

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
"FEDERICO II"



FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA
IN
DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA

LO SPORTELLO UNICO DELLE
ATTIVITA' PRODUTTIVE

Relatore:
Ch.mo Prof.
Raffaello Capunzo

Candidato:
Salomone Michele
Matr.991/009086

Anno Accademico 2012/2013

INDICE

INTRODUZIONE

Cos'è il SUAP e a cosa serve

Capitolo I

Procedimenti

- 1.1 Procedimento ordinario
- 1.2 Procedimento automatizzato
- 1.3 La Conferenza di Servizi

Capitolo II

SUAP e la Conferenza dei Servizi nell'Amministrazione Digitale

- 2.1 Stato di avanzamento nell'Amministrazione Digitale

Capitolo III

Ratio e Fonti normative dello Sportello Unico

- 3.1 Il SUAP nella sua evoluzione normativa: D.P.R. 447/1998 D.lgs. 112/1998
 - 3.1.2 D.L. 112/2008 L.133/2008 (Art.38 impresa in un giorno)
 - 3.1.3 D.lgs. 10/2009 recante attuazione della direttiva 123/2006 C.E. D.L. 112/2008
 - 3.1.4 D.P.R. 160/2010
- 3.2 Adempimenti per i SUAP
- 3.3 Adempimenti per il registro imprese
- 3.4 Adempimenti per le imprese

Capitolo IV

Lo sportello unico per le attività produttive visto dalla giurisprudenza

- 4.1 Il difficile ruolo della giurisprudenza

4.2 I principi della giurisprudenza sullo Sportello Unico

4.3 I pareri del Consiglio di Stato

4.4 La giurisprudenza del Consiglio di Stato

4.5 La giurisprudenza della Corte Costituzionale

4.6 La giurisprudenza dei Tar

4.7 La giurisprudenza sulla Conferenza dei Servizi: singole problematiche

Capitolo V

Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza della Corte Costituzionale 15/2010

Capitolo VI

Funzioni e organizzazioni dello Sportello Unico Attività Produttive in base al D.P.R. 160/2010

Capitolo VII

Operatività dello Sportello Unico Attività Produttive alla luce della Direttiva servizi 59/2010

7.1 Il mantenimento di alcuni regimi autorizzatori

Capitolo VIII

Gli SUAP di terza generazione: caratteri degli Sportelli Unici più avanzati

Capitolo IX

SUAP Napoli

9.1 La convenzione con la C.C.I. A.A. Napoli

INTRODUZIONE

Cos'è il SUAP e a cosa serve

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è uno strumento di semplificazione amministrativa che utilizza a sua volta altri strumenti di semplificazione quali la SCIA, il silenzio assenso, l'accordo tra amministrazione e privati, Conferenza dei Servizi al fine di snellire i rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini. Il SUAP è uno strumento di avanguardia per lo sviluppo economico del territorio, al servizio dell'impresa e del lavoro. La legislazione che lo istituisce e regola è orientata a semplificare i processi amministrativi dal lato dell'utente e costituisce, quindi, un contributo infrastrutturale che il Comune, singolo o associato, fornisce all'incremento delle attività produttive e quindi, all'occupazione, specie nelle aree dove maggiori sono le difficoltà per l'impresa ad insediarsi e competere. Lo Sportello Unico opera per garantire la riduzione dei tempi necessari, per ottenere le autorizzazioni dagli Enti della Pubblica Amministrazione, la progressiva semplificazione delle procedure e il rispetto dei tempi predefiniti per legge. Esso è inoltre un soggetto attivo del marketing territoriale poiché fornisce supporto

informativo alle imprese presenti ed operanti sul territorio, agli aspiranti imprenditori, alle imprese che dall'esterno intendono operare nell'area, concorrendo all'attivo della sua bilancia commerciale. La finalità di questa peculiare funzione è la promozione dello sviluppo delle attività economiche e della capacità attrattiva di investimenti dell'area.

Il SUAP è, quindi, lo sportello dove qualsiasi imprenditore può avviare o sviluppare un'impresa e ricevere tutti i chiarimenti sui requisiti e gli adempimenti necessari, semplifica e garantisce la conclusione delle pratiche in tempi rapidi e certi. Pertanto il vantaggio principale è che l'imprenditore si rivolge ad un unico ufficio che è responsabile di tutti i procedimenti amministrativi relativi alle attività economiche e produttive di beni e servizi e di tutti i procedimenti amministrativi inerenti alla realizzazione, all'ampliamento, alla cessazione, alla riattivazione, alla localizzazione e alla ricollocazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. In particolare, fornisce la modulistica e la documentazione per la presentazione delle domande; accetta le domande sui procedimenti riguardanti le imprese; trasmette le pratiche agli altri Enti e ne acquisisce il parere ; fornisce informazioni sullo stato della pratiche, con la possibilità per l'imprenditore di verificare in qualsiasi momento lo stato della pratica, sia recandosi allo sportello, sia con la consultazione diretta di un archivio informatico che gli consente di

visualizzarne l'iter; acquisisce le autorizzazioni, i pareri, le concessioni degli uffici comunali e degli Enti esterni convoca le Conferenze di servizi fra gli enti terzi e consulta gli uffici comunali competenti (attività economiche, urbanistica, patrimonio). In sintesi, le principali funzioni del SUAP sono le seguenti: una funzione consultiva di congruità di progetti preliminari agli strumenti di pianificazione vigenti; di gestione e monitoraggio operativo del procedimento unico per le attività produttive; una funzione informativo - promozionale, finalizzata ad accogliere ed assistere l'utenza relativamente alle informazioni e procedure sul sistema delle opportunità.

Il SUAP costituisce una rete di amministrazioni per la gestione di tutte le fasi del procedimento amministrativo di autorizzazione. Nella rete la titolarità del procedimento è del Comune attraverso la struttura unica responsabile ma le altre amministrazioni ed Enti Pubblici sono parte integrante della rete con le conseguenti responsabilità circa i procedimenti amministrativi che le coinvolgono. L'attuazione della rete SUAP avviene attraverso una serie di accordi: la Convenzione tra i Comuni istituisce lo Sportello Unico associato; il Regolamento del SUAP regola i rapporti all'interno degli uffici comunali; le Intese con gli Enti esterni regolano i rapporti tra lo Sportello Unico ed ogni Ente coinvolto, secondo le specifiche competenze endo-procedurali, nel riordino dei procedimenti per

la definizione operativa del Procedimento Unico. Il Responsabile Unico della Struttura riveste il ruolo di responsabile dell'intero procedimento per le autorizzazioni alla realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi, loro ampliamento, ristrutturazione, cessazione e riconversione, esecuzione di opere interne ai fabbricati.

Al Responsabile Unico è anche conferito il potere di ordinanza della riduzione in pristino nei casi e nelle forme previsti dalla legge. Cura l'aggiornamento costante dell'Archivio Informatico, della modulistica e delle procedure informatiche, nonché la formazione e l'aggiornamento della struttura ogni qual volta sia ritenuto utile e necessario ai fini della funzionalità e dell'efficienza della Struttura. Organizza e dirige la Struttura di cui è responsabile. A tal proposito organizza e promuove riunioni periodiche al fine di ottimizzare l'attività della Struttura; aggiorna almeno annualmente, ovvero ogni qualvolta lo ritenga utile e necessario, l'organizzazione funzionale ed operativa.

Allo Sportello Unico si può rivolgere ogni cittadino italiano o persona giuridica (Ente, Società, Cooperativa, ecc.), dei paesi UE o extra UE, che sia interessato a localizzare, realizzare, ristrutturare, ampliare, cessare, riattivare, riconvertire impianti produttivi di beni e servizi o eseguire opere interne a questi ultimi e chiunque ne abbia interesse.

L'indirizzo dato dal legislatore delegato alla riforma della Pubblica Amministrazione (L. 59/1997 Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) con il D.lgs. 112/98 che prevede lo Sportello Unico e, successivamente, con il Regolamento attuativo D.P.R. 447/98 modificato dal D.P.R. 440/2000, evidenzia una sensibilità particolare per la semplificazione dei processi e degli approcci a favore delle piccole e medie imprese, delle attività agricole, commerciali ed artigiane, turistiche ed alberghiere. Oltre a queste, peraltro, rientrano negli ambiti di competenza dello Sportello Unico anche i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazione.

La regolamentazione del SUAP è disciplinata tuttora dal D.P.R. 160/2010 (nuovo Regolamento SUAP), che prevede che dal 29 marzo 2011 è possibile dare inizio ad un'attività imprenditoriale soggetta a SCIA esclusivamente attraverso invio telematico allo Sportello Unico Attività Produttive, gestito dai Comuni o dalle Camere di Commercio. A tal fine è necessario collegarsi al portale www.impresainungiorno.gov.it, nel quale è pubblicato l'elenco dei SUAP comunali accreditati e operativi on-line a partire dalla data sopraindicata. Il portale fornisce servizi informativi e operativi ai SUAP per l'espletamento delle loro attività; assicura la

divulgazione delle tipologie di autorizzazione per le quali e' 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 modalita' 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 attivita' di cui al D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, e assicura il collegamento con le autorita' competenti.

Il portale interopera con i sistemi informativi e i portali gia' realizzati da Regioni o enti locali e con quelli successivamente sviluppati a supporto degli sportelli unici.

Il portale costituisce uno dei punti di contatto infrastrutturale a livello nazionale di accesso con gli Uffici periferici dello Stato, secondo le regole di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 1° aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 21 giugno 2008.

Per i Comuni non ancora accreditati, il ruolo di Sportello comunale è assunto temporaneamente dalla Camera di Commercio territorialmente competente, dal 1° Ottobre 2011 la modalità di invio telematico è esteso anche ai procedimenti soggetti ad autorizzazione.

Sulla Gazzetta Ufficiale del 16 Novembre 2011 è stato pubblicato il Decreto contenente le misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive. Il Decreto ribadisce che le pratiche devono essere presentate esclusivamente in modalità telematica e che solo in casi eccezionali sarà possibile fare ricorso alla modalità cartacea.

Tra i casi presi in considerazione, vi sono quelli dipendenti dalla mancata disponibilità di linee telefoniche e rete internet funzionanti; in ogni caso, cessate le anomalie di funzionamento, le pratiche andranno riproposte telematicamente con i dati presentati in modalità cartacea.

CAPITOLO 1

Procedimenti

La disciplina prevista dal Regolamento SUAP prevede diverse tipologie procedimentali: a) Procedimento semplificato, che a sua volta può essere ordinario o con ricorso eventuale alla Conferenza di Servizi;

b) Autocertificazione. Alla seconda modalità corrispondono termini per la conclusione del procedimento sensibilmente più brevi, ma a ciò corrisponde una maggiore esposizione a rischi per l'imprenditore, in quanto, assieme ai tecnici abilitati, condivide la responsabilità della conformità alle disposizioni normative vigenti ed ai requisiti tecnici dei progetti presentati allo SUAP.

In un procedimento semplificato, della durata di 90 giorni, le singole amministrazioni competenti esaminano il progetto e rilasciano un parere o nulla osta. Il SUAP riceve l'istanza corredata dalla necessaria documentazione e inoltra le richieste di parere tecnico agli uffici coinvolti nel procedimento. Entro 30 giorni questi possono richiedere tramite il SUAP eventuale documentazione integrativa. Quando tutti gli uffici si sono espressi positivamente il procedimento si conclude con un provvedimento unico di autorizzazione. In presenza di un parere negativo il SUAP trasmette la pronuncia al richiedente entro 3 giorni ed il procedimento si

intende concluso. In tal caso il richiedente può richiedere la convocazione di una Conferenza di Servizi per concordare le condizioni per superare la pronuncia negativa;

In un iter rapido, detto procedimento autocertificato, della durata di 45/60 giorni, il SUAP riceve l'istanza corredata da autocertificazioni attestanti la conformità del progetto alle norme vigenti redatte da professionisti abilitati e sottoscritte dal legale rappresentante. Copia della documentazione viene trasmessa a cura del SUAP agli uffici competenti per le verifiche. Allo scadere del termine, qualora gli uffici non si siano espressi, le verifiche si intendono concluse positivamente per silenzio assenso

1.1 Procedimento ordinario

Le istanze sono presentate al SUAP che, entro trenta giorni dal ricevimento, salvi i termini più brevi previsti dalla disciplina regionale, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata.

Verificata la completezza della documentazione, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro trenta giorni; decorso il termine, salvi i termini più brevi previsti dalla normativa regionale, indice una Conferenza di Servizi.

Quando é necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP può indire una Conferenza di Servizi anche su istanza del soggetto interessato o dell'Agenzia. La Conferenza di Servizi e' sempre indetta nel caso in cui i procedimenti necessari per acquisire le suddette intese, nulla osta, concerti o assensi abbiano una durata superiore ai novanta giorni ovvero nei casi previsti dalle discipline regionali. Scaduto il termine ovvero in caso di mancato ricorso alla Conferenza di Servizi, si applica l'articolo 38, comma 3 del D.L. 112/2008.

Tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici richiesti sono comunicati in modalità telematica dagli organismi competenti al responsabile del SUAP.

Nei procedimenti, l'Agenzia, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività istruttoria e trasmette la relativa documentazione, in via telematica, al responsabile del SUAP.

L'Agenzia fornisce assistenza per l'individuazione dei procedimenti da attivare in relazione all'esercizio delle attività produttive o alla realizzazione degli impianti produttivi, nonché per la redazione in formato elettronico delle domande, dichiarazioni e comunicazioni ed i relativi elaborati tecnici. Se il Comune lo consente, l'Agenzia può fornire supporto organizzativo e gestionale alla Conferenza di Servizi.

Il provvedimento conclusivo del procedimento, è ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste. Il rispetto dei termini per la conclusione del procedimento costituisce elemento di valutazione del responsabile del SUAP e degli altri soggetti pubblici partecipanti alla Conferenza di Servizi.

Il soggetto interessato comunica al SUAP l'ultimazione dei lavori, trasmettendo:

- a) la dichiarazione del direttore dei lavori con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità, ove l'interessato non proponga domanda;
- b) nei casi previsti dalla normativa vigente, il certificato di collaudo effettuato da un professionista abilitato.

La trasmissione al SUAP della documentazione consente l'immediato esercizio dell'attività.

Il SUAP cura la trasmissione entro cinque giorni della documentazione alle amministrazioni ed agli uffici comunali competenti che sono tenuti ad effettuare i controlli circa l'effettiva rispondenza dell'impianto alla normativa vigente entro i successivi novanta giorni, salvo il diverso termine previsto dalle specifiche discipline regionali. 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, dandone contestualmente comunicazione all'interessato entro e non oltre quindici giorni dal ricevimento della comunicazione; l'intervento di riduzione in pristino può essere direttamente realizzato anche da parte dell'imprenditore stesso. Fatti salvi i poteri di autotutela e di vigilanza, le Amministrazioni e le Autorità competenti non possono in questa fase adottare interventi difforni dagli adempimenti pubblicati sul portale. In conformità al procedimento l'imprenditore comunica al SUAP l'inizio dei lavori per la realizzazione o modificazione dell'impianto produttivo.

I Ministri dello sviluppo economico, per la semplificazione normativa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e Unioncamere, assicurando il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese, predispongono forme di monitoraggio sull'attività e sul funzionamento del SUAP, anche con riguardo all'articolazione sul territorio delle attività imprenditoriali e degli insediamenti produttivi, alle condizioni di efficienza del mercato e alla rispondenza dei servizi pubblici, alle esigenze di cittadini

ed imprese, prevedendo altresì la possibilità, per le imprese ed altri soggetti pubblici e privati, di effettuare segnalazioni e rilevare criticità.

I monitoraggi che comportino il trattamento di dati personali sono realizzati nel rispetto del D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. I risultati del monitoraggio sono trasmessi, per i primi tre anni dalla data di entrata in vigore della presente disciplina, al Parlamento in una relazione annuale. Di essi sono informati, ove necessario, il responsabile del SUAP e le amministrazioni pubbliche interessate, anche ai fini dell'attivazione di controlli e verifiche di competenza.

Nelle more dell'attuazione i Ministri predispongono, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio destinati allo scopo a carico della finanza pubblica, un piano di formazione dei dipendenti pubblici, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e di Unioncamere, con la eventuale partecipazione anche di esponenti del sistema produttivo, che miri a diffondere sul territorio nazionale la capacità delle amministrazioni pubbliche di assicurare sempre e tempestivamente l'esercizio del diritto di iniziativa economica.

Le amministrazioni interessate provvedono all'adempimento dei compiti derivanti dal regolamento con le risorse umane, strumentali e finanziarie

previste a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

1.2 Procedimento automatizzato

Per quanto riguarda la presentazione e gli effetti delle segnalazioni e delle istanze, nei casi in cui le attività sono soggette alla disciplina della SCIA la segnalazione e' presentata al SUAP.

La SCIA, nei casi in cui sia contestuale alla comunicazione unica, e' presentata presso il registro imprese, che la trasmette immediatamente al SUAP, il quale rilascia la ricevuta.

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

Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti, in conformità all'Allegato tecnico.

A seguito di tale rilascio, il richiedente può avviare immediatamente l'intervento o l'attività.

Il SUAP, anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici comunali competenti, trasmette con modalità telematica al soggetto interessato le eventuali richieste istruttorie.

La ricevuta costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione.

1.3 La Conferenza di Servizi

Naturalmente la Conferenza di Servizi esiste a prescindere dalla normativa di settore ed è regolamentata dalla L. 241/1990 che ne ha generalizzato la disciplina.

La Conferenza dei Servizi è composta da rappresentanti designati dagli enti terzi coinvolti nel procedimento; può interessare anche i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo. È convocata dal responsabile Unico, qualora decorsi 90 giorni dalla data di presentazione dell'istanza, anche un solo Ente coinvolto nel procedimento, non abbia fatto pervenire allo Sportello Unico l'atto di assenso o il parere; qualora il progetto presentato comporti la variazione di strumenti urbanistici, anche su richiesta del richiedente; in fine, qualora un ente si

pronunci negativamente, al fine di concordare quali siano le condizioni per superare la pronuncia negativa.

La scelta di analizzare l'istituto "Sportello Unico" in stretto riferimento alla normativa di settore dello "Sportello Unico per le Attività Produttive" SUAP, è dettata dal fatto che, non soltanto lo SUAP è stato il primo caso di "sportello unico" previsto dalla legislazione statale, ma è allo stato attuale l'unico "modello" cui fa riferimento il Codice dell'Amministrazione Digitale.

La Conferenza di Servizi ¹ è un istituto di semplificazione cui si ricorre quando entrano in gioco interessi di una pluralità di soggetti ed è necessario addivenire:

1) ad un esame contestuale di una pluralità di interessi (Conferenza Istruttoria) ²;

1) La dottrina ha distinto tra diverse tipologie di Conferenza di Servizi, quella disciplinata dal comma 1, Art. 14 della L. 241/90 fa riferimento alla Conferenza di Servizi "istruttoria". Il secondo comma disciplina la tipologia "decisoria". Mentre un articolo a parte, il 14-bis tratta di quella "preliminare".

2) "Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una Conferenza di Servizi" (Art. 14, comma 1 L. 241/90).

2) all'acquisizione di intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati (Conferenza Decisoria)³;

3) a verificare le condizioni perché uno studio di fattibilità o progetto preliminare possano in fase decisionale, in seguito alla presentazione di una istanza corredata da progetto definitivo, trovare l'assenso delle amministrazioni coinvolte nel procedimento (Conferenza Preliminare)⁴.

3) La Conferenza Decisoria può essere convocata per ottenere atti di competenza di altre amministrazioni che non siano pervenuti nel termine di 30 giorni dalla ricezione della richiesta, dunque in caso di inerzia di altra amministrazione oppure in caso di dissenso di una o più amministrazioni interpellate (Art. 14, L. 241/90).

Le evoluzioni di istituti nell'amministrazione digitale: Sportello Unico e Conferenza di Servizi

4) Al primo comma dell'Art. 14-bis "Conferenza di Servizi preliminare" viene introdotta la possibilità di convocare la Conferenza di Servizi "per progetti di particolare complessità e di insediamenti di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi .

La Conferenza di Servizi consente, dunque, in un unico momento l'esame contestuale di una pluralità di interessi; l'acquisizione di pareri, nulla osta, intese, atti di concerto; l'esame di progetti preliminari o studi di fattibilità di progetti complessi che richiedono la più ampia collaborazione da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il Regolamento SUAP prevede la possibilità di ricorrere alla Conferenza di Servizi nell'ambito del procedimento semplificato qualora ci si trovi dinanzi a determinate ipotesi.⁵ Ha, di fatto, innovato l'istituto la previsione della possibilità per il cittadino-imprenditore di poter richiedere, per il tramite del Responsabile del procedimento, la convocazione della Conferenza di Servizi sia in alternativa al procedimento, mediante Autocertificazione, ovvero nel caso in cui il procedimento si sia concluso a causa di pronunce negative di alcune amministrazioni.⁶

5) a)Attività espressamente escluse dalla procedura di autocertificazione; b) attività che riguardano particolari attività pericolose a rischio di incidenti rilevanti; c) scelta del richiedente di avvalersi di tale procedimento.

6) Il Regolamento SUAP prevede che l'interessato in seguito alla conclusione negativa del procedimento a causa del diniego espresso da una o più amministrazioni, possa richiedere la convocazione della Conferenza di Servizi, entro 20 giorni dall'avvenuta comunicazione.

Le ultime modifiche apportate alla L. 241/1990 in materia di Conferenza di Servizi hanno seguito la tendenza a potenziare l'istituto della partecipazione e ad aprire un dialogo costante con il cittadino. Proprio la Conferenza di Servizi preliminare sembra essere andata oltre l'innovazione introdotta dal legislatore del 1998, anticipando il momento di confronto tra l'imprenditore-cittadino e l'amministrazione pubblica. La Conferenza di Servizi consente, in linea generale, di superare l'impasse procedimentale causata da ritardi, inerzia ed omissioni da parte delle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento ⁷. Indetta dal responsabile del procedimento la Conferenza di Servizi "consiste in una riunione di persone fisiche in rappresentanza delle rispettive amministrazioni, ciascuna delle quali esprime il punto di vista dell'amministrazione rappresentata che confluisce, poi, in una determinazione concordata"⁸.

7) Sulla disciplina del dissenso espresso nella Conferenza di Servizi si veda l'Art. 14-quater della L. 241/1990.

8) Casetta, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 2002, p. 383.

Le evoluzioni di istituti nell'amministrazione digitale:

sportello unico e Conferenza di Servizi

La definizione di autorevole dottrina sembra destinata ad evolvere in seguito alle novità introdotte dal legislatore in materia di Conferenza di Servizi attraverso il ricorso a “strumenti informatici” di cui parleremo in un prossimo paragrafo.

CAPITOLO 2

SUAP e Conferenza di Servizi nell'Amministrazione Digitale

Per poter comprendere sin dove si è voluto spingere il legislatore del 1998 e ciò che invece oggi ci offrono le riforme del 2005, analizziamo brevemente gli articoli, di maggiore interesse per l'Informatica Amministrativa, della normativa SUAP, del Codice dell'Amministrazione Digitale e della L. 241/1990 e sue successive modifiche (specialmente come modificata dalla L. 15/2005). Le previsioni normative di cui al D.P.R. 447/1998 si limitano ad introdurre l'uso di sistemi informatici al fine di organizzare banche dati ovvero archivi informatici destinati a soddisfare tutta una serie di attività.

Gli archivi informatici:

- 1) dovranno contenere informazioni utili per l'imprenditore che intenda richiedere un'autorizzazione per insediare un impianto nel territorio di riferimento, indicando quali siano gli adempimenti necessari per richiedere l'atto autorizzatorio (Art. 3 comma 2 e Art.6 comma 2 del D.P.R. 447/1998);
- 2) dovranno offrire informazioni riguardanti il territorio interessato dallo sportello unico, così che imprenditori, non necessariamente "residenti", possano trovare interesse ad investire e ad impiantare

un'attività produttiva; in tal modo viene ad essere soddisfatta la vocazione di promozione del territorio tipica dello sportello unico per le attività produttive (Art. 3 comma 2 e Art. 6 comma 2 del DPR 447/1998);

3) dovranno accogliere le istanze del cittadino-imprenditore, garantire la conoscibilità a chiunque vi abbia interesse dello stato della pratica e delle diverse istanze che sono state presentate (Art. 3, comma 2 e Art.6 comma 2 del D.P.R. 447/1998). La costituzione delle banche dati presuppone la fruizione delle informazioni da parte dei cittadini-imprenditori che potrà avvenire, secondo quanto previsto dal legislatore, in via telematica.

La presenza della telematica limitata a queste fasi procedurali, e peraltro in alternativa ai sistemi tradizionali, rivive e si rinforza con le modifiche apportate alla L. 241/1990 dalla L. 15/2005: tra gli articoli di maggiore interesse vi sono quelli in materia di Conferenza di Servizi (Artt. 14 e ss.).

La novità più rilevante la si trova nel comma 5-bis dell'Art. 14, laddove si fa espresso riferimento alla possibilità, "previo accordo tra le amministrazioni coinvolte", di convocare e svolgere la Conferenza di Servizi attraverso l'utilizzo di "strumenti informatici" purché questi siano disponibili e siano rispettati "i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni".

Un'interpretazione estensiva dell'espressione "strumenti informatici" ci consente di ricomprendere in essa anche la "telematica".

Assumendo che la Conferenza di Servizi possa svolgersi telematicamente accettiamo a pieno diritto l'ingresso nel procedimento telematico. In tal modo si supererebbe la semplice comunicazione attraverso reti e sistemi informatici di più computer interconnessi e si addiverrebbe alla vera e propria costituzione di un procedimento telematico, alla concretizzazione della "Conferenza Telematica".

Nell'ottica del legislatore dell'Amministrazione Digitale i due termini "informatica e telematica" vengono spesso utilizzati per indicare il processo di costituzione di un procedimento attraverso lo scambio a distanza di dati ed informazioni. Nel caso specifico del procedimento amministrativo mediante Conferenza di Servizi vengono espresse manifestazioni di volontà, attraverso la contestuale partecipazione di persone fisiche ad un medesimo procedimento amministrativo, seppur a distanza fisica l'una dall'altra.

La possibilità di "partecipazione telematica" al procedimento amministrativo viene garantita già nei primi articoli del CAD "Codice dell'Amministrazione digitale" (D.lgs. 82/2005). L'articolo 4 del CAD "Partecipazione al procedimento amministrativo informatico", presuppone che "la partecipazione al procedimento amministrativo" sia esercitabile

attraverso l'utilizzo "delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione", di cui la telematica ne è di fatto parte.

Come abbiamo già anticipato in premessa, il CAD ha dedicato espressamente un articolo allo Sportello Unico per le attività produttive la cui previsione rafforza la tesi a sostegno del procedimento telematico, sebbene, d'altro canto, il non aver generalizzato l'istituto rappresenti un forte limite alla diffusione del procedimento telematico per il tramite di sportelli unici. Di rilievo, dunque, la previsione dell' Art. 10 del "Codice dell'amministrazione digitale" (D.lgs. 82/2005), rubricato "Sportelli per le attività produttive", emanato in un momento di poco successivo alla riforma della L. 241/1990, che oltre a prevedere espressamente quella informatica quale modalità di realizzazione dello sportello unico, insiste sulla modalità di erogazione telematica dei servizi che devono appunto essere erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni.

Ai precedenti articoli si collega indissolubilmente l'Art. 41 del CAD "Procedimento e fascicolo informatico". L'articolo in esame supera il concetto di trasmissione di atti o invio di atti da un'amministrazione all'altra e presuppone che le diverse amministrazioni possano accedere ad un'area condivisa dove poter alimentare e consultare il cd. "fascicolo informatico". Come possiamo chiaramente osservare dalla lettura delle disposizioni esaminate, il legislatore si muove verso una direttrice

innovativa, che mira a privilegiare il principio di unicità in tutte le sue forme, soprattutto in quella procedimentale, affiancandola alla più compiuta realizzazione di un'amministrazione informatizzata e telematizzata. Il cittadino-imprenditore viene coinvolto in un dialogo costruttivo, già nelle fasi preliminari ed istruttorie del procedimento amministrativo secondo una logica partecipativa e collaborativa, attraverso il ricorso alla partecipazione telematica.

Inoltre, nel rispetto dei principi della semplificazione amministrativa, il legislatore mira a ridurre i tempi procedimentali pur nel rispetto di sistemi garantisti e di tutela dei diversi interessi pubblici e privati, anche attraverso il ricorso all'uso degli strumenti informatici.

Il procedimento telematico garantisce alle diverse amministrazioni e soggetti coinvolti nel procedimento, di poter operare superando il vincolo spaziale e temporale, e mira a soddisfare, come già abbiamo anticipato, gli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, buon andamento dell'amministrazione presupponendo un'estesa adozione da parte delle amministrazioni pubbliche del principio di leale collaborazione.

2.1 Stato di avanzamento nell'Amministrazione Digitale

I Comuni che sono passati all'era informatica per quanto concerne i SUAP sono il 62% del totale, ciò indica che l'interesse da parte degli enti

locali c'è, ma quando si tratta di passare ai fatti resistono ancora i problemi e le diffidenze verso il canale telematico. L'ostacolo maggiore è rappresentato dalla ancora insufficiente preparazione tecnologica di chi dovrebbe garantirne il funzionamento, considerato che il passaggio al canale telematico richiede una riorganizzazione complessiva del lavoro.¹

L'analisi regionale offre un quadro molto frastagliato: la Valle d'Aosta ha addirittura raggiunto il 100% di adesioni, mentre sono vicine al traguardo sia Toscana (99%), Emilia-Romagna (97%) ed Umbria (93%). La diffusione dei SUAP è a buon punto anche in Abruzzo, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto con percentuali che vanno dal 66% al 78%, mentre in coda ci sono la Calabria (36%), e il Trentino Alto Adige che non ha ancora adottato il sistema.

Le cause della mancata piena attuazione dello strumento sono di vario tipo, si riscontra una carente informatizzazione dei Comuni di media e piccole dimensioni e una certa incertezza sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti, vi è un mancato collegamento tra la fase di nascita

1) *Codice dello Sportello Unico*, a cura di Gianluigi Spagnuolo con la collaborazione di Elena Alfonsi 2010.

dell'impresa e le fasi successive di inizio attività, e tra le amministrazioni coinvolte all'assenza di un portafoglio essenziale dei servizi erogabili e conseguente disomogeneità dei servizi erogati dai singoli sportelli. 2

Le novità introdotte con la normativa più recente dovrebbero aiutare a superare i problemi principali, considerato che accelerano sulla semplificazione rendendo lo Sportello l'unico punto di accesso alla Pubblica Amministrazione da parte delle imprese di attività produttive e di prestazione di servizi, sia quelli relativi alla localizzazione, realizzazione, modifica o cessazione di tali attività, compresi quelli di cui alla direttiva Servizi, integrando così per la prima volta le funzioni autorizzative comunali in tema di commercio e edilizia produttiva. I dati delle adesioni sono sicuramente alti se letti alla luce delle difficoltà incontrate, soprattutto in riferimento alla gestione completamente informatizzata che ha determinato difficoltà in molti Comuni, tanto che il legislatore è dovuto intervenire, prima con una circolare interministeriale che ha consentito di continuare a ricorrere alle modalità tradizionali per l'invio delle istanze, e poi con il decreto Sviluppo n. 70/2011 prevedendo la che SCIA possa essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento.

2) Commento di Gianluigi Spagnuolo, responsabile dello Sportello Unico di Oleggio (Novara)

Tuttavia è da evidenziare che in questi primi mesi sono emersi diversi problemi con le norme speciali e di settore, che normalmente hanno la prevalenza, in particolare con la Scia edilizia. Si sta ricreando quella vischiosità organizzativa, determinata dal prevalere, delle norme speciali di settore rispetto a quelle generali .

Il dottor Gianluigi Spagnuolo, responsabile dello SUAP di Oleggio (Novara) afferma che sarebbe stato utile effettuare una sperimentazione della riforma in Comuni campione, così come avvenuto di recente con la Comunicazione unica per le camere di commercio. ³

Con l'attestazione di conformità il Comune dichiara di disporre degli strumenti operativi per: fornire informazioni sui procedimenti; mettere a disposizione la modulistica di riferimento; consentire l'accesso alle procedure telematiche di compilazione delle pratiche e di verifica dello stato di avanzamento delle stesse.

I requisiti tecnici minimi che devono essere soddisfatti dai Comuni per la gestione dello SUAP prevedono: 1) una casella di PEC istituzionale a cui fa riferimento lo SUAP; 2) la firma digitale in capo al Responsabile dello Sportello; 3) l'applicazione software per la lettura dei documenti firmati

3) *Articolo P.A. rivoluzione telematica a metà* di Duilio Lui pubblicato su *ItaliaOggi7* del 22 Agosto 2011.

digitalmente; 4) la protocollazione automatica della documentazione in entrata e in uscita; 5) il portale dedicato alla gestione delle pratiche SUAP. Fino al 30 settembre 2011 è stata tenuta in vita anche la modalità cartacea di presentazione della SCIA agli Sportelli Unici dei Comuni.

CAPITOLO 3

Ratio e Fonti normative dello Sportello Unico

3.1 Il SUAP nella sua evoluzione normativa: D.P.R. 447/1998

D.lgs. 112/1998

Il SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) viene istituito alla fine degli anni '90 con il ruolo di interfaccia tra imprese ed amministrazione pubblica per quanto riguarda i procedimenti di autorizzazione alla realizzazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi di beni e servizi. Il suo esercizio viene affidato al Comune competente per territorio.

3.1.2 D.L. 112/2008 - L.133/2008 Art.38 (Impresa in un giorno)

Semplificazione della disciplina del SUAP, da adottarsi con apposito regolamento. Lo scopo è semplificare i procedimenti riguardanti l'attività produttiva, rendendo il SUAP l'unico punto di contatto tra l'imprenditore e la pubblica amministrazione, anche quando sono coinvolti più Enti.

Un'altra semplificazione introdotta, è la possibilità di iniziare immediatamente l'attività nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio dell'attività al SUAP; in tal caso, la ricevuta di presentazione rilasciata dallo sportello costituisce titolo autorizzatorio.

Inoltre, lo stesso D.L. 112/2008 prevede che i Comuni possano esercitare

le funzioni del SUAP anche avvalendosi del sistema informatico delle Camere di Commercio, che mettono a disposizione un apposito portale (impresa.gov, poi confluito in impresainungiorno.gov).

3.1.3 D.lgs. 10/2009 (recante attuazione della direttiva 123/2006 C.E.)

D.L.112/2008

Successiva semplificazione del SUAP che fissa ulteriori principi a cui dovrà attenersi il regolamento già previsto dal D.L.112/2008; tra questi la completa telematizzazione dello sportello unico e la possibilità per gli imprenditori di presentare le domande anche tramite soggetti privati accreditati (c.d. Agenzie per le Imprese).

3.1.4 D.P.R.160/2010

Regolamento di semplificazione e riordino del SUAP che introduce o ribadisce i seguenti principi:

- il SUAP è individuato come unico soggetto pubblico di riferimento territoriale, per i procedimenti aventi ad oggetto l'esercizio di attività produttive di beni o servizi, nonché la loro localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, cessazione o riattivazione; le comunicazioni con le imprese passano esclusivamente dal SUAP, che fa da tramite con le altre

amministrazioni coinvolte

- le attività produttive che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento sono quelle agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni; sono escluse le attività che coinvolgono impianti ed infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di interesse preminente nazionale

- Il flusso delle comunicazioni tra imprese e SUAP e tra quest'ultimo e le altre pubbliche amministrazioni coinvolte, è esclusivamente telematico; il portale impresainungiorno.gov è individuato come infrastruttura informatica di riferimento.

3.2. Adempimenti per i SUAP

Dal 29 Marzo 2011 è entrata in vigore una parte del D.P.R.160/2010, nella quale, tra l'altro, si dispone quanto segue: (Capo III, Procedimento Automatizzato):

-se l'attività oggetto di denuncia, rientrante comunque nell'ambito di

applicazione del regolamento, è assoggettata alla segnalazione certificata di inizio attività (detta SCIA, disciplinata dall'Art.19 della L.241/1990, così modificato dalla L.122/2010) la stessa segnalazione è trasmessa al SUAP;

- se la SCIA è contestuale ad una comunicazione unica da inviare al Registro Imprese, deve essere trasmessa solo a quest'ultimo, che provvede ad inoltrarla al SUAP (per la predisposizione della pratica contestuale dovrà essere utilizzato solo l'applicativo on-line Comunica Starweb; si veda più avanti per le modalità operative)
- il SUAP verifica la completezza formale della documentazione e, in caso di esito positivo, rilascia una ricevuta che consente al richiedente di iniziare immediatamente l'attività; nel contempo, trasmette alle altre amministrazioni competenti la SCIA e gli eventuali allegati;
- il SUAP trasmette al richiedente tutte le eventuali comunicazioni in merito all'istruttoria, anche provenienti dalle altre amministrazioni interessate.

Tutte le suddette operazioni sono svolte in modalità telematica o informatica.

Dal 29 marzo 2011 non possono più accettare SCIA in forma cartacea agli sportelli; inoltre, le comunicazioni con le altre amministrazioni interessate devono avvenire esclusivamente con modalità telematica.

Le istanze riguardanti attività soggette ad autorizzazione non potranno più

essere accettate in forma cartacea a partire dal 30 settembre 2011, data in cui il funzionamento dei SUAP sarà esclusivamente telematico.

Per operare in tal senso, i Comuni dotati di SUAP devono possedere alcuni requisiti tecnici minimi:

- casella di posta elettronica certificata (PEC), per ricevere la documentazione dagli utenti, inviare ricevute e atti relativi ai procedimenti, scambiare comunicazioni in formato elettronico con le altre amministrazioni coinvolte;
- firma digitale rilasciata al Responsabile del procedimento e relativo software per l'apposizione della firma e la lettura dei documenti firmati;
- sistema di protocollazione informatica della documentazione in entrata ed in uscita (comprese le comunicazioni tramite PEC);
- sito web del SUAP, o area ad esso dedicata del sito istituzionale, ove siano pubblicate informazioni e modulistica di riferimento, unitamente alla possibilità per gli utenti di verificare lo stato delle loro pratiche (tale sito può essere realizzato anche in forma associativa da più Comuni, oppure dalla Provincia o Regione di riferimento);
- I Comuni con SUAP rispondente ai requisiti tecnici minimi possono accreditarsi presso il portale nazionale impresainungiorno.gov, ove è pubblicato, a cura del Ministero dello Sviluppo Economico, l'elenco dei SUAP nazionali.

Dal 29 marzo 2011 i Comuni privi di SUAP o con SUAP non rispondenti ai requisiti tecnici minimi, per l'esercizio delle funzioni dello sportello unico si avvalgono della Camera di Commercio territorialmente competente, che mette a disposizione - attraverso il portale nazionale impresainungiorno.gov - una piattaforma informatica per la gestione dell'intero procedimento.

3.3 Adempimenti per il registro imprese

GESTIONE PRATICHE SUAP CAMERALE

Il "ciclo di vita" del procedimento telematico si articola in una serie di fasi successive, nell'ambito delle quali il Responsabile comunale e il Referente camerale svolgono i rispettivi ruoli.

1) invio della pratica.

L'impresa che si collega al portale e si rivolge ad un SUAP "camerale", viene abilitata ad operare nel front office del sistema attraverso CNS (Carta Nazionale dei Servizi); viene guidata nella compilazione della Segnalazione Certificata di Inizio Attività, nell'apposizione della firma digitale e nell'inoltro al SUAP.

La compilazione guidata, da front office, della SCIA consente di effettuare alcuni controlli formali sulla pratica (correttezza del codice

fiscale, presenza delle informazioni necessarie, etc.) e sul numero dei suoi allegati, ai sensi dell'Art.5 comma 4 del D.P.R.160/2010.

La pratica viene inoltrata solo se i controlli formali (completamente automatici) hanno esito positivo.

2) Gestione della pratica recapitata.

La pratica così compilata, firmata digitalmente e verificata dal punto di vista formale viene protocollata dalla Camera ed è immediatamente consultabile online sia dal Referente camerale che dal Responsabile del procedimento del Comune sul cui territorio l'impresa intende operare.

Il Responsabile comunale riceverà infatti una notifica via PEC tutte le volte in cui un'impresa avrà inoltrato una pratica di sua competenza attraverso il portale.

Allora potrà accedere, con modalità sicure, ad una sezione del portale riservata al Comune, nella quale potrà effettuare ulteriori controlli sulla pratica, firmare digitalmente ed inviare la ricevuta di cui all'Art.5 comma 4 D.P.R.160/2010, che abilita l'impresa ad iniziare la propria attività e da cui decorrono i 60 giorni per la conclusione dei controlli sostanziali.

Contestualmente, sempre attraverso il portale, il Responsabile potrà disporre l'invio agli Enti terzi, se interessati, per competenza, al controllo dei contenuti della pratica.

Dal momento che il SUAP deve fornire al richiedente risposta telematica

tempestiva (Art.4 comma 1 D.P.R.160/2010), e visto che i principali controlli formali sono stati effettuati dal sistema informatico, l'invio della ricevuta all'impresa non può attendere oltre un termine di "tolleranza" che non dovrebbe superare le 12 ore lavorative.

3) Il rapporto con gli Enti terzi.

Il SUAP deve operare come interfaccia unica nei confronti dell'impresa, in nome e per conto degli uffici Comunali coinvolti nel procedimento e degli Enti terzi (Art.4 comma 1 D.P.R.160/2010). Il SUAP è altresì il luogo dove è possibile esercitare il diritto di accesso agli atti, con riguardo alla documentazione prodotta da ciascuna Amministrazione coinvolta.

E' necessario, per queste ragioni, che tutta la documentazione abbia sempre come destinatario il SUAP "camerale", ovvero venga inoltrata al portale.

Da qui sarà compito del Referente camerale recapitarla, via PEC, all'impresa interessata.

Il portale fornirà un elenco degli Enti terzi competenti, insieme ai relativi recapiti.

4) La modulistica.

E' disponibile sul sito camerale territoriale la modulistica standard di valenza provinciale, che dovrà essere formalmente accettata (firmata e

timbrata) dal Segretario comunale o suo delegato (Responsabile SUAP Comunale).

3.4 Adempimenti per le imprese

Per il tipo di attività contestuale a comunicazione unica per Registro Imprese, il Soggetto a cui inviare la SCIA risulta essere il Registro Imprese che provvederà ad inoltrarla automaticamente a SUAP competente. Per quella non contestuale a comunicazione unica per Registro Imprese (only SUAP) occorre collegarsi al portale impresainungiorno.gov e verificare se il Comune competente per territorio ha attivato un SUAP telematico rispondente ai requisiti tecnici minimi.

Gli strumenti informatici da utilizzare per il tipo di attività contestuale sono:

1)esclusivamente il software ComunicaStarWeb (accessibile previa registrazione all'indirizzo www.starweb.infocamere.it) per la compilazione on-line della pratica telematica di competenza del Registro Imprese, che permette anche di compilare ed allegare la SCIA;

2)portale www.webtelemaco.infocamere.it per verificare lo stato di avanzamento della pratica (accessibile previa sottoscrizione di apposito contratto).

Per quella non contestuale:

1)se il Comune ha attivato il SUAP telematico: si usano gli strumenti previsti dal Comune stesso (ad esempio, potrebbe essere stato predisposto un portale dedicato per la compilazione on-line della SCIA, oppure potrebbero essere messi a disposizione i moduli SCIA nel sito Comune, da scaricare, compilare in locale, firmare digitalmente ed inviare tramite posta elettronica certificata, ecc).

2)se il Comune non ha attivato un SUAP telematico: la struttura informatica è messa a disposizione dalla Camera di Commercio tramite lo stesso portale impresainungiorno.gov.

Altri requisiti tecnici comuni risultano essere: la casella di posta elettronica certificata (PEC); il dispositivo di firma digitale (CNS, CRS attivata e munita di certificato digitale di sottoscrizione) con relativo lettore, (dispositivo di firma digitale integrato in una chiavetta USB, che non richiede lettori di smart-card); il programma per firmare digitalmente i file, e per leggere i file firmati digitalmente.

CAPITOLO 4

Lo Sportello Unico delle attività produttive visto dalla giurisprudenza

4.1 Il difficile ruolo della giurisprudenza

L'istituzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive viene prevista dalla L. 59/1997, disciplinato dal D.lgs. 112/1998 e regolamentato dal D.P.R. 447/1998.

Il legislatore del 1998 ha regolamentato la materia dello Sportello Unico delle attività produttive, introducendo nel nostro ordinamento uno sportello settoriale destinato a soddisfare un'utenza determinata: gli imprenditori e gli aspiranti tali. In quanto "strumento di semplificazione" si propone di realizzare gli obiettivi di: economicità, efficienza, efficacia, trasparenza, partecipazione. Ma oltre ai tradizionali obiettivi cui tende la semplificazione dell'attività amministrativa, il legislatore ha assegnato allo sportello unico anche compiti di informazione, di promozione del territorio e di sviluppo locale (quest'ultima previsione è strettamente legata alla natura dello Sportello Unico per le attività produttive).

Per la prima volta nel nostro ordinamento vengono concentrate in un unico procedimento amministrativo, sotto la responsabilità della sola ed unica amministrazione procedente, tutte quelle fasi procedurali e sub-procedurali necessarie all'ottenimento di un provvedimento

autorizzatorio in materia di attività produttive, più precisamente di “impianti produttivi”.

Viene superato il sistema precedente: la molteplicità di procedimenti attivati presso numerose amministrazioni pubbliche coinvolte e finalizzati al rilascio di altrettanti atti provvedimentali.

Il D.P.R. 447/1998 è stato in seguito modificato dal D.P.R. 440/2000, che ha sciolto molti degli interrogativi posti dalla dottrina e dagli stessi amministratori in merito ad alcune dubbie disposizioni presenti nella prima formulazione del regolamento. La L. 59/1997, infatti, contiene due deleghe parallele, attuate tramite due diverse fonti normative: il D.lgs. 112/1998 ed il regolamento D.P.R. 447/1998 (successivamente modificato dal D.P.R. 440/2000).

Le disposizioni normative di cui al D.P.R. 447/1998, così come modificato dal D.P.R. 440/2000, prevedono “che ad un’unica struttura sia affidato l’intero procedimento”.¹

1) Il progetto di “Teleamministrazione” già a partire dagli anni ’90 aveva previsto nei suoi primi quattro capisaldi che: 1) il cittadino potesse presentare la propria istanza presso un’unica amministrazione che gestisse l’intero procedimento

Trattandosi di “procedimento” si deve tener conto della disciplina generale sul procedimento amministrativo. La L. 241/1990, è stata più volte rivisitata, e soprattutto gli articoli riguardanti la Conferenza di Servizi, modalità procedimentale prescelta dal legislatore dello SUAP per

(attuazione Art. 4, comma 1, L. 241/1990), superando peraltro la previsione di questo articolo, che appare limitato all'ambito di una singola amministrazione); 2) si venisse ad aprire un'unica pratica amministrativa, indipendentemente dal numero di amministrazioni interessate; 3) si individuasse la responsabilità delle singole fasi procedurali, attraverso l'invio di un “allertamento” al titolare dell'ufficio che deve operare il successivo intervento dal proprio computer, sia per quanto riguarda i passaggi interni quanto i pareri e nulla osta esterni (attuazione Art. 5, comma 1, L. 241/1990, superando la previsione di questo articolo consentendo l'individuazione del responsabile in ogni fase della procedura); 4) ogni informazione detenuta dalle pubbliche amministrazioni potesse essere acquisita in via telematica, senza attività da parte del cittadino (attuazione Art. 18, commi 2 e 3, L. 241/1990).

Le evoluzioni di istituti nell'amministrazione digitale:

sportello unico e Conferenza di Servizi

realizzare il procedimento unico semplificato, hanno subito diverse modifiche, sino alle ultime apportate con la L. 15/2005.

Nel 2005 è stato emanato anche il Codice della Pubblica Amministrazione Digitale "CAD" (D.lgs. 82/2005).

In realtà l'idea di semplificare il procedimento amministrativo per ridurre il numero delle fasi procedurali, il numero delle amministrazioni intervenienti in uno stesso procedimento amministrativo, i termini per la conclusione del procedimento, il numero dei procedimenti amministrativi e l'accorpamento di quelli che concernono una medesima attività, risale agli anni in cui venne teorizzata la tele-amministrazione, ovvero agli anni tra il 1991 ed il 1993. Appare evidente da una attenta lettura delle disposizioni normative sullo Sportello Unico come questo realizzi almeno in linea teorica i primi quattro capisaldi della tele-amministrazione.

Lo Sportello Unico e la tele-amministrazione risultano avere in comune: la presentazione di un'unica istanza presso un'unica struttura, coincidente con l'amministrazione procedente che si assume la gestione unica del procedimento, anch'esso unico; la segnalazione, attraverso un mero (Art. 3 comma 1 D.lgs.82/2005) e che presso di essa sia nominato il responsabile del procedimento, precisando che "Il funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento" (Art. 3, comma 4 D.lgs.82/2005).

Ed ancora che il procedimento è unico e ha inizio con la presentazione di

un'unica domanda alla struttura, la quale adotta direttamente, ovvero chiede alle amministrazioni di cui intende avvalersi ai sensi dell'Art. 24, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, gli atti istruttori e i pareri tecnici, comunque denominati dalle normative vigenti. Le amministrazioni sono tenute a far pervenire tali atti e pareri entro un termine non superiore a novanta giorni decorrenti dal ricevimento della documentazione. Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto" (Procedimento mediante Conferenza di Servizi). Modifiche alla L. 241/1990, rilevanti ai fini della materia dello Sportello Unico e della Conferenza di Servizi, sono state apportate dalla L. 340/2000, dalla L. 15/2005, dalla L. 80/2005 .

La riforma dello sportello unico, unitamente alla semplificazione amministrativa, sembra ormai delinearsi nel suo assetto definitivo con il D.lgs. n. 59/2010 di recepimento della direttiva n. 123/2006 (cd. "direttiva Bolkestein"). Sono fatti certi: lo sportello unico e la semplificazione amministrativa costituiscono due strumenti per trasformare, in senso riformatore e moderno, la pubblica amministrazione e consentire al nostro Paese di tenere "il passo" dei nostri partners europei nel quadro della semplificazione amministrativa.

E' quanto emerso a Bologna nel corso di un convegno organizzato dalla

Casa editrice Maggioli, che ha seguito a ruota la data di entrata in vigore del suddetto decreto . Nel corso di tale convegno (significativamente intitolato “*Commercio ed attività economiche – la nuova disciplina dei procedimenti autorizzatori e dello sportello unico dopo il decreto legislativo 59/2010*”) la tematica figura negli atti ufficiali della giornata di studi, sotto forma di relazione dalla quale emerge che il raggiungimento dell’obiettivo “semplificazione” passa attraverso la “qualità” della regolazione e la creazione di un “nucleo” per la semplificazione.

Quindi, gli stati membri sono tenuti ad esaminare le procedure e le formalità inerenti all’accesso all’esercizio dell’attività dei servizi. Infatti semplificare significa liberalizzare, eliminare autorizzazioni, licenze, fasi ed atti endo-procedimentali ingiustificatamente gravosi, utilizzare l’autocertificazione per attestare requisiti e condizioni personali od altri stati o fatti, riordinare il sistema normativo attraverso la raccolta di leggi e regolamenti in testi unici eliminando quelli inutili, infine, informatizzare le procedure (aspetto praticamente fondamentale e vero baricentro dell’ambizioso tentativo di innovazione della P.A. attraverso l’istituto dello Sportello Unico. I prestatori ed i destinatari dei servizi devono, dunque, poter acquisire, in “modo chiaro e non ambiguo”, attraverso lo Sportello Unico, tutte le informazioni necessarie per l’esercizio dell’attività di servizi come i dati necessari per entrare in contatto con le autorità

competenti, le modalità di accesso alle banche-dati ed ai registri pubblici, i mezzi di ricorso in caso di controversie, i dati relativi ad associazioni o organizzazioni presso le quali poter ottenere assistenza. L'espletamento delle procedure e delle formalità di accesso e di esercizio dell'attività deve essere garantito a distanza e per via telematica. Gli sportelli unici e le autorità competenti devono "rispondere" con sollecitudine alle richieste di informazione e di assistenza.

Ne consegue che il punto esclusivo di contatto tra Pubblica Amministrazione, e destinatari e prestatori di servizi deve essere lo sportello unico per le attività produttive, che deve costituire lo "specchio" per le nuove occasioni, rendendo ben noto a tutti, con una elencazione precisa, ciò che occorre per localizzare un'attività produttiva o di servizi in un determinato territorio dell'Unione Europea .

Le autorità competenti sono tenute a garantire che presso lo Sportello Unico ogni prestatore possa esercitare le formalità necessarie per l'apertura e l'esercizio dell'attività di impresa. A tal riguardo il legislatore ha previsto che per i Comuni che non abbiano istituito lo sportello, ovvero non l'abbiano attuato in maniera rispondente ai criteri di cui al D.L. 112/08, l'esercizio delle relative funzioni venga delegato "*ope legis*" alle camere di commercio. Si rende, tuttavia, necessario evidenziare come un dubbio di non scarso rilievo concerna il chi ed il come si potrà individuare e definire

la relativa carenza nello Sportello Unico dei requisiti di funzionalità previsti dalla legge.

L'auspicio è che, pertanto, venga approvato quanto prima il regolamento di riordino dello Sportello Unico previsto del D.L. 112/2008, convertito con la L. 133/2008, (peraltro il Governo sulla base della direttiva comunitaria, ha predisposto uno schema di regolamento per il riordino dello Sportello Unico e della semplificazione amministrativa sul quale in data 08.02.2010 il Consiglio di Stato -sezione consultiva- ha espresso parere favorevole e che ciò faccia assumere all'istituto in parola il ruolo suo proprio di "moltiplicatore" dello snellimento burocratico, tanto necessario per garantire alle imprese una maggiore trasparenza ed accessibilità ed al mercato la concreta attuazione del precetto della iniziativa economica privata "Art.41 Costituzione" tanto osannato ma poco rispettato ed attuato (si pensi alle limitazioni e divieti derivanti da contingentamenti di attività o da distanze minime).

Che, d'altro canto, si tratti di una materia ancora "magmatica" è, ad ogni modo, attestato dallo sforzo giurisprudenziale, di definire l'effettiva area di applicabilità del SUAP. In proposito, estremamente significativo è l'orientamento recentemente assunto da taluni collegi, che hanno concentrato la propria attenzione sull'insediamento delle attività produttive.

Nella fattispecie, si trattava della realizzazione di un insediamento di

attività produttive, limitatamente alla natura degli interventi edilizi che ne caratterizzavano la vocazione giuridico-economica. Ebbene, l'organo giurisdizionale *de quo* ha precisato che la competenza del SUAP non si può estendere all'edilizia ad uso residenziale (cui si applicano le procedure ordinarie), quand'anche l'intervento edilizio fosse probabilmente finalizzato ad una futura destinazione commerciale (attività sportiva, palestra, centro estetico): ossia, detto altrimenti, laddove nell'immediato abbia per oggetto il mero utilizzo dell'immobile ad uso residenziale. In tal caso, in effetti, il regime "speciale" del SUAP non sarebbe giustificato in relazione ad opere la cui realizzazione, in sostanza, esaurisca gli effetti dell'attività posta in essere senza ulteriori connotazioni (ad esempio: destinazione dell'immobile ad albergo). Infatti, il venditore o il locatore al momento del trasferimento dell'immobile, in proprietà o in godimento, pone fine alla fase produttiva.

Ne consegue che l'immobile non può considerarsi, per definizione legislativa, alla stregua di "impianto produttivo" in senso stretto.

4.2 I principi della giurisprudenza sullo Sportello Unico

Da un ampio esame della giurisprudenza sullo Sportello unico per le attività produttive vengono ricavati alcuni principi utili per gli addetti degli SUAP.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 2002 è la pietra miliare della giurisprudenza sullo Sportello Unico per le attività produttive. Essa stabilisce che lo Sportello Unico “può esistere”, che esso non invade le competenze di altre pubbliche amministrazioni, le quali conservano pienamente le proprie prerogative, che tutti i pareri necessari per l’insediamento della attività produttive sono “atti istruttori” che trovano efficacia solo all’interno del procedimento unico, cuore della innovazione introdotta con lo SUAP.

La giurisprudenza dei TAR (tribunali amministrativi regionali), sullo Sportello Unico per le attività produttive invece è stata, nei primi tempi, in parte contraddittoria. Pertanto non è facile ricavare orientamenti omogenei tali da costituire un sicuro riferimento interpretativo generale per gli operatori delle pubbliche amministrazioni che devono applicare la norma.

Essa può essere suddivisa in tre aree:

1. giurisprudenza sull’istituzione dello SUAP e sul procedimento unico;
2. giurisprudenza sulla variante urbanistica ex Art. 5 D.P.R. 447/1998;
3. giurisprudenza sulla Conferenza di Servizi;

Pur trattandosi di sentenze relative al D.P.R. 447/1998, ormai in fase di quiescenza per il rinnovamento introdotto dal D.P.R. n. 160/2010, i principi

che da essa emergono conservano interesse e validità anche per la gestione del procedimento unico disciplinato dal nuovo Regolamento.

Dalle principali sentenze esaminate, si ritiene, comunque, di poter enucleare i seguenti principi:

- a) l'istituzione dello SUAP è obbligatoria, in ogni caso il Comune non può non applicare il procedimento unico, per la realizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi;
- b) l'istituzione dello SUAP non fa venir meno le competenze delle varie PP.AA. assegnate loro dalle normative settoriali, tuttavia gli atti da queste emanati, se conseguenti ad endo-procedimenti, non hanno efficacia autonoma, ma esplicano i loro effetti solo nell'ambito dell'autorizzazione unica rilasciata dalla struttura comunale;
- c) la Conferenza di Servizi deve essere convocata ogniqualvolta il responsabile del procedimento ne ravvisi l'utilità ai fini della conclusione celere del procedimento. In questo caso deve essere assicurata adeguata pubblicità, affinché possano partecipare al procedimento i soggetti interessati. Tuttavia a tal fine, la giurisprudenza sembra giudicare sufficiente la pubblicazione dell'avviso all'Albo pretorio in un periodo di tempo congruo per consentire l'effettiva partecipazione;

d) la materia dello Sportello Unico per le attività produttive è entrata nella competenza delle Regioni, a seguito del nuovo assetto costituzionale delle competenze far i vari livelli dello Stato. Tuttavia il procedimento unico di cui al D.P.R. 447/1998 e oggi quello disciplinato dal D.P.R.160/2010 interseca diverse aree. Oltre a quella delle attività produttive, di competenza regionale, vi è l'area della tutela ambientale, che rientra nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato ed infine l'area della sicurezza del lavoro e del governo del territorio, dove le Regioni possono emanare legislazione concorrente. In questo quadro possono essere considerati principi fondamentali quelli espressi dagli Artt. 23 - 27 bis del D.lgs. 112/1998 e dall'Art.38 del D.L. n.112/2008, ai quali le regioni devono fare riferimento per legiferare.

e) riguardo al procedimento con variante urbanistica ex Art. 5 D.P.R. 447/1998 emerge che:

- l'avvio del procedimento è discrezionale;
- il parere negativo della Regione comporta la conclusione negativa del procedimento;
- se la Regione non partecipa alla Conferenza di Servizi si applica il silenzio-assenso;

- il procedimento può essere attivato anche a fronte di un progetto generico, sufficiente a definire gli elementi necessari alla variante urbanistica; pertanto non è necessario acquisire preventivamente i pareri delle PP.AA. e, quindi, verificare la conformità del progetto alle norme in materia ambientale, di sicurezza ecc;
- il procedimento può essere attivato anche in presenza di aree destinate ad insediamenti produttivi, nei casi in cui queste non siano sufficienti, in relazione al progetto presentato o non siano adiacenti all'insediamento, nel caso di ampliamento.

4.3 I pareri del Consiglio di Stato

Di rilievo interpretativo sono i pareri del Consiglio di Stato che hanno dato vita al SUAP e modificato alcune norme. Il primo parere è stato reso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'Adunanza del 14 settembre 1998 sullo schema di Regolamento predisposto dal Governo, poi confluito nel D.P.R. n. 447/1998. Tale parere ha a lungo costituito un'utile guida per l'interpretazione delle disposizioni emanate con il Regolamento.

Al medesimo fine concorre il parere reso nella Adunanza del 9 ottobre 2000 della Sezione consultiva per gli atti normativi sullo schema di Regolamento predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri recante modificazione al D.P.R. n. 447/1998 (poi divenuto il D.P.R. n.

440/2000). Il Consiglio di Stato evidenzia la connessione del testo ai criteri guida enucleati dalla Direttiva adottata dal Consiglio dei Ministri l'8 luglio 1999. Formula inoltre rilievi in ordine a talune disposizioni dello schema, ed in particolare a quella (Art. 4, comma 2-bis D.P.R. n. 440/2000) che nell'originaria formulazione dello schema sanciva la nullità delle autorizzazioni non rilasciate attraverso lo Sportello unico, incidendo su principi generali dell'ordinamento ed in particolare sull'affidamento dei richiedenti, in capo ai quali in definitiva sarebbero ricadute le conseguenze del mancato rispetto da parte delle amministrazioni di settore - del nuovo regime di competenze disegnato dal D.lgs. n. 112/1998, e che, su suggerimento del Consiglio di Stato, nella versione definitiva, prevede invece l'efficacia solo endo-procedimentale di siffatte autorizzazioni.

Si richiamano anche i pareri del Consiglio di Stato sugli schemi di Regolamenti poi emanati con D.P.R. n. 159/2010 e D.P.R. n. 160/2010. Tuttavia in essi non si trovano spunti interpretativi significativi, se non la conferma dell'impianto e poche righe a giustificazione di alcune disposizioni "cruciali", quali la delega *ex lege* alla Camera di commercio, in mancanza di attivazione o adeguatezza telematica del SUAP e la nascita e il ruolo delle Agenzie per le imprese.

4.4 La giurisprudenza del Consiglio di Stato

I soggetti partecipanti al procedimento unico sono legittimati ad impugnare il provvedimento finale, ritenuto lesivo. Pertanto le Pubbliche Amministrazioni e gli altri uffici, che partecipano all'istruttoria coordinata dal SUAP, ricevono una tutela diretta nel caso di illegittimità compiute dallo Sportello unico per le attività produttive (Decisione n. 5296/2001, Consiglio di Stato).

Non è lo scopo dell'opera ma la sua dimensione geografica e le ricadute sul territorio, che determina se ad esprimere la valutazione di impatto ambientale debba essere lo Stato o la Regione (Sentenza n. 2626/2002, Consiglio di Stato).

L'atto amministrativo va qualificato per il suo effettivo contenuto, per quanto effettivamente dispone, non già per la sola qualificazione che l'autorità, nell'emanarlo, eventualmente ed espressamente gli conferisca (Decisione n. 3/2003, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria). Pertanto spetta al SUAP la qualificazione degli atti pervenuti nell'ambito del procedimento amministrativo, anche se gli stessi siano qualificati da altra autorità in maniera diversa. Esempio è il caso di pareri trasmessi nella veste formale di autorizzazioni.

Se non vi sono preclusioni di ordine giuridico alla realizzazione di un progetto di impianto produttivo, il SUAP e/o il comune devono rilasciare

con tempestività l'autorizzazione. Diversamente è riconoscibile la risarcibilità per lucro cessante, cioè per mancato guadagno, da valutare secondo equità nel caso di perdita di opportunità di svolgere l'attività economica, causato dall'amministrazione al cittadino a seguito della lesione di un interesse legittimo di natura pretensiva (ovvero a causa dell'illegittimo diniego o ritardo nel rilascio di un'autorizzazione). In tale caso, quindi, i danni da risarcire, oltre all'aumento dei costi di costruzione, causati dal ritardo nella realizzazione dell'impianto, causato dalla P.A. si estendono anche alla perdita di guadagno, causata dal mancato rispetto dei contratti sottoscritti (Sentenza n. 87/2003, Consiglio di Stato).

4.5 La giurisprudenza della Corte Costituzionale

Le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna hanno fatto ricorso alla Corte Costituzionale, sostenendo l'illegittimità del D.P.R. 447/1998, in quanto regolamento di delegificazione, operante in materia di competenza regionale. La Corte ha rigettato il ricorso ("avendo riguardo esclusivamente alle disposizioni costituzionali nel testo anteriore alla riforma recata dalla Legge Costituzionale n. 3/2001") in quanto la delegificazione - cioè la sostituzione di una disciplina di livello regolamentare ad una preesistente di livello legislativo - riguardava (e poteva riguardare) solo la legislazione statale preesistente: ed infatti nell'elenco di provvedimenti legislativi

elencati, nell'allegato alla legge n. 59 e negli allegati alle successive leggi annuali di semplificazione, come fonti di disciplina dei procedimenti destinati ad essere ridisegnati e "semplificati", compaiono solo leggi dello Stato".

– La legge n. 59/1997, come le altre leggi di semplificazione, non contengono previsioni di possibile efficacia dei regolamenti statali di delegificazione per la disciplina di materie di competenze statali. Tali regolamenti hanno carattere "cedevole" nei confronti delle materie di competenza regionale e la loro efficacia si esplica solo in assenza di legislazione regionale, la quale non è vincolata dai detti regolamenti. La Corte Costituzionale ha anche rigettato il contestuale ricorso della Regione Liguria sull'Art. 6 della legge n. 340/2000, in quanto tale disposizione avrebbe lo scopo di qualificare espressamente come "atti istruttori" gli atti e i provvedimenti propri dei diversi enti coinvolti nel procedimento, fra cui la Regione, e ciò al fine di spostare in capo al Comune la competenza sostanziale all'esercizio delle relative funzioni, lasciando agli altri Enti solo un potere istruttorio "non riservato" ed "eventuale".

Ma, precisa la Corte, quello che la legge configura è una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un *iter* procedimentale, unico, in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore, perché l'insediamento

produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano “atti istruttori” al fine dell’adozione dell’unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell’intervento richiesto (Art. 4 comma 1 D.P.R. 447/1998, come modificato dall’Art. 1 del D.P.R. n. 440/2000). Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti: tanto è vero che, nel cosiddetto “procedimento semplificato”, ove una delle amministrazioni chiamate a decidere si pronuncia negativamente, ‘il procedimento si intende concluso’ (Sentenza Corte Costituzionale n. 376/2002).

La Corte Costituzionale ha poi rigettato anche il ricorso della Regione Veneto per conflitto di attribuzione sorto a seguito del D.P.R. 440/2000, che ha modificato e integrato il D.P.R. 447/1998. In merito la Corte ha sostenuto, richiamando la precedente sentenza n. 376/2002, che i regolamenti delegificati (come è il caso del D.P.R. 447/1998 e del D.P.R. 440/2000) non sono idonei a produrre lesioni nelle competenze regionali, che rimangono vigenti (Sentenza n. 364/2003, Corte costituzionale).

La Corte Costituzionale, nell’esprimersi sui ricorsi in merito al D.lgs. n. 198/2002 e altre normative, ha stabilito un criterio di interesse anche per la

disciplina dello Sportello Unico. Essa ha affermato che limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva comporterebbe una svalutazione oltremisura delle istanze unitarie. Una deroga al normale riparto di competenze legislative contenute nel Titolo V della Costituzione è giustificata dai principi di sussidiarietà e di adeguatezza, a condizione che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata (Sentenza n. 303/2003, Corte Costituzionale).

Infine, nel 2009, la Regione Emilia-Romagna ha promosso la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale, censurando, fra l'altro, l'Art. 38, comma 3, del D.L. n. 112/2008, che stabilisce principi e criteri ai quale deve attenersi il Regolamento di modifica del D.P.R. 447/1998, in riferimento al principio di leale collaborazione.

Infatti, la Regione sostiene che la disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive, per la sua natura trasversale, incide anche sulle materie di competenza regionale riguardanti le attività produttive; pertanto, per l'approvazione del Regolamento, il legislatore nazionale avrebbe dovuto prevedere l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata e non solo del parere di quest'ultima. Inoltre, la Regione Emilia-Romagna afferma che

il Regolamento previsto dal D.L. n. 112/2008 non sarebbe ascrivibile ad una unica materia (la tutela della concorrenza), ma si limiterebbe a riscrivere gli aspetti organizzativi e procedurali della disciplina, già stabilita dal D.P.R. n. 447/1998. La Corte Costituzionale ha giudicato non fondata la questione posta, sostenendo che la materia nella quale è intervenuto l'Art. 38 del D.L. n. 112/2008 non riguarda le "attività produttive", di competenza esclusiva regionale, ma il "coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale", attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dall'Art. 117 Cost., comma 2, lett. r). Nella sua argomentazione, la Corte costituzionale richiama anche la propria sentenza n. 376/2002 e la medesima esigenza di unitarietà del procedimento amministrativo e del punto di accesso informativo, posta in sede comunitaria dalla Direttiva - servizi.

“Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443”.

Anche la direttiva comunitaria invita ad una unitarietà nazionale della procedura amministrativa di competenza degli Sportelli Unici evocando il concetto di coordinamento, senza pregiudicare la ripartizione di funzioni e competenze fra le diverse autorità. Questo coordinamento, secondo la Corte costituzionale, dovrebbe essere assicurato dallo Stato ai sensi della lett. r), dell'Art. 117, comma 2, Cost. Il coordinamento dello Stato, inoltre, non sarebbe solo finalizzato alla snellezza del procedimento, data anche dall'uniformità del medesimo, ma anche a «dare contenuto al precetto di cui all'Art. 41 della Costituzione il quale, assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali». Pertanto, per la Corte costituzionale, la previsione del “semplice” parere della Conferenza unificata (e non dell’“intesa”, come sosteneva essere necessaria la Regione Emilia-Romagna) tutela sufficientemente le istanze regionali (Sentenza n. 15/2010, Corte costituzionale).

4.6 La giurisprudenza dei Tar

È legittimato ad impugnare la concessione edilizia chiunque si trovi in situazione di stabile collegamento con la zona incisa dall'intervento, senza che debba essere data dimostrazione che i lavori assentiti dal

provvedimento impugnato comportino un effettivo pregiudizio agli interessati medesimi (Sentenza n. 165/2001, Tar Liguria).

In una controversia in materia edilizia, viene annullato l'ordine di demolizione impugnato da una impresa, adottato dal comune prima di aver deciso la domanda di sanatoria presentata presso lo Sportello Unico per le attività produttive, peraltro non ancora operativo. Sembra quindi doversi dedurre che la presentazione della domanda allo Sportello Unico per le attività produttive impegna il comune anche laddove tale nuovo ufficio non sia ancora operativo (Sentenza n. 935/2001, Tar Abruzzo, L'Aquila).

La contestualità dei procedimenti volti al rilascio della concessione edilizia e dell'autorizzazione commerciale per la realizzazione di una grande struttura di vendita è un principio programmatico della normativa nazionale e di quella regionale, che incardina entrambi i procedimenti presso lo Sportello unico per le attività produttive comunale. Non essendo quest'ultimo ancora operativo nel caso in esame, detto principio risulta essere stato rispettato mediante la trasmissione degli atti dall'ufficio commercio a quello per l'urbanistica ai fini della valutazione urbanistica presupposta all'autorizzazione commerciale (Sentenza n. 1209/2001, Tar Abruzzo, Pescara).

È illegittimo il silenzio serbato dal comune sulla diffida notificata dalle società ricorrenti, ad attivare lo Sportello Unico per le attività produttive,

inoltre per l'effetto pone un termine per provvedere motivatamente (in senso positivo o negativo), preannunciando la nomina di un commissario ad acta in caso di ulteriore inerzia (Sentenze n. 2959/2001 e 3045/2001, Tar Campania, Salerno – Sezione II).

Il SUAP non può negare l'installazione di un impianto produttivo di beni o servizi sulla sola base del presupposto che manca una prevista autorizzazione all'esercizio, di competenza eventuale di altra pubblica amministrazione (Sentenza n. 1014/2001, Tar Lombardia, Brescia).

La censura di violazione di legge proposta contro un comune per non aver ancora istituito lo Sportello Unico è assorbita, ovvero non è ritenuta utile ai fini della decisione, a seguito dell'accoglimento dell'ulteriore censura contro il silenzio rifiuto dell'amministrazione circa la domanda di autorizzazione (Sentenza n. 432/2002, Tar Abruzzo, L'Aquila).

Un'impresa commerciale impugna l'autorizzazione rilasciata dallo Sportello unico associato dell'Area del Patto territoriale Sangro-Aventino per la realizzazione di un centro commerciale artigianale. Il Tar dichiara inammissibile il ricorso, non essendo stato dimostrato un collegamento col medesimo territorio idoneo a far presumere che dall'autorizzazione possa derivare un effettivo pregiudizio per la ricorrente (Sentenza n. 561/2002, Tar Abruzzo, Pescara).

È illegittimo il provvedimento dello Sportello Unico per le attività produttive che rinvia sine die l'esame della richiesta di autorizzazione di vendita di giornali proposta dal ricorrente, riferendosi a non precisati adempimenti istruttori che avrebbero invece dovuto precedere e motivare un eventuale diniego (Sentenza 1692/2002, Tar Toscana - Sezione II).

Il comune che non ha provveduto ad istituire il SUAP, deve comunque avviare e concludere il procedimento conseguente ad una istanza presentata ai sensi del D.P.R. 447/1998 (anche ai sensi di quanto disposto dall'Art. 2 della legge n. 241/1990, secondo la quale la pubblica amministrazione ha un preciso dovere di concludere con un provvedimento espresso il procedimento conseguente ad una istanza) e non può invocare sue carenze organizzative. È illegittima l'omissione o una risposta dilatoria (Sentenze n. 64/2002 e n. 433/2002, Tar della Campania, Salerno - Sezione II, e n. 540/2002, Sezione I).

Nel caso di domanda di concessione edilizia formulata da parte di un'impresa per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi deve essere applicata la disciplina di cui agli Artt. 23 e seguenti del D.lgs. n. 112/1998 e dei successivi regolamenti attuativi (Sentenza n. 172/2002, Tar Campania, Salerno - Sezione I).

Il D.P.R. 447/1998 non richiede che il soggetto promotore della procedura semplificata sia anche il gestore delle strutture che si intendono realizzare.

Può essere, quindi, il costruttore che si preoccupa di ottenere l'autorizzazione o i provvedimenti di conformità urbanistica delle proprie opere edilizie, che poi alienerà al soggetto e/o ai soggetti gestori (Sentenza n. 241/2002, Tar Umbria). L'atto finale deve essere adeguatamente motivato, ancor più nel caso di diniego, indicando "le ragioni specifiche e concrete", non essendo sufficiente - ad esempio - il richiamo generico alle norme tecniche di attuazione. In mancanza di motivazione adeguata il diniego è annullabile (Sentenza n. 2251/2002, Tar Calabria, Catanzaro - Sezione I).

L'ordinanza del responsabile dello SUAP, che non sia preceduta dall'avviso di avvio del procedimento è annullabile (Sentenza n. 575/2002, Tar Liguria - Sezione I).

La pubblicazione all'albo pretorio di una domanda per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi assorbe la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi della legge n. 241/1990 (Sentenza 21 gennaio 2002, Tar Toscana - Sezione I).

Agli effetti dell'adozione del provvedimento con il quale l'amministrazione comunale ordina al privato di non effettuare l'intervento denunciato con D.i.a. , ai sensi dell'Art. 23 del Testo unico sull'edilizia n. 380/2001, il provvedimento stesso non deve essere preceduto dalla comunicazione di cui all'Art. 10-bis della legge n. 241/1990. Va infatti

evidenziato che la denuncia di inizio attività non può, letteralmente, considerarsi una “istanza di parte”, e va sottolineata la speciale disciplina della notifica all’interessato dell’“ordine motivato di non effettuare il previsto intervento”, contenuta nel comma 6 dell’Art. 23, dove è già prevista la motivazione dell’ordine inibitorio e dove viene assicurata una forma di confronto e di tutela del privato. Infatti, a suo favore è fatta “salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia (Sentenza n. 3418/2005, Tar Veneto - Sezione II).

Il parere preventivo di fattibilità, rilasciato dal SUAP ai sensi dell’Art. 3, comma 3, del D.P.R. 447/1998, non rappresenta un atto presupposto ai fini dell’esame dell’istanza autorizzativa, non ha la valenza di atto infra-procedimentale, ma è totalmente autonomo rispetto al procedimento autorizzativo. Quest’ultimo può essere proposto dal privato anche in presenza di parere preventivo di fattibilità negativo. Pertanto, l’eventuale parere preventivo negativo non determina lesione delle posizioni giuridiche del richiedente (Sentenza n. 1156/2006, Tar Puglia Lecce).

4.7 La giurisprudenza sulla Conferenza dei Servizi: singole problematiche

1. Alla Conferenza di Servizi partecipano gli enti, come soggetti giuridici e non i

loro organi da ciò ne deriva che la partecipazione del singolo organo al procedimento non trova copertura costituzionale.

2. La Conferenza di Servizi, deve essere preceduta da adeguate forme di pubblicità: si può ritenere, dunque, che il concetto di adeguatezza della pubblicità sia variabile in base al grado di impatto dell'impianto produttivo sul territorio e sul tessuto socio-economico.

3. Il termine di venti giorni dalla comunicazione di conclusione negativa del procedimento unico disciplinato dal DPR 447/1998, da parte dello SUAP, entro il quale l'interessato può richiedere allo SUAP di convocare una Conferenza di Servizi al fine di concordare, eventualmente, quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa, non è perentorio. Pertanto lo SUAP deve convocare la Conferenza di Servizi anche se la richiesta da parte dell'interessato perviene successivamente al ventesimo giorno dall'avvenuta comunicazione di conclusione negativa del procedimento

4. Il controinteressato non ha alcun diritto di essere invitato alla Conferenza di Servizi indetta per l'esame dell'istanza di autorizzazione, posto che tale organismo, inteso come strumento di semplificazione e coordinamento procedimentale, si sostanzia nella riunione di tutte le amministrazioni interessate per l'esame contestuale e la comparazione degli interessi pubblici coinvolti, anche allo scopo di sostituire, con la determinazione in

questo modo eventualmente concordata, le intese, i pareri, gli assensi e i nulla osta richiesti dalla legge. Non è quindi in alcun modo sussistente l'obbligo dell'Amministrazione di invitare alla Conferenza di Servizi i soggetti che abbiano presentato opposizioni e osservazioni in ordine all'adozione o al contenuto dell'atto finale, essendo comunque state ottemperate le adeguate forme di pubblicità.

5. La Conferenza di Servizi decisoria è considerato un modulo di semplificazione sul versante organizzatorio e procedimentale che, mira al migliore raccordo delle amministrazioni nei procedimenti pluristrutturati e a un'ottimizzazione anche temporale dei procedimenti relativi a decisioni connotate da profili di complessità. Di qui, la pacifica conclusione alla stregua della quale la Conferenza di Servizi non costituisce un organo amministrativo straordinario e l'imputazione degli atti esoprocedimentali, compete alle singole amministrazioni all'uopo competenti in base alla normativa di settore. Da queste premesse deriva il corollario secondo cui la legittimazione passiva in sede giurisdizionale non compete alla conferenza, priva di soggettività autonoma, ma alle singole amministrazioni.

6. Rappresentanza degli enti: essendo la Conferenza dei Servizi ispirata da esigenze di celerità e semplificazione, ciò che rileva è l'effettiva sussistenza del potere di rappresentanza degli enti; gli enti possono partecipare alla Conferenza di Servizi anche con più di un rappresentante,

per ragioni istruttorie. Ciò che rileva, è che la manifestazione finale di volontà di ciascun ente partecipante alla Conferenza di Servizi sia imputabile ad un unico rappresentante.

CAPITOLO 5

Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte Costituzionale 15 del 2010

La Corte Costituzionale con l'emanazione della sentenza n. 15 del 13-21 gennaio 2010 ha ricondotto le politiche di semplificazione legislativa e amministrativa in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) nel campo d'azione dello Stato, attraverso un ampliamento della competenza legislativa statale.

Tale estensione, da una parte, sarebbe idonea a legittimare l'intervento del legislatore statale anche in materie pacificamente ritenute di competenza legislativa residuale regionale senza che sia più nemmeno necessaria l'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata e, dall'altra, conseguentemente sarebbe in grado di ridurre in larga misura le potenzialità regionali in materia di sviluppo economico dei propri territori. Sembrano le argomentazioni della sentenza 15/2010 poste dalla Corte costituzionale per evitare di affrontare problemi ben più strutturali che travolgono il Titolo V della Costituzione: rendere possibile una competitività tra le regioni attraverso l'opportunità, di prevedere autonome ed efficaci politiche di sviluppo economico dei territori grazie all'azione delle istituzioni politiche regionali e locali.

Le Regioni ricorrenti lamentano il fatto che il legislatore statale, intervenendo in materia di attività produttive, e cioè in un complesso di materie di competenza residuale regionale, abbia violato il principio di leale collaborazione essendosi limitato a prevedere che la Conferenza unificata sia chiamata a fornire un semplice parere e non, invece, a formalizzare il raggiungimento di un accordo in una intesa.

La Corte aveva già avuto modo di chiarire che la disciplina del SUAP, fondata sulla concentrazione in una sola struttura mira a garantire per i cittadini che si evitino tempi troppo lunghi e difficoltà di rapporti con le amministrazioni. Un'esigenza che è stata avvertita con la Direttiva 2006/123/CE (cd. Direttiva servizi).

L'obiettivo della Corte Costituzionale è l'elaborazione, in adempimento di un obbligo comunitario, di un procedimento unitario ed efficace volto a rimuovere gli ostacoli regolamentari ed amministrativi posti dai singoli enti territoriali. La sentenza 15/2010 ha come conseguenza il riaccentramento dell'esercizio della competenza legislativa nelle materie che disciplinano le attività produttive e limita indirettamente la potestà legislativa delle Regioni.

Ricorrendo al parametro costituzionale della tutela della concorrenza la Corte ha più volte giustificato l'intervento statale in materia di attività produttive.

Alla competenza legislativa delle Regioni competono invece “gli interventi sulla realtà produttiva regionale tali da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni”.

Con la sentenza 15/2010 “decisione odierna sul SUAP” la Corte Costituzionale pone a rischio le politiche autonome di sviluppo economico delle regioni, ordinarie e speciali.

CAPITOLO 6

Funzioni e organizzazioni del Sportello Unico delle Attività Produttive in base al DPR 160/2010

Come previsto dall'Art.4 del DPR 160/2010 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. Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente. Il SUAP, nel rispetto dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, cura l'informazione attraverso il portale in relazione:

a) agli adempimenti necessari per lo svolgimento delle attività indicando altresì quelle per le quali è consentito l'immediato avvio dell'intervento;

b) alle dichiarazioni, alle segnalazioni 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;

c) alle informazioni, che sono garantite dalle autorità competenti ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo del 26 marzo 2010, n. 59.

L'ufficio competente per il SUAP ed il relativo responsabile sono individuati secondo le forme previste dagli ordinamenti interni dei singoli comuni o dagli accordi sottoscritti in caso di associazione, che dispongono anche in ordine alla relativa strutturazione; il ruolo di responsabile del SUAP è ricoperto dal segretario comunale. Il responsabile del SUAP costituisce il referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti e documenti detenuti dal SUAP, anche se provenienti da altre amministrazioni o da altri uffici comunali. Rimane ferma la responsabilità delle amministrazioni o degli uffici comunali per altri atti, comunque connessi o presupposti, diversi da quelli detenuti dal SUAP.

I Comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio.

Salva diversa disposizione dei Comuni interessati e ferma restando l'unicità del canale di comunicazione telematico con le imprese da parte del

SUAP, sono attribuite al SUAP le competenze dello Sportello Unico per l'edilizia produttiva.

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 DPR 160/2010. La conoscibilità in modalità telematica degli estremi degli atti, compresi quelli della ricevuta non costituisce conoscenza nei confronti dei terzi ai fini del decorso dei termini decadenziali di impugnazione. Il collegamento tra il SUAP e il registro imprese avviene attraverso modalità di comunicazione telematica conformi ai requisiti previsti dall'Allegato tecnico ed agli standard pubblicati sul portale, nonché nel rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196.

Il collegamento rende inammissibile ogni richiesta, da parte del responsabile del SUAP all'impresa interessata, di atti, documentazione o dati già acquisiti dal registro imprese; garantisce, anche ai sensi dell'articolo 25, comma 7, del decreto legislativo del 26 marzo 2010 n. 59, che il registro imprese renda accessibile al SUAP competente, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e delle misure minime di sicurezza, l'avvenuta iscrizione e gli eventi modificativi delle imprese, nonché le informazioni relative alle segnalazioni certificate di inizio attività ed alle comunicazioni provenienti

dagli altri SUAP, anche con riferimento alle attività non soggette a SCIA, funzionali al procedimento in corso; assicura lo scambio di informazioni tra il registro imprese e l'anagrafe comunale mediante il sistema INASIA; garantisce l'aggiornamento del repertorio delle notizie economiche e amministrative di cui all'articolo 9 del D.P.R. del 7 dicembre 1995 n. 581, con gli estremi relativi al rilascio delle SCIA, delle comunicazioni o altri atti di assenso comunque denominati rilasciati dal SUAP.

Entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del presente regolamento, i Comuni attestano, secondo le modalità previste, l'esistenza dei SUAP nel proprio territorio, comunicandoli al Ministero per lo sviluppo economico che cura la pubblicazione dell'elenco dei SUAP sul portale.

Nel caso in cui, al momento della scadenza del termine il comune non abbia istituito il SUAP, le camere di commercio, attraverso il portale, provvedono alla gestione telematica dei procedimenti, comprese le fasi di ricezione delle domande, la divulgazione delle informazioni, l'attivazione di adempimenti, il rilascio di ricevute all'interessato e il pagamento dei diritti e delle imposte.

In base all'Art.5 del DPR 160/2010 la presentazione e gli effetti delle segnalazioni e delle istanze avvengono con procedimento automatizzato nei casi in cui le attività sono soggette alla disciplina della SCIA: la segnalazione presentata al SUAP. 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 con modalità ed effetti equivalenti a quelli previsti per la ricevuta.

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

Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti.

A seguito di tale rilascio, il richiedente può avviare immediatamente l'intervento o l'attività.

Il SUAP, anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici comunali competenti, trasmette con modalità telematica al soggetto interessato le eventuali richieste istruttori. La ricevuta costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi o di autotutela

dell'amministrazione.

In caso di silenzio assenso, decorsi i termini dalla presentazione dell'istanza, ovvero i diversi termini previsti dalle specifiche discipline regionali o speciali, il silenzio maturato a seguito del rilascio della ricevuta, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

Il soggetto interessato può avvalersi dell'Agenzia, che compiuta l'istruttoria, trasmette, in modalità telematica, al SUAP una dichiarazione di conformità, comprensiva della SCIA o della domanda presentata dal soggetto interessato corredata dalle certificazioni ed attestazioni richieste, che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività e per l'avvio immediato dell'intervento dichiarato. Essa ha anche valore di titolo edilizio con effetti immediati. Il SUAP provvede ad inserire tali informazioni in una sezione del portale, accessibile da parte delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'attività di monitoraggio.

L'interessato utilizza gli strumenti informatici messi a disposizione dall'Agenzia e può, mediante apposita procura, incaricare la stessa Agenzia di accedere, per suo conto, a tutti gli atti e i documenti necessari che siano in possesso di un'amministrazione pubblica.

Nei procedimenti ordinari (procedimento unico Art.7 DPR 160/2010) le istanze per l'esercizio delle attività, sono presentate al SUAP che, entro

trenta giorni dal ricevimento, salvi i termini più brevi previsti dalla disciplina regionale, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata. Verificata la completezza della documentazione, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro trenta giorni, ovvero indice una Conferenza di Servizi . La Conferenza di Servizi è sempre indetta nel caso in cui i procedimenti necessari per acquisire le intese, nulla osta, concerti o assensi abbiano una durata superiore ai novanta giorni ovvero nei casi previsti dalle discipline regionali. L' Agenzia trasmette la relativa documentazione, in via telematica, al responsabile del SUAP. L' Agenzia fornisce assistenza per l'individuazione dei procedimenti da attivare in relazione all'esercizio delle attività produttive o alla realizzazione degli impianti produttivi, nonché per la redazione in formato elettronico delle domande, dichiarazioni e comunicazioni ed i relativi elaborati tecnici. Se il comune lo consente, l' Agenzia può fornire supporto organizzativo e gestionale alla Conferenza di Servizi. Il provvedimento conclusivo del procedimento, assunto nei termini di cui agli articoli da 14 e 14ter della legge 7 agosto 1990 n. 241, è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste.

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 e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, 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.

E' facoltà degli interessati chiedere tramite il SUAP all'ufficio comunale competente per materia di pronunciarsi entro trenta giorni sulla conformità, allo stato degli atti, dei progetti preliminari dai medesimi sottoposti al suo parere con i vigenti strumenti di pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica, senza che ciò pregiudichi la definizione dell'eventuale successivo procedimento. Qualora occorranò chiarimenti circa il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell'impianto, il responsabile del SUAP, anche su richiesta 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 dieci 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'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241. La convocazione della riunione non comporta l'interruzione dell'attività avviata ai sensi delle disposizioni del presente capo.

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 , la sua agibilità e nei casi previsti dalla normativa vigente, il certificato di collaudo effettuato da un professionista abilitato, la trasmissione al SUAP della documentazione consente l'immediato esercizio dell'attività.

Il SUAP attua la trasmissione entro cinque giorni della documentazione alle amministrazioni ed agli uffici comunali competenti che sono tenuti ad effettuare i controlli circa l'effettiva rispondenza dell'impianto alla normativa vigente entro i successivi novanta giorni, salvo il diverso termine previsto dalle specifiche discipline regionali. 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, dandone contestualmente comunicazione all'interessato entro e non oltre quindici giorni dal ricevimento della comunicazione ; l'intervento di riduzione in pristino può essere direttamente realizzato anche da parte dell'imprenditore stesso.

I Ministri dello sviluppo economico, per la semplificazione normativa e per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e Unioncamere, assicurando il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese, predispongono , forme di monitoraggio sull'attività e sul funzionamento del SUAP, anche con riguardo all'articolazione sul territorio delle attività imprenditoriali e degli insediamenti produttivi, alle condizioni di efficienza del mercato e alla rispondenza dei servizi pubblici alle esigenze di cittadini ed imprese, prevedendo altresì la possibilità, per le imprese ed altri soggetti pubblici e privati, di effettuare segnalazioni e rilevare criticità.

I monitoraggi che comportino il trattamento di dati personali sono realizzati nel rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. I risultati del monitoraggio sono trasmessi, per i primi tre anni dalla data di entrata in vigore della presente disciplina, al Parlamento in una relazione annuale. Di essi sono informati, ove necessario, il responsabile del SUAP e le amministrazioni pubbliche interessate, anche ai fini dell'attivazione di controlli e verifiche di

competenza.

In conclusione, lo Sportello Unico può essere definito come un ufficio preposto ad accogliere le istanze degli utenti ed a porre in essere tutte le attività necessarie ad emettere un provvedimento unico, finale, conclusivo, di un complesso iter procedimentale che può vedere coinvolta una pluralità di Amministrazioni Pubbliche. Si viene, in tal modo, affermando una modalità procedimentale trasversale che “attraversa” le diverse amministrazioni, siano esse locali, regionali, statali. Tale modalità si muove nel rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di quello di leale collaborazione e risponde al principio di unicità. Lo Sportello Unico, oltre ad essere un ufficio, viene anche considerato la “modalità procedimentale” che introduce nel nostro ordinamento l’unicità del procedimento, ovvero la convergenza presso un unico ufficio di tutti gli atti autorizzatori, nulla osta, pareri, necessari per l’ottenimento di un provvedimento finale unico. Gli atti autorizzatori possono provenire sia dalla stessa Pubblica Amministrazione titolare dello Sportello Unico, ovvero dalla stessa amministrazione procedente, quanto da altre amministrazioni esterne. Nel secondo caso il procedimento coinvolge amministrazioni terze che possono non trovarsi in alcun rapporto di gerarchia con l’amministrazione procedente. Nonostante questa particolare situazione, gli atti autorizzatori rilasciati dalle altre

amministrazioni andranno a confluire nel procedimento avviato presso l'amministrazione procedente, unica responsabile del procedimento, perdendo la loro autonomia provvedimento, divenendo atti conclusivi di fasi sub-procedimentali oppure atti endo-procedimentali di un procedimento unificato. Caratterizza quindi il nuovo assetto normativo dello Sportello Unico il fatto che il cittadino dovrà presentare un'unica istanza per l'ottenimento degli atti autorizzatori necessari all'insediamento dell'impianto. Il cittadino imprenditore, pertanto, non dovrà più recarsi presso una molteplicità di uffici per presentare le diverse domande in precedenza richieste. La richiesta di eventuali, ulteriori, atti, documenti, nullaosta, pareri verrà infatti svolta dallo stesso sportello unico.

Viene soddisfatta, almeno sulla carta, la previsione dell'Art. 18, comma 2, della L. 241/1990 secondo la quale i documenti in possesso della stessa amministrazione procedente o di altra Pubblica Amministrazione devono essere acquisiti d'ufficio dal responsabile del procedimento. In realtà, in un sistema cartaceo, quale quello attuale, diviene spesso difficoltoso, per la stessa amministrazione procedente, il reperimento di documenti siti presso altre amministrazioni e risulta essere, invece, meno oneroso che il cittadino alleghi direttamente la documentazione, in suo possesso, necessaria al fine dell'avvio tempestivo della fase istruttoria. Tutte le fasi procedurali sono scandite in modo da prevedere dei termini certi, inoltre, per ogni

tipologia procedimentale prevista dalla norma, sono indicati i termini unici di conclusione del procedimento, entro i quali lo sportello dovrà pronunciarsi.

La pronuncia definitiva, al termine del procedimento unico, si concretizza con l'emanazione del provvedimento unico, in cui confluiscono, perdendo la loro autonomia, tutte le decisioni delle amministrazioni coinvolte.

Viste le comunanze tra la Teleamministrazione, in particolare i primi quattro capisaldi, e le previsioni normative riguardanti lo sportello unico, possiamo ora affermare che il principio di unicità procedimentale coincide con la Teleamministrazione.

Art. 4, comma 2-bis introdotto nel D.P.R. 447/1998 dal D.P.R. 440/2000 specifica che gli atti eventualmente rilasciati da altre amministrazioni “operano esclusivamente all’interno del procedimento unico”. Con l’introduzione di questo comma il legislatore ha meglio precisato il ruolo assunto dalle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento ed il valore del provvedimento conclusivo emesso dall’amministrazione procedente, ovvero dallo Sportello Unico, per il tramite del suo responsabile.

La realizzazione in via telematica del flusso di lavoro connesso alle diverse fasi procedurali ed endo-procedimentali (o sub-procedimentali) previste dal regolamento dello sportello unico darebbe piena attuazione all'amministrazione telematica.

CAPITOLO 7

Operatività dello Sportello Unico Attività Produttive alla luce della Direttiva servizi 59/2010.

Il mantenimento di alcuni regimi autorizzatori

Tenuto conto della precedente normativa il decreto legislativo 59/2010 consente l'istituzione o il mantenimento di regimi autorizzatori solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità. Nelle materie di legislazione concorrente, le Regioni possono istituire o mantenere albi, elenchi, sistemi di accreditamento e ruoli, solo nel caso in cui siano previsti tra i principi generali determinati dalla legislazione dello Stato.

Il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili.

Ove sia previsto un regime autorizzatorio, le condizioni alle quali è subordinato l'accesso e l'esercizio alle attività di servizi sono giustificate da un motivo imperativo di interesse generale, commisurate all'obiettivo di interesse generale, chiare ed inequivocabili, oggettive, rese pubbliche preventivamente, trasparenti e accessibili.

I requisiti e i controlli equivalenti o sostanzialmente comparabili quanto a finalità, ai quali il prestatore sia già assoggettato in un altro Stato membro, sono da considerarsi idonei ai fini della verifica della sussistenza delle condizioni per il rilascio di un titolo autorizzatorio, sempre che il prestatore o le autorità competenti dell'altro Stato membro forniscano al riguardo le informazioni necessarie.

Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi si limitano per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi.

Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

Qualora sussista un motivo imperativo di interesse generale, può essere imposto che il procedimento si concluda con l'adozione di un provvedimento espresso.

Il termine per la conclusione del procedimento decorre dal momento in cui il prestatore ha presentato tutta la documentazione necessaria ai fini dell'accesso all'attività e al suo esercizio.

Le autorità competenti assicurano che per ogni domanda di autorizzazione sia rilasciata una ricevuta. La ricevuta deve contenere le informazioni seguenti:

- a) il termine previsto per la conclusione del procedimento e i casi in cui la sua decorrenza subisca un differimento o una sospensione;
- b) i mezzi di ricorso previsti;
- c) fatti salvi i casi in cui il procedimento si conclude con l'adozione di un provvedimento espresso, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come rilasciata.

Quando la domanda è presentata per via telematica la ricevuta e' inviata tramite posta elettronica. Fatti salvi i poteri di ordini, collegi e organismi professionali e di organi collegiali che agiscono in qualità di autorità competente, ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori o dell'adozione di altri provvedimenti rilevanti per l'esercizio dell'attività di servizi è vietata la partecipazione diretta o indiretta alla decisione, anche in seno a organi

consultivi, di operatori concorrenti. Tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le Camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico.

L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici; sono fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

L'autorizzazione ha durata illimitata, salvo che non ricorra uno dei seguenti casi:

- a) previsione di un rinnovo automatico, purché compatibile con le disposizioni del presente decreto;
- b) previsione di una limitazione numerica dei titoli che possono essere rilasciati;
- c) limitazione della durata giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.

Restano salvi i casi in cui la decadenza dall'autorizzazione, la sospensione o la revoca conseguono al venir meno delle condizioni cui è subordinato il suo ottenimento. Le autorità competenti possono periodicamente verificare

la persistenza delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, anche richiedendo al prestatore le informazioni e la documentazione necessarie.

È consentita la previsione di un termine, anche a pena di decadenza, entro il quale il prestatore deve iniziare l'attività per la quale ha conseguito il titolo, salvo che non vi siano giustificati motivi per il mancato avvio.

CAPITOLO 8

Gli SUAP di terza generazione: caratteri degli Sportelli Unici più avanzati

Gli Sportelli unici per le attività produttive si stanno avviando verso il sesto anno di vita. Dove sono nati e si sono consolidati si è concluso il periodo di sperimentazione (SUAP di prima generazione) e si sta concludendo anche il periodo del consolidamento (SUAP di seconda generazione). Ora si va verso l'evoluzione e stanno nascendo gli Sportelli unici di terza generazione, quelli che si sono dati la qualità come obiettivo strategico.

Le nuove dimensioni della qualità degli sportelli unici per le attività produttive sono queste:

a) alta soddisfazione del cliente. Occorre individuare i requisiti del servizio che incidono sulla soddisfazione del cliente/utente, quali, ad esempio: celerità nel concludere il procedimento, semplificazione e chiarezza nelle relazioni tra pubblica amministrazione e cliente/utente, professionalità del personale. Si procede poi ad una indagine "scientifica" per conoscere il livello di soddisfazione del cliente/utente e si adottano gli interventi utili ad incrementare la sua soddisfazione. Il cliente/utente può contribuire ad adeguare il servizio alle proprie esigenze; a tal fine occorre dotarsi degli strumenti necessari per "ascoltarlo" in modo sistematico, per consentirgli di intervenire nel procedimento, per costruire insieme a lui il modo di ottimizzare la formulazione del progetto, così da consentirne

un'approvazione celere e semplice. In una parola occorre ricercare il modo per "inglobare" il cliente/utente nel servizio;

b) miglioramento continuo. La cultura del miglioramento continuo deve permeare tutti i lavoratori: l'apprendimento continuo è alla base del miglioramento di ognuno. Ricercare il miglioramento continuo è, prima di tutto, un atteggiamento culturale. Se tutti i lavoratori maturano pienamente la convinzione che migliorare il servizio è un obiettivo da perseguire in ogni momento, allora:

- 1) saranno attenti a registrare le non conformità del processo, a segnalarle alla direzione, proponendo come eliminarle;
- 2) saranno attenti a registrare ogni aspetto di insoddisfazione e di reclamo, per dare le giuste risposte;
- 3) saranno attenti a registrare le criticità e a trovare le soluzioni per superarle;
- 4) saranno attenti al bisogno del cliente/utente e a costruire un risposta adeguata alle sue esigenze;
- 5) saranno soddisfatti di aver reso un servizio, che ha soddisfatto qualcuno.

In ogni caso è bene ricercare il miglioramento continuo anche attraverso strumenti organici di programmazione del miglioramento stesso;

c) *controllo di gestione*. Il controllo di gestione dello SUAP può concentrarsi sull'aspetto saliente della sua missione: il contenimento dei tempi di conclusione del procedimento unico. Pertanto, esso può procedere alla registrazione dei tempi finali e di singole fasi del procedimento unico per ogni pratica. Alla fine di ogni periodo fissato (tre mesi, sei mesi, un anno) si può procedere ad elaborare indicatori da pubblicare attraverso uno specifico *report* annuale. Da esso devono essere ricavati input per il miglioramento del servizio.

d) *sviluppo dell'informatizzazione e firma digitale*. Il cosiddetto sportello unico "virtuale" non è e non deve essere contrapposto allo Sportello unico nato con il D.P.R. 447/1998. Anzi, l'informatizzazione è lo strumento che consente allo SUAP di affermarsi e diventare indispensabile.

F

Anche il Formez sta dedicando attenzione agli Sportelli unici che si sono dati un sistema qualità certificato. Sono quelli dei Comuni di Faenza (Ra), Correggio (Re), Pesaro e Viareggio (Lu).

Alcuni spunti si possono trarre da FACCHINI C., *Come realizzare una indagine di "customer satisfaction"*, in "Azienditalia", n. 10/2004, pp. 639-646.

Pensiamo infatti al valore aggiunto dato dal procedimento unico gestito per via elettronica, rispetto alle realtà in cui lo SUAP non è attivo, ancorché siano attivati tutti gli strumenti elettronici più avanzati. In quest'ultimo caso rimane la frammentazione degli endo-procedimenti. Occorre pertanto lavorare, sia pure gradualmente, per collegare tutte le pubbliche amministrazioni e per attivare tutti gli strumenti per gestire in modo completamente informatico il procedimento unico. La firma digitale sarà la condizione necessaria, ma non sufficiente per ottenere questo risultato.

CAPITOLO 9

SUAP Napoli

Il SUAP della Provincia di Napoli nasce per la sensibilità dimostrata verso i problemi del tessuto produttivo dell'area provinciale e dalla consapevolezza che gli stessi, almeno quelli attribuibili ad intoppi burocratici ed a rallentamenti della farraginoso macchina amministrativa, potessero in qualche modo essere se non risolti quanto meno attenuati da uno strumento allora innovativo se non rivoluzionario, ideato sulla scia dei provvedimenti tesi al buon andamento della P.A. che hanno caratterizzato gli interventi normativi a partire dalla legge "Bassanini" .

Un progetto teso alla informatizzazione dei Comuni ma anche alla introduzione di concetti nuovi e quindi spesso non troppo ben accetti, ricreando modalità operative nella maggior parte dei casi fossilizzate da tempo.

Sono stati inoltre portati a termine alcuni fondamentali steps operativi con i quali la Provincia di Napoli ha nuovamente dimostrato di voler mantenere il proprio ruolo quale punto di riferimento ed assistenza dei propri Comuni. Si è infatti dato il via ad una nuova fase di interventi che hanno portato alla realizzazione di un sito, ricco di contenuti fondamentali per l'utenza privata oltre che per gli stessi operatori comunali, realizzato dal personale del

SUAP provinciale.

Le attività successive, così come richiesto dagli stessi Comuni, spaziano dall'attivazione dell'informatizzazione all'accompagnamento nella risoluzione dei rapporti interprocedimentali con gli enti terzi (VVF, ASL, Prefettura, Camere di Commercio, Sovrintendenze...), alla promozione della diffusione e della migliore conoscenza delle opportunità e potenzialità esistenti per lo sviluppo economico del territorio, ponendo in essere, direttamente ed in collaborazione con gli altri Enti ed associazioni, tutte le iniziative volte a diffondere la conoscenza del territorio e delle potenzialità economico-produttive offerte dallo stesso.

A partire dal 1° ottobre 2011 a Napoli i procedimenti autorizzatori relativi all'esercizio di attività produttiva e/o alla realizzazione di interventi edilizi funzionali allo svolgimento dell'attività, vanno presentati esclusivamente in modalità digitale, attraverso lo Sportello "SUAP online" così come, a partire dal 1° luglio 2011, tutte le segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA) e le comunicazioni relative all'esercizio di qualsiasi attività produttiva e/o alla realizzazione di interventi edilizi funzionali allo svolgimento dell'attività.

La competenza della struttura riguarda qualsiasi attività produttiva, ivi comprese le attività manifatturiere, le attività agricole, commerciali ed

artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazione.

Per informazioni di carattere generale sui procedimenti è possibile rivolgersi ai singoli Servizi competenti per materia ed al Servizio Impresa e Sportello Unico.

Il Comune di Napoli ha svolto un'importante opera di revisione del proprio iter di gestione delle pratiche, raggiungendo diversi obiettivi:

- 1) razionalizzazione ed automazione delle procedure interne;
- 2) gestione informatica di tutte le pratiche ricadenti nelle competenze del SUAP, dalla presentazione fino al rilascio;
- 3) normalizzazione e omogeneizzazione di tutti i modelli di presentazione delle domande;
- 4) realizzazione del portale per la consultazione e la tracciabilità delle pratiche.

Il SUAP on line, il nuovo servizio telematico del Comune, sostituisce quindi il tradizionale rapporto allo sportello, divenendo così il nuovo punto di contatto tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione.

L'istanza telematica al SUAP può essere presentata da uno dei seguenti soggetti:

Cittadino - imprenditore: è la persona che ha un interesse diretto alla

presentazione dell'istanza.

Delegato: è il professionista (commercialista, avvocato, ingegnere, geometra, ...) a cui l'interessato, tramite apposita delega, decide di affidarsi per la redazione e la presentazione della domanda. Il delegato informerà puntualmente l'interessato circa lo stato della pratica ed eventuali comunicazioni che potessero giungere dagli uffici comunali.

Agenzia per le Imprese: Sono soggetti privati (associazioni di categoria, ordini e albi professionali, patronati) accreditati (ai sensi dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008). Svolgono funzioni di natura istruttoria e di asseverazione nei procedimenti amministrativi. L'interessato, tramite apposita procura, può incaricare l'Agenzia di seguire per suo conto tutte le fasi della pratica, dalla presentazione sino alla conclusione del procedimento.

Al fine di una corretta e completa compilazione della domanda, potrebbe essere utile verificare preventivamente tutti gli adempimenti e le informazioni necessarie alla presentazione dell'istanza.

Nel sito istituzionale del Comune di Napoli è stata predisposta un'area ad accesso pubblico, nella quale, è possibile prendere visione di tutta la modulistica riguardante le pratiche da presentare allo Sportello Unico delle Attività Produttive.

1. Collegarsi al sito del Comune di Napoli (www.comune.napoli.it)

2. Raggiungere la sezione dedicata al SUAP.
3. Verificare che la propria attività rientri nell'ambito di applicazione del SUAP
4. Prendere visione della documentazione in formato PDF
5. Predisporre l'eventuale documentazione integrativa richiesta (es.: fotocopia dei documenti di riconoscimento, delega, procura, copia del titolo abilitante)

È opportuno ricordare che la presentazione delle Comunicazioni, delle Segnalazioni Certificate (SCIA) e dei Procedimenti Autorizzatori deve avvenire esclusivamente in forma telematica, tramite la procedura prevista.

Se è la prima volta che l'utente accede ai servizi dell'area riservata SUAP, il sistema chiede di fornire l'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) da utilizzare per la ricezione delle comunicazioni provenienti dal Comune di Napoli.

Quindi il sistema procederà ad una verifica automatica dell'account di PEC dichiarato: solo a verifica avvenuta sarà possibile utilizzare l'applicazione "SUAP on line". La procedura di verifica PEC consiste nell'invio, all'indirizzo indicato, di un'e-mail a cui l'utente dovrà rispondere senza modificarne l'oggetto ed il contenuto .

La Conferenza di Servizi (CdS) è un istituto di semplificazione amministrativa dell'attività della pubblica amministrazione che raccoglie

tutti gli interessati intorno ad un tavolo comune, per poter meglio risolvere i problemi e confrontarsi su tematiche comuni, semplificando e razionalizzando così i procedimenti. L'utilità di una entità organizzativa come la Conferenza di Servizi assume, quindi, particolare importanza relativamente alle decisioni che coinvolgono una molteplicità di interessi e dunque una pluralità di organismi amministrativi.

Tale istituto è normato dalla vigente Legge 241/90 e in via speciale, dall'Art.7 del D.P.R.160 del 2010. Le determinazioni della Conferenza di Servizi sono propedeutiche al rilascio dell'autorizzazione finale.

All'utente che ha presentato istanza è data la possibilità di inviare al SUAP di riferimento una "*richiesta di convocazione della CdS*". Tale richiesta può essere inviata una sola volta all'atto della stessa all'utente sarà inviata la ricevuta di avvenuta presentazione della richiesta, con indicazione del relativo numero di protocollo. Gli uffici del Comune tuttavia, pur raccogliendo l'esigenza dell'istante, non sono obbligati a darle seguito.

Viene inoltre automaticamente inviata via PEC una ricevuta protocollata dell'avvenuta presentazione della richiesta.

Premesso che la piena attuazione degli Sportelli Unici si concretizza attraverso le seguenti attività: formazione degli addetti; affiancamento consulenziale; assistenza e trasferimento di competenze; dotazione hardware e software per gestione informatica del procedimento unico, per

la costituzione della rete telematica, per l'accesso allo sportello via INTERNET, per l'identificazione elettronica e la firma digitale; validità dell'organizzazione interna dello Sportello presso i Comuni (costituzione della struttura, formazione adeguata dei responsabili, procedimento unificato, modulistica, procedure e tempi per la definizione degli atti istruttori); monitoraggio e coordinamento dell'attività esplicata dagli Sportelli Unici con interventi mirati volti a rimuovere ostacoli e resistenze nella collaborazione di Pubbliche Amministrazioni; snellimento attività istruttoria mediante definizione di procedure standard semplificate per "impianti produttivi a struttura semplice" (Ente Regione); possibile gestione in forma associata dello Sportello Unico da parte di Comuni con meno di 10.000 abitanti; la Prefettura di Napoli, l'Amministrazione Provinciale di Napoli e la CCIAA di Napoli si impegnano ciascuna per le attribuzioni e le funzioni che le sono proprie, a promuovere l'immediata operatività degli Sportelli Unici, nell'ambito provinciale, assicurando al contempo un'efficace ed efficiente collaborazione che possa finalmente vedere nel Comune un unico interlocutore per le imprese che intendano procedere ad insediamenti produttivi.

Le direttrici d'intervento da parte delle Amministrazioni firmatarie si pongono due distinti obiettivi:

- garantire all'imprenditore locale uno sportello informativo telematico che sia in grado di fornire un articolato e completo assortimento di indicazioni per costituire una guida sicura per le svariate problematiche del mondo imprenditoriale;
- organizzare gli Sportelli Unici dell'ambito provinciale utilizzando una procedura telematica semplificata, con software specifico applicato in rete tra i Comuni e le altre Amministrazioni pubbliche interessate.

Per quanto attiene lo Sportello Informativo il servizio si svilupperà in moduli riguardanti:

- la legislazione (leggi e norme comunitarie, nazionali e locali nonché norme giurisprudenziali);
- le agevolazioni e gli strumenti finanziari (opportunità di finanziamento agevolato esistenti ed integrazione del sistema finanziario, comunitario, nazionale e regionale);
- l'avvio e la modifica di attività economiche ;
- l'analisi sulla consistenza dei dati del Registro dell'Impresa.

Per quanto concerne la realizzazione dello Sportello Unico e le sue operatività va assicurata la gestione informatizzata delle proprie attribuzioni rispondendo in tempo reale ed in piena trasparenza ai cittadini.

La Prefettura di Napoli, unitamente alla Provincia ed alle CCIAA,

contatta i Comuni e gli altri Enti Locali interessati, nonché i soggetti titolari di Patti Territoriali o Contratti d'Area per la sottoscrizione di singoli protocolli d'intesa.

L'Amministrazione provinciale, in particolare, fornisce ogni supporto tecnico ed amministrativo ai Comuni affinché possano costituire gli Sportelli Unici per le attività produttive secondo le modalità previste dalla legge, estendendo ad essi il contenuto di eccellenza e di formazione rilevate in altre realtà operative.

9.1 La convenzione con la C.C.I.A.A. di Napoli

In data 02 gennaio 2004 il Presidente della S.c.p.A. Il Miglio d'Oro ha sottoscritto con la C.C.I.A.A. di Napoli una "convenzione per il decentramento dei servizi di certificazione e pratiche camerali in modalità telematica". "Lo Sportello Unico del Miglio d'Oro è un caso di eccellenza nella Provincia di Napoli e in ambito nazionale. La sua forza risiede nella qualità del servizio offerto, nella costante ricerca e offerta di ulteriori servizi all'impresa e nel regolare coinvolgimento di tutti gli attori locali per la valutazione e l'innalzamento della qualità dell'offerta.