



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della funzione pubblica



“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”
CUP J59J16000760006

Webinar

La disciplina del procedimento SUAP dopo il Decreto Semplificazioni

Il procedimento ordinario in raccordo con le disposizioni in materia di SCIA condizionata e conferenza di servizi. La variante urbanistica

a cura di Riccardo Roccasalva

23 febbraio 2021

L'utilizzo della telematica nel D.P.R. 160/2010

«Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività di cui al comma 1 ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica, [...] al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto»

«[...] il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione»
(*art. 2, commi 2 e 3*)

«Il SUAP assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità» (*art. 4 comma 1*)

Il sistema dei pagamenti nel D.P.R. 160/2010... e oltre

«[...] il responsabile del SUAP pone a carico dell'interessato il pagamento delle spese e dei diritti previsti da disposizioni di leggi statali e regionali vigenti, nelle misure ivi stabilite, compresi i diritti e le spese previsti a favore degli altri uffici comunali, secondo i regolamenti comunali, provvedendo alla loro riscossione e al loro trasferimento alle amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento stesso» (art. 4 comma 13)

Il Decreto Interministeriale 10 novembre 2011

Se i SUAP non consentono **il pagamento dei diritti di istruttoria** in modalità telematica, «le ricevute degli avvenuti pagamenti per ciascun procedimento sono allegate in modalità informatica all'istanza o alla segnalazione»

Per la **marca da bollo** «il soggetto interessato provvede ad inserire nella domanda i numeri identificativi delle marche da bollo utilizzate, nonché ad annullare le stesse, conservandone gli originali»

L'utilizzo della telematica (e i pagamenti) nel D.L. Semplificazioni

Il **28 febbraio 2021**, come stabilito dal decreto “Semplificazioni» (D.L. 76/2020, convertito con modificazioni in legge 120/2020), è la data in cui le Pubbliche amministrazioni devono:

- ✓ integrare nei propri sistemi informativi SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) e CIE (Carta d'Identità Elettronica) come unico sistema di identificazione per l'accesso ai servizi digitali
- ✓ integrare la piattaforma PagoPA nei sistemi di incasso per la riscossione delle proprie entrate
- ✓ avviare i progetti di trasformazione digitale necessari per rendere disponibili i propri servizi sull'App IO

Lo ricorda anche la [circolare n. 3 del 9 febbraio 2021 del Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. Come fare?](#) Istruzioni operative su

<https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/linee-guida-decreto-semplificazione/>

A partire dal **28 febbraio 2021** pertanto anche i SUAP autonomi devono integrare nei propri sistemi informativi, oltre a SPID e CIE come unico sistema di identificazione per l'accesso alle proprie piattaforme, anche la piattaforma PagoPA nei sistemi di incasso per la riscossione delle proprie entrate. **Le vecchie credenziali saranno valide** fino a naturale scadenza e **non oltre il 30.9.2021**

Le modifiche del decreto Semplificazioni alla legge 241/1990

L'uso sistematico della telematica

- ❑ **Modifica all'art. 3-bis:** le amministrazioni pubbliche ~~incentivano l'uso della telematica~~ agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati
- ❑ **Modifica all'art. 5:** obbligo di comunicare, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenire «L'unità organizzativa competente, il domicilio digitale e il nominativo del responsabile del procedimento»
- ❑ **Modifica all'art. 8:** nella comunicazione di avvio del procedimento vanno indicati: [...]
 - «c) l'ufficio, il domicilio digitale dell'amministrazione e la persona responsabile del procedimento;

Le modifiche del decreto Semplificazioni alla legge 241/1990 L'uso sistematico della telematica

d) le modalità con le quali, attraverso il punto di accesso telematico di cui all'art. 64-bis del D.Lgs. 82/2005 [punto attivato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso cui le PP.AA. rendono fruibili i propri servizi in rete] 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)»

Il D.P.R. 160/2010

IL PROCEDIMENTO ORDINARIO

Le istanze per l'esercizio delle attività sono presentate al SUAP che, entro trenta giorni dal ricevimento, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata (art. 7 comma 1)

Verificata la completezza della documentazione, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro trenta giorni, decorso il termine di cui al comma 1 (art. 7 comma 2)

Quando è necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP indica una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/1990, ovvero dalle altre normative di settore (art. 7 comma 3)

Il D.P.R. 160/2010

IL PROCEDIMENTO ORDINARIO

Sebbene non sia espressamente previsto dalla norma, **l'eventuale richiesta di integrazioni del SUAP sospende il decorso dei termini** del procedimento. La sospensione può essere disposta **una tantum 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 r.d.p., né chiedi 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

Il D.P.R. 160/2010

IL PROCEDIMENTO ORDINARIO

Scaduto il termine di cui al comma 2 (30 + 30 giorni), oppure in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, si applica l'articolo 38 comma 3 lettera h) del D.L. 112/2008: *«l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta dell'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi»*

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

Il D.P.R. 160/2010

IL PROCEDIMENTO ORDINARIO

Alcuni istituti e moduli, tipici del procedimento autorizzatorio, sono stati modificati (o introdotti ex novo) dal D.L. 76/2020 (decreto Semplificazioni), come modificato dalla legge di conversione n. 120/2020:

- ✓ l'efficacia dei pareri «tardivi»
- ✓ la comunicazione di motivi ostativi
- ✓ una nuova procedura temporanea nella c.d.s. semplificata

Le modifiche del decreto Semplificazioni alla legge 241/1990

- ❑ **Nuovo comma 8-bis dell'art. 2:** si stabilisce, per incentivare il rispetto dei termini procedurali ed evitare l'adozione di atti «tardivi», l'inefficacia di alcuni provvedimenti adottati fuori termine, rendendo così effettivo il meccanismo del silenzio-assenso. La norma in particolare si riferisce a:
 - ✓ pareri resi nella conferenza di servizi semplificata dopo il termine previsto di 45 o 90 giorni
 - ✓ pareri resi nella conferenza di servizi simultanea dopo l'ultima riunione
 - ✓ pareri resi nell'ambito del c.d. silenzio-assenso «procedimentale» dopo il termine previsto dall'art. 17-bis commi 1 e 3 (quindi l'inefficacia si applica anche agli enti portatori di interessi «sensibili»)
[l'art. 17-bis non riguarda i procedimenti attivati dal SUAP e dal SUE]
 - ✓ provvedimenti amministrativi resi in procedimenti su istanza di parte
 - ✓ richieste di conformazione e divieti di prosecuzione attività per le SCIA

Le modifiche dell'art. 12 decreto Semplificazioni alla legge 241/1990

- ❑ Già l'art. 264 comma 1 lett. e) del c.d. «decreto Rilancio» (D.L. 34/2020 convertito in legge 77/2020) aveva previsto che nelle ipotesi di cui all'art. 17-bis comma 2, all'art. 14-bis commi 4 e 5 e 14-ter comma 7 della legge n. 241/1990 «il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il provvedimento conclusivo entro 30 giorni dal formarsi del silenzio assenso»
- ❑ Unica eccezione: applicazione dell'art. 21-nonies (annullamento d'ufficio) qualora ne ricorrano i presupposti e le condizioni:
 - ✓ illegittimità originaria del provvedimento per violazione di legge, eccesso di potere o incompetenza (art. 21-octies legge n. 241/1990)
 - ✓ interesse pubblico concreto ad attuale alla sua rimozione
 - ✓ assenza di posizioni consolidate in capo ai destinatari

La comunicazione di motivi ostativi

L'art. 10 bis della l. 241/1990 esprime un principio di carattere generale la cui *ratio* è quella di consentire all'interessato, quand'anche abbia partecipato al procedimento, di interloquire prima delle definitive determinazioni sfavorevoli che l'Amministrazione procedente abbia maturato [Cons. di Stato aprile 2010]

Il preavviso di diniego ha una *evidente natura endoprocedimentale* e costituisce lo strumento per *consentire agli interessati di conoscere le ragioni* che stanno orientando l'azione dell'amministrazione in modo che gli stessi possano fornire ogni (eventuale) elemento utile per una possibile diversa conclusione dell'iter procedimentale [Cons. di Stato dicembre 2010]

La comunicazione di motivi ostativi

Le modifiche apportate dall'art. 12 comma 1 lett. e) del [D.L. n. 76 del 2020 \(c.d. decreto Semplificazioni\)](#), convertito in legge n. 120/2020:

- ❑ la comunicazione ex art. 10-bis non ha più effetto interruttivo ma sospensivo dei termini del procedimento
- ❑ è stato eliminato «*Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale*», sostituito da: «[...] del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione 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, nell'esercitare nuovamente il suo potere [l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato](#)»

La comunicazione di motivi ostativi

Pertanto la novella:

- a) specifica che il compito di motivare il mancato accoglimento spetta al responsabile del procedimento o all'autorità competente
- b) prevede che, in tal caso, la motivazione del provvedimento finale di diniego indichi “i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni”
- c) dispone che, in caso di annullamento in giudizio del provvedimento di rigetto dell'istanza l'amministrazione, nell'esercitare nuovamente il suo potere, «non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato»

La comunicazione di motivi ostativi

La **finalità** della disposizione è di evitare che l'annullamento conseguente al mancato accoglimento delle osservazioni del privato a seguito del preavviso di diniego determini “plurime reiterazioni dello stesso esito sfavorevole con motivazioni ogni volta diverse, tutte ostative”.

L'intento è dunque di **riconduurre l'intera vicenda ad un'unica impugnazione giurisdizionale**, “evitando che il privato sia costretto a proporre tanti ricorsi quante sono le ragioni del diniego”, non comunicate nel medesimo provvedimento (**relazione illustrativa al decreto legge**)

La comunicazione di motivi ostativi

Per rafforzare la nuova impostazione data all'art. 10-bis, il decreto interviene sull'art. 21-octies comma 2 della L. 241/1990 in materia di **annullabilità del provvedimento amministrativo**, stabilendo che al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-bis sul preavviso di diniego non si applica la norma di cui all'art. 21-octies, co. 2, secondo periodo, che esclude l'annullabilità in caso in mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato

La procedura temporanea nella c.d.s. semplificata

Fino al 31 dicembre 2021 è in facoltà delle amministrazioni procedenti di adottare la conferenza semplificata con le seguenti modifiche:

- ✓ tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di sessanta giorni
- ✓ il r.d.p., quando ottiene pareri favorevoli con prescrizioni sostanziali o pareri negativi non «tombali», 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 (cioè con i rappresentanti unici), una riunione telematica di tutti gli enti coinvolti, nella quale prende atto delle rispettive posizioni e procede senza ritardo a redigere la determinazione motivata conclusiva

La legge generale sul procedimento amministrativo

L'articolo 19-bis comma 3 della legge 241/90

La concentrazione dei regimi: la SCIA condizionata

Se l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, l'interessato presenta allo sportello unico la relativa documentazione

In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e **l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi**, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato

La legge generale sul procedimento amministrativo

La concentrazione dei regimi: la SCIA condizionata

Si tratta dei casi in cui l'efficacia della SCIA è condizionata dall'acquisizione di altre autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati (pareri di altri uffici e amministrazioni o esecuzione di verifiche preventive)

Modello procedimentale più articolato:

- Il meccanismo della SCIA opera all'inizio (fase di presentazione della SCIA) e alla fine del procedimento (una volta ottenuti gli atti di assenso)
- La SCIA rappresenta il «procedimento principale» su cui si innesta una fase propedeutica, di tipo autorizzatorio classico
- Le richieste delle altre autorizzazione o atti di assenso comunque denominati non gravano sul privato ma sull'amministrazione procedente (che si attiva attraverso la conferenza di servizi)

La legge generale sul procedimento amministrativo

La concentrazione dei regimi: la SCIA condizionata

Articolazione del procedimento:

1) l'interessato presenta la documentazione allo sportello unico che ne rilascia la ricevuta ai sensi dell'art. 18-bis

2) **entro 5 giorni lavorativi** dalla presentazione dell'istanza, viene convocata la **conferenza di servizi** ai sensi dell'art. 14 comma 2 della legge 241/1990.

L'efficacia della SCIA resta sospesa in attesa del rilascio degli atti di assenso presupposti

3) scaduti i termini previsti per le determinazioni motivate da parte delle amministrazioni competenti, entro 5 giorni **il SUAP comunica all'interessato il rilascio degli atti di assenso e l'attività può essere avviata** [a seguito di emanazione della determinazione di conclusione positiva della conferenza]

La legge generale sul procedimento amministrativo

La concentrazione dei regimi: la SCIA condizionata

Occorre perciò essere in grado di gestire telematicamente le diverse tipologie di SCIA sopra accennate

Con particolare riferimento alla **SCIA condizionata** (e ovviamente al **procedimento autorizzatorio...**), l'applicativo deve consentire la gestione delle due tipologie di conferenza di servizi decisorie delineate dal D.Lgs. 127/2016, quella **semplificata** e quella **simultanea**

Il D.P.R. 160/2010

LA VARIANTE URBANISTICA PUNTUALE (ART. 8)

Nei comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti, fatta salva l'applicazione della relativa disciplina regionale, l'interessato può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della 241/90 e alle altre normative di settore, in seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, **ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede**, 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.

Gli interventi relativi al progetto, approvato secondo le modalità previste dal presente comma, sono avviati e conclusi dal richiedente secondo le modalità e le tempistiche previste all'**art. 15 del D.P.R. 380/2001**

Il D.P.R. 160/2010

LA VARIANTE URBANISTICA PUNTUALE (ART. 8)

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**

Il D.P.R. 160/2010

LA VARIANTE URBANISTICA PUNTUALE (ART. 8)

Corte costituzionale, sentenza n. 9/2019

- L'espressione del Consiglio comunale riguarda una fase successiva, ulteriore e diversa da quella svolta in conferenza, in quanto volta all'eventuale approvazione della proposta di Variante urbanistica esaminata dalla Conferenza stessa, e da questa rimessa alla deliberazione del Consiglio
- Anche in questo caso il titolo abilitativo edilizio dovrà far seguito all'espressione definitiva del Consiglio, che attribuisce all'intervento la conformità urbanistica. Quindi il suo rilascio non avverrà tramite la determinazione conclusiva della Conferenza, bensì "a valle" della Conferenza e della delibera del Consiglio comunale

Il D.P.R. 160/2010

LA VARIANTE URBANISTICA PUNTUALE (ART. 8)

Consiglio di Stato, sez. IV – sentenza 8 gennaio 2016, n. 27

«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 l'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate ad insediamenti produttivi ovvero l'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**»

Il D.P.R. 160/2010

LA VARIANTE URBANISTICA PUNTUALE (ART. 8)

Consiglio di Stato, sez. IV – sentenza 8 gennaio 2016, n. 27

«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.

Tutto ciò premesso, nel caso che qui occupa il giudizio di “insufficienza” delle aree esistenti nel P.d.F. è scaturito non già da una ritenuta insufficienza delle superfici (ché non risulta contestato da nessuno, né durante il procedimento amministrativo, né nel presente giudizio, che la predetta zona C fosse per estensione ampiamente in grado di accogliere l’insediamento de quo), bensì da un apprezzamento tecnico-discrezionale dell’impatto che la realizzazione della struttura avrebbe avuto sulle diverse e residue destinazioni impresse alle medesime aree.»

Il D.P.R. 160/2010

LA VARIANTE URBANISTICA PUNTUALE (ART. 8)

Consiglio di Stato, sez. IV – sentenza 6 maggio 2013, n. 2447

«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»

T.A.R. Sicilia Catania, sez. I - sentenza 30 luglio 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»