Lgs. n. 127/2016, in base all'art. 14-ter comma 6-ter si considerava acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non avesse "espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata", mentre in base alla nuova disciplina l'assenza del rappresentante unico costituisce una delle condizioni per l'applicazione del silenzio-assenso, infatti l'art. 14-ter comma 7 prevede che si considera acquisito l'assenso senza condizioni dell'amministrazione il cui rappresentante: a) non abbia partecipato alle riunioni; b) non abbia espresso la propria posizione; c) abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non attengono all'oggetto della conferenza.

In secondo luogo, la riforma degli articoli 14 e sgg. della legge n. 241/1990 ha innovato le modalità di svolgimento dei lavori della conferenza di servizi prevedendo "di regola" che le amministrazioni coinvolte non si riuniscano, ma comunichino tra loro attraverso l'utilizzo di strumenti telematici (art. 14-bis). A tale modalità ordinaria fanno eccezione i casi di riunione "in presenza" delle amministrazioni coinvolte nel procedimento (art. 14-ter) che, a tal fine, sono rappresentate da "un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante" le rispettive posizioni (comma 3). Ne deriva che la nuova disciplina sulla conferenza di servizi rafforza il principio per il quale, ai fini della "rappresentanza", è necessaria la partecipazione in presenza del rappresentante unico.

Infine, l'art. 4 del D.Lgs. n. 127/2016, nel coordinare la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale (d.P.R. n. 59/2013) con la nuova normativa sulla conferenza di servizi, ha soppresso l'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 4 del d.P.R. sull'AUA in cui si prevedeva che: "I soggetti competenti in materia ambientale (...) che esprimono parere positivo possono non intervenire alla conferenza di servizi e trasmettere i relativi atti di assenso, dei quali si tiene conto ai fini della individuazione delle posizioni prevalenti per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento". Da tale modifica si desume ex adverso che la partecipazione di cui all'art. 14-ter comma 7 della legge n. 241/1990 debba essere intesa come partecipazione fisica del rappresentante unico alle riunioni della conferenza di servizi e che la mancata presenza del rappresentante comporti l'acquisizione dell'assenso senza condizioni delle amministrazioni rappresentate.

regionali e/o amministrazioni o società di gestione di un pubblico servizio riconducibili alla Regione, come ad esempio l'ASL o l'ARPAC) e agli Enti locali (nel caso in cui siano coinvolti uffici provinciali o comunali e/o amministrazioni o società di gestione di un pubblico servizio ad essi riconducibili);

2. alle altre amministrazioni coinvolte (che possono comunque partecipare in funzione di supporto al rappresentante unico).

La tempistica: I lavori della conferenza simultanea convocata a seguito di quella semplificata si concludono entro 45 giorni dalla data della prima riunione secondo le modalità già descritte sopra, anche se vi partecipano enti preposti alla tutela di interessi sensibili.

Se invece la conferenza è convocata sin dall'inizio in modalità simultanea in caso di decisioni complesse ai sensi dell'art. 14-bis comma 7, l'ente procedente può indire la conferenza e convocare la riunione nei successivi 45 giorni. I lavori della conferenza si concludono, in questo caso, entro 45 giorni dalla data della prima riunione, che salgono a 90 giorni ove siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini (se disposizioni di legge o di regolamento non prevedono un termine diverso).

Anche in questo tipo di conferenza si applica il silenzio-assenso (art. 14-ter comma 7 della legge n. 241/1990), fatto salvo quanto previsto anche per la conferenza semplificata nel caso in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi (cfr. paragrafo 15.2).

La fase decisoria: All'esito dell'ultima riunione della conferenza, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza entro il termine previsto, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i propri rappresentanti.

Il riferimento alle "amministrazioni" e non ai "rappresentanti" chiarisce che le posizioni delle amministrazioni si sommano ai fini del computo, senza ridursi a unità in ragione della figura del rappresentante unico.

Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Il concetto di prevalenza significa che l'assenso non deve sempre presupporre l'unanimità dei soggetti coinvolti, o che si debba prendere atto della volontà della maggioranza degli enti invitati, quanto piuttosto che si devono bilanciare le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco.

Le posizioni prevalenti sono quelle che hanno un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame. Il peso delle posizioni prevalenti deve essere valutato sulla base di un approccio qualitativo e sostanziale e non numerico e quantitativo²⁶.

La determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati.

L'ufficio procedente non può subordinare l'emissione della determinazione motivata di conclusione del procedimento all'acquisizione di atti di assenso o di provvedimenti perfezionati al di fuori della conferenza di servizi da parte dei soggetti partecipanti alla stessa, essendo a tal fine sufficiente acquisire il parere espresso in conferenza o considerarlo acquisito qualora non espresso nei termini. In caso di approvazione unanime, la determinazione è immediatamente efficace. In caso di **approvazione sulla base delle posizioni prevalenti**, l'efficacia della determinazione è sospesa, quando sono stati espressi dissensi qualificati, per il periodo (10 giorni dalla sua comunicazione) utile alla presentazione dell'opposizione.

L'efficacia degli atti di assenso comunque denominati sostituiti dalla determinazione decorre dalla data della comunicazione della determinazione stessa.

Ciascun parere, autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato acquisito nell'ambito della conferenza di servizi mantiene i termini di validità previsti dalla normativa di settore, decorrenti dalla data di adozione del provvedimento finale favorevole. Se al termine della conferenza è stato adottato un provvedimento finale negativo, nessun titolo abilitativo può ritenersi acquisito, anche qualora in conferenza di servizi un'amministrazione si sia espressa favorevolmente.

I rimedi per le amministrazioni dissenzienti. Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare, con congrua motivazione, il responsabile del procedimento ad assumere **determinazioni in via di autotutela**, ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge n. 241/1990 (annullamento d'ufficio, salvo che sia possibile la convalida dell'atto), previa indizione di una nuova conferenza.

Le sole amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza o si sono espresse nei termini possono inoltre sollecitare chiedere la revoca in autotutela, ai sensi dell'articolo 21-quinquies.

²⁶ Cfr. Presidenza Consiglio dei Ministri, "linee guida operative", 10 gennaio 2013. In questo senso anche Consiglio di Stato del 27 agosto 2014, n. 4374: "L'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tenere conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza, ma non essendo in presenza di un organo collegiale, bensì di un modulo procedimentale, ciò non significa che deve attuare la volontà della maggioranza delle amministrazioni, quanto piuttosto che deve esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinea la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza".

Nei casi suddetti, l'ufficio procedente provvede all'indizione di una nuova conferenza di servizi e all'eventuale revisione del provvedimento, in conformità con la decisione della conferenza stessa.

La nuova disciplina prevede, come quella previgente, la possibilità per le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili di rimettere, in caso di dissenso, la questione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma rende molto più stringenti i tempi e prevede che per le amministrazioni statali l'opposizione sia proposta dal Ministro competente. In particolare:

- entro 10 giorni dalla comunicazione della determinazione conclusiva, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente. Possono altresì presentare opposizione le amministrazioni della Regione, il cui rappresentante, intervenendo in una materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza;
- la proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza (art. 14-quinquies comma 3);
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri indice, entro 15 giorni dalla ricezione dell'opposizione, una riunione con le amministrazioni interessate al fine di raggiungere un accordo. Se alla conferenza hanno partecipato amministrazioni della Regione, può essere convocata una successiva riunione entro 15 giorni dalla precedente. Se si trova un accordo viene adottata una nuova determinazione conclusiva della Conferenza;
- se non è stato raggiunto un accordo, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri, che la pone all'ordine del giorno della prima riunione successiva alla scadenza del termine di 15 giorni dall'ultima riunione. Al Consiglio dei Ministri può partecipare il Presidente della Regione. Se il Consiglio non accoglie l'opposizione, la determinazione conclusiva della Conferenza acquista efficacia.

15.6 La conferenza di servizi nel raccordo tra la legge n. 241/1990 e il d.P.R. n. 160/2010

Al fine di favorire la concreta applicazione delle nuove disposizioni in materia di conferenza di servizi, il D.Lgs. n. 127/2016 ha tenuto conto anche del coordinamento con le discipline speciali, apportando opportune modifiche alle norme di raccordo; più specificatamente l'art. 3 del D.Lgs. n. 127 ha modificato:

- l'art. 38 comma 3 lett. f) del D.L. n. 112/2008, con la soppressione del secondo periodo «In caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a

14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241». Viene così abrogata la previsione della facoltatività dell'indizione della conferenza;

- l'art. 7 del d.P.R. n. 160/2010, specificando che la conferenza è sempre indetta quando è necessario acquisire atti di assenso di diversi enti pubblici, mentre prima l'obbligatorietà era limitata al caso in cui i procedimenti necessari per ottenere gli atti di assenso avessero durata superiore a 90 giorni, e mentre negli altri casi l'indizione era facoltativa.

Alla luce delle nuove modifiche, l'art. 7 del d.P.R. n. 160/2010 prevede che:

- a) quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP **indice** una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti previsti dagli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n. 241/1990, ovvero dalle altre normative di settore (art. 7 comma 3 d.P.R. n. 160/2010);
- b) scaduto il termine previsto dal regolamento SUAP, pari a 60 giorni (30 giorni per la richiesta di integrazione di documentazione + 30 giorni per l'istruttoria), l'ente procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dai pareri non rilasciati.

16. La variante dello strumento urbanistico "sul progetto"

Il procedimento di variante previsto dall'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010, fatta salva l'applicazione della disciplina regionale e ferma restando l'esclusione di questa procedura per le medie e grandi strutture di vendita, può essere così riassunto:

- **possibile verifica della compatibilità paesaggistica, territoriale e urbanistica:** gli interessati possono chiedere tramite il SUAP all'ufficio comunale competente di pronunciarsi entro 30 giorni sulla conformità, allo stato degli atti, dei progetti preliminari con i vigenti strumenti di pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica, senza che ciò pregiudichi la definizione dell'eventuale successivo procedimento. In caso di pronuncia favorevole il responsabile del SUAP dispone per il seguito immediato del procedimento con riduzione della metà dei termini previsti dal regolamento;
- **richiesta da parte dell'impresa di convocazione della CdS:** nei Comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti, l'interessato può chiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge n. 241/1990, e alle altre normative di settore, in seduta pubblica, per l'approvazione della variante urbanistica che legittimi la realizzazione del progetto presentato (es. costruzione o ampliamento di un impianto produttivo di beni e/o servizi);

- **verifica della sussistenza dei requisiti da parte del Comune:** segue la verifica del competente ufficio comunale in merito alla sussistenza dei presupposti previsti dal legislatore:
 - ✓ verifica dell'assenza o insufficienza di aree da destinare all'insediamento produttivo. Per "insufficienza" deve intendersi, in costanza degli standard previsti, una superficie non congrua quantitativamente e/o qualitativamente in ordine all'insediamento da realizzare;
 - ✓ esistenza di un progetto per la realizzazione e/o l'ampliamento²⁷ di un'attività produttiva di beni e/o servizi (la sufficienza o idoneità delle aree esistenti e standard necessari deve essere verificata in funzione al progetto presentato);
- **carattere straordinario della procedura di variante:** il carattere straordinario della procedura di variante di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010, che approva non piani ma progetti che comportano la variazione degli strumenti urbanistici, non solo si esplica in un suo limitato utilizzo, ma ha riflessi anche sulla natura e sugli effetti di detta variante rispetto alle varianti urbanistiche ordinarie. La variante di cui all'art. 8, infatti, non può essere assimilata alle varianti che modificano a tempo indeterminato la disciplina urbanistico-edilizia di un'area (destinazione d'uso, indici, parametri, etc.) e deve essere vincolata in modo inscindibile al progetto di attività produttiva da cui deriva. Di conseguenza, appare non opportuno che la variante in questione, riferita a un singolo progetto difforme allo strumento urbanistico, comporti una modifica permanente della disciplina urbanistica dell'area interessata, a maggior ragione se l'opera non si realizza. È invece conforme alla *ratio* della norma che essa produca soltanto effetti finalizzati alla realizzazione di quel progetto, e che la mancata realizzazione del medesimo progetto per qualsiasi motivo comporti la decadenza della variante e il ritorno dell'area interessata alla disciplina urbanistica precedente. Per conseguire tale finalità, occorre che la delibera di approvazione della variante da parte del Consiglio comunale contenga idonee prescrizioni a tutela dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'intervento.

Il contrasto tra l'intervento progettato e gli strumenti urbanistici, al fine di valutare la percorribilità delle procedure di cui al d.P.R. n. 160/2010, va verificato anche nei confronti degli strumenti urbanistici adottati e non ancora approvati. Diversamente il procedimento avrebbe il potere, non statuito da alcuna norma, di evitare l'applicazione delle norme di salvaguardia, in palese contrasto con inderogabili norme di legge.

²⁷ La realizzazione di manufatti in ampliamento strettamente funzionali all'attività produttiva dello stabilimento esistente non può prescindere dalla localizzazione nella stessa area, postulando "un collegamento anche logistico rispetto all'esistente" (Consiglio di Stato, sez. IV – 6/5/2013 n. 2447). Questo aspetto è stato ulteriormente chiarito da T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 30/7/2015 n.2103: "Nell'ipotesi di ampliamento di un insediamento produttivo preesistente, la necessità di variare lo strumento urbanistico deve essere valutata in relazione al progetto presentato, cioè tenendo conto della circostanza che trattasi di un progetto di ampliamento di un insediamento produttivo già operante, sicché l'area da destinare all'ampliamento della relativa attività non può essere ricercata altrove, ma deve evidentemente trovarsi in stabile e diretto collegamento con quella dell'insediamento principale e da ampliare".

La difformità del progetto rispetto alla pianificazione sovraordinata, alla pianificazione paesaggistica, a quella di bacino o delle aree protette non consente l'applicazione del procedimento in questione in quanto i vincoli posti da dette pianificazioni non sono superabili con la pianificazione urbanistica comunale.

L'ipotesi prevista dall'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010, avendo come rammentato carattere eccezionale e derogatorio rispetto alle procedure ordinarie, non ammette applicazioni estensive o analogiche, richiedendo peraltro un'adeguata motivazione.

In merito alla procedura di variante urbanistica puntuale, si evidenzia che la giurisprudenza ha costantemente sottolineato il carattere eccezionale e derogatorio della procedura; ex multis, Consiglio di Stato sez. IV – sentenza 8 gennaio 2016, n. 27, che ha stabilito, con una sentenza relativa all'applicazione dell'art. 5 del d.P.R. n. 447/1998, che fino al 2010 disciplinava la procedura di variante urbanistica puntuale, ma che ovviamente può considerarsi riferita anche all'attuale procedimento: "Questa Sezione ha sempre sottolineato in modo rigoroso il carattere eccezionale e derogatorio della procedura disciplinata dal ricordato art. 5, la quale non può essere surrettiziamente trasformata in una modalità "ordinaria" di variazione dello strumento urbanistico generale: pertanto, perché a tale procedura possa legittimamente farsi luogo, occorre che siano preventivamente accertati in modo oggettivo e rigoroso i presupposti di fatto richiesti dalla norma, e quindi anche il citato requisito dell'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate ad insediamenti produttivi ovvero dell'insufficienza di queste, laddove per "insufficienza" deve intendersi, in costanza degli standard previsti, una superficie non congrua (e quindi insufficiente) in ordine all'insediamento da realizzare. In tali casi, è evidente che il presupposto fattuale costituito dalla assenza o insufficienza nello strumento urbanistico di aree a destinazione specifica e coerente con il progetto va inteso nel senso della necessità di verificare preventivamente la disponibilità non soltanto di aree *stricto sensu* destinate a insediamenti produttivi (zone D), ma anche di aree con destinazione commerciale, anche se non in via esclusiva, quali certamente sono le aree con destinazione a zona C di espansione";

- **svolgimento della conferenza di servizi:** nell'ambito del procedimento ex art. 8 del d.P.R. n. 160/2010, la Provincia o la Città Metropolitana di Napoli - al fine di coordinare l'attività pianificatoria nel proprio territorio di competenza - dichiara la coerenza della proposta di variante presentata (completa di tutti gli elaborati) alle strategie a scala sovra comunale individuate dall'amministrazione provinciale, anche in riferimento al proprio piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) vigente.

Trattandosi di una variante allo strumento urbanistico, seppure di natura eccezionale, la documentazione esaminata in sede di Conferenza dovrà essere completa di tutti gli elaborati e degli studi di settore richiesti dalla normativa nazionale e regionale vigente, anche con particolare

riguardo alla strumentazione urbanistica vigente (attuale destinazione urbanistica, nuova destinazione richiesta e bilanciamento aree a standard) e di quella eventualmente adottata.

Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso dell'Ente di area vasta delegato, espresso in quella sede²⁸, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile;

- **pubblicazione e approvazione definitiva:** anche se non esplicitamente disciplinato dalle norme regionali, il verbale di conclusione positiva della conferenza di servizi, che costituisce la proposta-adozione della variante urbanistica, con i relativi allegati, deve essere pubblicato e oggetto di osservazioni, proposte e opposizioni formulate da chiunque vi abbia interesse ai sensi della legge n. 1150/1942. Di conseguenza il verbale stesso viene depositato presso la Segreteria Comunale con contestuale affissione all'Albo Pretorio del Comune per 30 giorni. Nel termine di ulteriori e continuativi 30 giorni è possibile presentare osservazioni e/o opposizioni, come forma di partecipazione al procedimento. L'atto con cui il Consiglio comunale, nella prima seduta utile, si pronuncia definitivamente e nel quale si tiene conto delle eventuali osservazioni e/o opposizioni, costituisce approvazione definitiva della variante;
- **inizio e fine dei lavori:** gli interventi relativi al progetto approvato devono essere avviati e conclusi dall'impresa entro i termini prescritti dall'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001 (comma 2: "Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori"). In proposito, si rileva che l'art. 10 comma 4 del D.L. n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni in legge n. 120/2020, ha prorogato, rispettivamente di un anno e di tre anni, i termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori relativi ai permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della Comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati.

17. I chiarimenti tecnici

Ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 160/2010, qualora occorrono chiarimenti circa il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell'impianto, il responsabile del SUAP, anche su richiesta

²⁸ Si rammenta che la norma speciale contenuta nell'art. 8 comma 1 del d.P.R. 160/2010 costituisce una deroga al principio generale di cui all'art. 14-ter comma 7 della legge n. 241/1990 secondo cui "All'esito dell'ultima riunione [...] l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza [...] sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti". Nella c.d.s. di variante urbanistica puntuale, infatti, non è possibile procedere in caso di dissenso espresso in sede di conferenza da parte dell'ente di area vasta (Provincia o Città Metropolitana di Napoli).

dell'interessato o delle amministrazioni coinvolte o dei soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, o di soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati che vi abbiano interesse, entro 10 giorni dalla richiesta di chiarimenti, convoca anche per via telematica, dandone pubblicità sul portale, una riunione di cui è redatto apposito verbale, fra i soggetti interessati e le amministrazioni competenti, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241/1990.

In questo caso gli accordi:

- devono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili;
- se sostitutivi di provvedimenti, sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

La convocazione della riunione non comporta l'interruzione dell'attività avviata.

L'art. 9 deve intendersi relativo alle disposizioni Comuni sia ai procedimenti semplificati mediante SCIA che a quelli ordinari.

18. Chiusura dei lavori e collaudo

Ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 160/2010, il soggetto interessato Comunica al SUAP l'ultimazione dei lavori, trasmettendo:

- la dichiarazione del direttore dei lavori con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità di cui all'art. 24 del DPR 380/2001;
- nei casi previsti dalla normativa vigente, il certificato di collaudo effettuato da un professionista abilitato.

La trasmissione al SUAP della documentazione di cui ai punti precedenti consente l'immediato esercizio dell'attività.

Il SUAP cura la trasmissione entro 5 giorni della documentazione alle amministrazioni ed agli uffici comunali competenti, che sono tenuti a effettuare i controlli circa l'effettiva rispondenza dell'impianto alla normativa vigente entro i successivi 90 giorni. Nel caso in cui dalla certificazione non risulti la conformità dell'opera al progetto ovvero la sua rispondenza a quanto disposto dalle vigenti norme, fatti salvi i casi di mero errore materiale, il SUAP, anche su richiesta delle amministrazioni o degli uffici competenti, adotta i provvedimenti necessari assicurando l'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge, ivi compresa la riduzione in pristino a spese dell'impresa (art. 10 comma 3 d.P.R. n. 160/2010), dandone contestualmente Comunicazione all'interessato; l'intervento di riduzione in pristino può essere direttamente realizzato dall'imprenditore stesso

La norma prevede che la Comunicazione di tali provvedimenti, comprese le sanzioni, deve essere effettuata dal SUAP entro e non oltre 15 giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dall'interessato. Tale previsione deve essere però coordinata con la parte della norma che assegna al SUAP e alle altre amministrazioni competenti un termine massimo di 90 giorni per effettuare i controlli di conformità, e pertanto i 15 giorni decorrono dalla scadenza del predetto termine di 90 giorni.

Fatti salvi i poteri di autotutela e di vigilanza, le amministrazioni e le autorità competenti non possono in questa fase adottare interventi difformi dagli adempimenti pubblicati sul portale, secondo quanto previsto all'art. 4 comma 3 del d.P.R. n. 160/2010.