



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Suap

**GUIDA AL PROCEDIMENTO UNICO
PER UFFICI ED ENTI TERZI**

SardegnaSuap





SUAP: definizione

Per poter approfondire il funzionamento ed il ruolo dello Sportello Unico per le Attività Produttive, occorre fare anzitutto qualche cenno storico sulla sua istituzione e sugli scopi per i quali è stato previsto nel nostro ordinamento.

Il SUAP è il soggetto istituzionalmente preposto al coordinamento e alla regia dell'iter amministrativo necessario per l'insediamento di qualunque attività imprenditoriale.

Il SUAP non è stato istituito dalla L.R. n° 3/2008, ma esiste nell'ordinamento nazionale dal 1998 quando il Decreto Legislativo n° 112 ha gettato le basi di questo nuovo importante servizio della Pubblica Amministrazione.

Il decreto prevedeva che *“Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie. Le funzioni sono esercitate prioritariamente attraverso gli sportelli unici per le attività produttive”*.

Il principio cardine del funzionamento del SUAP, stabilito dallo stesso D.Lgs. n° 112/1998, è:

Il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico. L'istruttoria ha per oggetto in particolare i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza.

Ciò significa che, per le pratiche di competenza del SUAP, i diversi adempimenti amministrativi e le autorizzazioni previste da varie norme nazionali e regionali, di competenza di uffici ed amministrazioni diverse, si “fondono” in un unico procedimento, coordinato e diretto dallo stesso SUAP.

L'obiettivo principale è quello di fondere tutte le autorizzazioni in un titolo abilitativo unico ed onnicomprensivo, che dia all'imprenditore una reale garanzia di cantierabilità del proprio investimento, evitando (come accadeva in passato) di ottenere tanti assensi parziali, ognuno dei quali non fornisce alcuna informazione e garanzia sui tempi, sul buon esito e sulla necessità di ulteriori autorizzazioni da parte di ulteriori uffici o Enti.

Fino al 5 marzo 2008 la disciplina del procedimento, anche in Sardegna, è stata dettata dal D.P.R. n° 447/98; dopo tale data, l'intero sistema è stato completamente riformato e rivoluzionato dalla Legge Regionale n° 3/2008 art.1 commi 16-32.

Anche a livello nazionale è in corso una riforma del SUAP: il 10 giugno 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato un nuovo regolamento, destinato a sostituire il D.P.R. n° 447/1998, il cui contenuto è più aderente anche alle previsioni della L.R. n° 3/2008.





La riforma della L.R. n° 3/2008

Con l'approvazione della L.R. n° 3 del 5 marzo 2008, il funzionamento degli Sportelli Unici per le Attività Produttive in Sardegna è stato totalmente rivoluzionato.

Si tratta attualmente della norma più moderna e avanzata in materia di SUAP nell'intero panorama nazionale, che ha garantito una pressoché totale diffusione degli Sportelli Unici su tutto il territorio regionale, assicurando nel contempo una drastica riduzione dei tempi necessari per la gestione degli iter burocratici relativi alle attività ed agli impianti produttivi.

Il punto di forza del nuovo sistema introdotto con la L.R. n° 3/2008 è il rovesciamento dei ruoli e delle modalità di interazione fra le Pubbliche Amministrazioni da un lato, e il mondo imprenditoriale e dei liberi professionisti dall'altro.

Per realizzare un qualsiasi intervento o per avviare un'attività, lo schema classico procedurale ha sempre previsto la presentazione di un'istanza alla pubblica amministrazione, a seguito della quale l'Ente pubblico effettuava le proprie verifiche e, al termine dell'istruttoria, rilasciava il *provvedimento autorizzatorio* che legittimava il privato all'effettuazione di quanto proposto. Solo nei casi più banali e marginali, in passato, si poteva far ricorso alle comunicazioni o dichiarazioni preventive (DIA), evitando di attendere il rilascio di un atto espresso.

La L.R. n° 3/2008 ha rovesciato questo sistema: al SUAP, oggi, nella quasi totalità dei casi non si presenta alcuna *domanda*, non si chiede alcun *permesso* per realizzare il proprio intervento o per avviare la propria attività, ma piuttosto si *comunica* l'avvio dell'intervento, dichiarandone nel contempo la piena rispondenza alle norme vigenti.

Con la L.R. n° 3/2008, l'autocertificazione diventa la strada ordinaria per evitare la burocrazia, e le pubbliche amministrazioni assicurano piena fiducia all'imprenditore e ai suoi tecnici, ai quali viene demandata una scrupolosa verifica di conformità alla Legge: il privato assume la piena responsabilità del proprio operato e può avviare in tempi brevissimi, spesso immediatamente, la propria attività. La pubblica amministrazione effettua i controlli sulla veridicità di quanto dichiarato, e in tutto ciò si raggiunge un concreto obiettivo di semplificazione amministrativa:

Rendere indifferente, per il cittadino-imprenditore, il tempo che la Pubblica Amministrazione impiega per fare le proprie verifiche.





Il campo di applicazione

Il SUAP agisce come interlocutore unico nelle diverse fasi dell'insediamento e della vita di un'impresa:

1. Nella fase di localizzazione dell'Impianto produttivo;
2. Nella fase di costruzione degli immobili destinati all'attività produttiva, sia per l'ottenimento del titolo abilitativo edilizio che, al termine dei lavori, per rendere agibile e operativo l'impianto.
3. Nella fase di avvio dell'attività imprenditoriale, quando questo presuppone l'ottenimento di un titolo abilitativo per l'esercizio, e per tutte le variazioni successive: riconversione dell'attività, subingresso nella titolarità, trasferimento, avvio di attività accessorie, cessazione e simili.

L'art. 1, comma 16 della L.R. n° 3/2008 delinea normativamente il campo di applicazione delle disposizioni in materia di procedimento unico. Esso prevede che il SUAP sia responsabile di:

- *tutti i procedimenti amministrativi relativi alle attività economiche e produttive di beni e servizi.* Ciò significa che, ogni qualvolta un'attività economica imprenditoriale o professionale debba acquisire, nell'ambito della propria attività, un qualsiasi titolo abilitativo, questi dovrà rivolgersi necessariamente al SUAP;
- *tutti i procedimenti amministrativi inerenti alla realizzazione, all'ampliamento, alla cessazione, alla riattivazione, alla localizzazione e alla rilocalizzazione di impianti produttivi.* Ogni qualvolta si abbia quindi un intervento relativo ad un immobile destinato funzionalmente all'esercizio di un'attività produttiva, la pratica è di competenza del SUAP.

Con la L.R. n° 11/2010 è stata definitivamente chiarita anche la competenza del SUAP sulle attività imprenditoriali di edilizia residenziale.

Anche il recentissimo D.Lgs. 59/2010, con il quale è stata recepita nell'ordinamento statale la c.d. Direttiva Servizi "Bolkestein", ci aiuta a delineare il campo di competenza del SUAP: il decreto stabilisce infatti che *tutti i prestatori di servizi presentano le domande necessarie per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio presso lo sportello unico.*

Del procedimento unico fanno parte i profili relativi all'intervento edilizio e tutte le verifiche connesse in materia di ambiente, sicurezza, tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico-culturale, igiene e sanità, ecc.

E' importante ricordare che, quando un intervento ricade nel campo di applicazione della L.R. n° 3/2008, la pratica va presentata *direttamente ed esclusivamente* al SUAP.





Due sole tipologie di procedimento

Un altro importante ed ambizioso obiettivo della L.R. n° 3/2008 è quello di unificare, nel complesso e disarticolato panorama normativo vigente, tutti gli iter burocratici previsti dalle singole leggi di settore nel minor numero di schemi procedurali possibile, attuando così una forte spinta per la reale *unificazione del procedimento*.

Le varie norme settoriali prevedono ciascuna la necessità di ottenere talvolta autorizzazioni, talvolta pareri, nulla osta, assensi preliminari e/o definitivi, ovvero prevedono la necessità di presentare dichiarazioni, comunicazioni, asseverazioni, perizie giurate o atti ancora diversi. Ogni legge prevede poi regole procedurali, tempistiche e iter propri, che raramente si raccordano con gli adempimenti in capo agli ulteriori Enti, con il risultato che nello schema tradizionale i diversi atti d'assenso venivano acquisiti *in serie*, ovvero uno dopo l'altro, per cui i tempi necessari ai diversi uffici si sommavano.

Il SUAP lavora secondo due soli schemi procedurali, che mirano a ricondurre ad essi tutto il variegato panorama delle discipline procedurali previste dalle singole norme settoriali. Gli Enti e gli uffici lavorano *in parallelo*, compiendo le verifiche di propria competenza in contemporanea rispetto agli altri. Le eccezioni a tale principio sono pochissime, e sono limitate a procedimenti regolati da *leggi speciali*, quando per la singolare peculiarità dell'iter amministrativo previsto dalla norma settoriale non è possibile ricondurla nei cardini del procedimento unico (ad esempio, quando si deve esprimere discrezionalmente un organo collegiale, quando vi sono esigenze di pubblicità, quando occorre emanare un bando ad evidenza pubblica, e simili casi).

Anzitutto, occorre premettere che qualsiasi procedimento viene avviato mediante la presentazione di una dichiarazione autocertificativa, da redigersi su un modello unico regionale denominato DUAAP.

I due soli schemi di iter amministrativo previsti dalla L.R. n° 3/2008 sono:

- il procedimento in *Immediato avvio*, che prevede la presentazione della DUAAP contenente la dichiarazione di conformità dell'intervento a tutte le norme applicabili, e consente l'avvio contestuale o trascorsi 20 giorni;
- Il procedimento in *Conferenza di servizi*, limitato alle sole eccezioni previste dalla Legge, che prevede la convocazione di una conferenza fra tutte le amministrazioni coinvolte, che decidono contestualmente, in una sola seduta da svolgersi nel giro di un mese circa, la fattibilità dell'intervento o le modifiche necessarie per poter ottenere l'assenso.

A questi si aggiungono le procedure semplificate per la messa in esercizio degli impianti produttivi, mediante la *dichiarazione di agibilità* e il *collaudo*.





Norma di settore o procedimento unico?

La maggiore difficoltà nella gestione dei procedimenti unici da parte degli Enti terzi consiste nel conciliare le disposizioni della propria legge settoriale con quelle in materia di procedimento unico, e comprendere in che rapporto devono essere intese le diverse norme, dove inizia e dove finisce il proprio ruolo, cosa cambia e cosa invece è assolutamente invariato rispetto al passato.

In estrema sintesi, si può affermare che quello che è certamente cambiato rispetto al passato è l'*iter procedurale* da seguire, mentre quello che non ha subito alcuna variazione è relativo alle *condizioni* ed ai *requisiti legittimanti*, così come la *competenza* per materia, che in nessun caso è stata trasferita al SUAP.

Le norme sul procedimento unico non hanno modificato i seguenti aspetti:

- I requisiti tecnici, soggettivi ed oggettivi che le diverse norme pongono come condizione per poter esercitare una determinata attività o per realizzare un determinato intervento;
- La competenza dei singoli uffici e delle singole amministrazioni a compiere gli accertamenti istruttori e le verifiche nel proprio campo, e ad agire di conseguenza: la pratica verrà quindi sempre presentata al SUAP, ma questo si limita a svolgere il ruolo di regista e coordinatore procedimentale, demandando agli altri uffici ed Enti l'esercizio delle proprie funzioni;

Le norme sul procedimento unico hanno invece modificato il *modo* in cui ogni attore compie le proprie verifiche ed esercita le proprie competenze, delineando un unico iter amministrativo entro cui tutti devono operare.

Non si può seguire la procedura prevista dalla propria norma settoriale nell'ambito di un procedimento unico, perché ciò non sarebbe in alcun modo possibile. Le due norme (quella settoriale e quella sul procedimento unico), in realtà, sono solo apparentemente contrastanti fra loro, in quanto disciplinano due fattispecie diverse: la norma settoriale regola infatti il singolo procedimento, quando esso è a sé stante e non rientra in uno schema più generale come il procedimento unico.

In altri termini, lavorare nell'ambito di un procedimento unico significa esercitare la stessa competenza ed effettuare le stesse verifiche del passato, ma seguendo uno schema diverso, che è uguale per tutti: se un determinato impianto produttivo dovrà possedere determinati standard di sicurezza e avere certe dimensioni, occorrerà verificare sempre gli stessi elementi, ma la strada da percorrere per accertarne la piena conformità sarà diversa.

Se abbiamo capito questo concetto, sappiamo lavorare col SUAP.





Cosa cambia?

Il fatto di non seguire la procedura prevista dalla norma settoriale non deve apparire come un'anomalia, né si deve temere di compiere omissioni nell'ambito della propria attività.

Occorre premettere anzitutto che questo principio non è valido solo per le norme regionali, o comunque per le materie rientranti nella competenza legislativa regionale, in quanto i principi del procedimento unico, dell'autocertificazione, della conferenza di servizi, del collaudo e tutte le specifiche dell'attività del SUAP sono stati istituiti dalle norme statali e sono previsti dalle leggi nazionali ben prima dell'entrata in vigore della L.R. n° 3/2008, che da questo punto di vista ha solo riformato i dettagli della procedura nel quadro dei principi generali validi in tutto il Paese.

Gli elementi procedurali sostanzialmente diversi da quelli previsti dalla norma settoriale sono i seguenti:

1) La presentazione della pratica

Quando un intervento ricade nel campo di applicazione della L.R. n° 3/2008, la pratica va presentata *direttamente ed esclusivamente* al SUAP: **gli altri Enti e uffici non possono infatti accettare alcuna richiesta formulata direttamente ad essi, e hanno l'obbligo di dichiararne immediatamente l'irricevibilità.**

Anche la normativa statale, già dal 1998, prevede che *"Le altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare al richiedente atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o atti di consenso anche a contenuto negativo, comunque denominati"*.

E' normale che la singola norma settoriale preveda la presentazione direttamente all'Ente competente, ma questo si applica solo quando la pratica non rientra in un procedimento unico.

Ignorare questo principio espone a notevoli responsabilità, in quanto si tratta di atti illegittimi, ed inoltre il SUAP sarà in seguito costretto ad avviare nuovamente lo stesso endoprocedimento, non potendo considerare valido un atto emesso al di fuori del procedimento unico.

2) La modulistica

Il SUAP opera secondo una modulistica unica perfettamente in linea con la L.R. n° 3/2008, predisposta dalla Regione con la collaborazione dei diversi Enti coinvolti e pubblicata sul sito www.sardegna-suap.it.

L'utilizzo di modulistica diversa in immediato avvio, configurata in forma di "domanda" comunque formulata, non può essere compatibile in un procedimento di natura autocertificata, e come tale non può essere accettata dal SUAP. Piuttosto che richiedere l'utilizzo di moduli riferiti alla norma settoriale, è più opportuno segnalare in che modo integrare la modulistica unica riferita al proprio settore di competenza, contattando il Coordinamento Regionale SUAP.





3) L'emissione di atti autonomi

Sia che si tratti di procedimento in immediato avvio che in conferenza di servizi, in alcun caso è previsto che i singoli uffici ed Enti coinvolti debbano concludere il proprio endoprocedimento mediante l'emissione dell'atto ordinario previsto dalla norma settoriale (sia esso un parere, un nulla osta, un'autorizzazione, una determinazione o qualsiasi altro atto autonomo). Infatti:

- nel procedimento in *immediato avvio*, come si vedrà meglio nel prosieguo, il titolo abilitativo è già in possesso dell'interessato. Gli enti preposti devono effettuare le proprie verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni, ma non si ha l'emissione di alcun atto finale, ancorché previsto dalle norme settoriali;
- nel caso di *conferenza di servizi*, tutti gli atti endoprocedimentali sono sostituiti da un semplice parere da rendersi in sede di conferenza. La stessa Legge n° 241/90 è chiara nell'affermare che *"la determinazione motivata di conclusione del procedimento **sostituisce**, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza"*.

4) Il diniego e l'emissione di provvedimenti interdittivi

Quando le verifiche non hanno esito favorevole, occorre inibire la realizzazione dell'intervento o l'esercizio dell'attività.

Il procedimento in conferenza di servizi, ai sensi dell'art.14 ter della 241/90 e s.m.i. si conclude con un provvedimento finale che viene emesso dal SUAP *"valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede"*. Quando emergono motivi ostativi, il SUAP emette di regola un provvedimento finale di diniego e l'imprenditore non può realizzare l'intervento proposto.

Nel procedimento in immediato avvio, le cose sono più complesse. Poiché la DUAAP non è una *domanda*, l'interessato è già in possesso del titolo abilitativo, che deve quindi essere privato di efficacia.

In questo caso, spetta sempre all'ufficio o all'Ente competente per la relativa potestà autorizzatoria emettere i provvedimenti inibitori che ritenesse necessari, che secondo il disposto della Legge devono essere comunicati al SUAP e all'interessato.

È importante capire che non è sufficiente segnalare le irregolarità al SUAP, poiché questo non avrebbe comunque la competenza per poter privare la DUAAP di efficacia. Quando si dovessero rilevare difformità di qualsiasi genere, occorre essere conseguenti nel disporre le prescrizioni o le misure interdittive necessarie, secondo la procedura descritta in dettaglio nei successivi paragrafi.

Anche in caso di false dichiarazioni, l'obbligo di segnalazione alla Procura della Repubblica e/o all'ordine professionale spetta sempre al funzionario dell'ufficio che ne ha rilevato la sussistenza, e non al SUAP.





La normativa

La normativa di riferimento sul procedimento unico in Sardegna è contenuta nei seguenti atti:

- Legge Regionale 5 marzo 2008, n° 3, art. 1, commi 16-32 (*norma principale di riferimento*);
- Legge Regionale 14 maggio 2009, n° 1, art. 4, comma 5 (*contiene alcune modifiche al testo originario della L.R. n° 3/2008*);
- Legge Regionale 7 agosto 2009, n° 3, art. 2, comma 30 e art. 5, comma 21 (*contiene alcune modifiche al testo originario della L.R. n° 3/2008*);
- Deliberazione G.R. 11 aprile 2008, n° 22/1— Circolare applicativa (*contiene il dettaglio di tutte le disposizioni applicative della norma, costituendo un importante vademecum operativo*).

Gli strumenti di lavoro

Per iniziare a lavorare con il SUAP, è necessario anzitutto prendere confidenza con gli strumenti che sono messi a disposizione degli Enti e dei cittadini per garantire una piena operatività alla riforma. Questi sono:

1) Il portale www.sardegناسuap.it

Sul portale SUAP, accessibile dall'indirizzo www.sardegناسuap.it, sono contenuti una serie di dati ed informazioni fondamentali. Essi comprendono una raccolta normativa, gli indirizzi e i nominativi dei referenti dei SUAP dei Comuni dell'Isola, una descrizione degli iter procedurali necessari per le diverse tipologie di attività, la modulistica unificata regionale, una banca dati degli incentivi e delle agevolazioni, oltre a una serie di news di interesse generale. Attraverso un sistema di registrazione e autenticazione, è persino possibile inoltrare le pratiche firmate digitalmente direttamente a uno dei SUAP aderenti alla rete informatica regionale.

2) La intranet

All'indirizzo <http://intranet.sardegناسuap.it> è disponibile una piattaforma riservata agli addetti dei SUAP, nonché ai referenti presso gli uffici e gli Enti terzi coinvolti nel procedimento unico.

Sulla intranet si trovano numerosi documenti di approfondimento sul procedimento unico, le news aggiornate per gli addetti ai lavori, un forum di discussione e un'area in cui è possibile porre quesiti e consultare le risposte già fornite dal coordinamento regionale.

E' utile richiedere le credenziali di accesso alla intranet rivolgendosi al coordinamento regionale SUAP.





La presentazione della DUAAP

L'art. 1, comma 21 della L.R. 3//2008 stabilisce che *"Il procedimento unico inizia con la presentazione, al SUAP competente per territorio, di una dichiarazione autocertificativa da parte dell'impresa che attesta la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento, corredata degli elaborati progettuali, da presentarsi, a pena di irricevibilità, anche su supporto informatico, e della dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile"*.

In termini operativi, per le modalità da seguire per la presentazione della DUAAP ci si può basare sulle indicazioni fornite nelle *"Istruzioni per l'utilizzo della modulistica unificata"* disponibili sul portale www.sardegna-suap.it.

In particolare, occorre ricordare che:

- se la pratica è firmata digitalmente da tutti i soggetti che avrebbero firmato gli stampati: poiché i documenti digitali sono a tutti gli effetti equivalenti a quelli originali, non potranno essere richieste copie cartacee all'interessato (cfr. D.Lgs. 82/2005, *Codice dell'Amministrazione Digitale*). In questo caso, il SUAP inoltrerà la pratica a tutti gli uffici coinvolti solo in formato elettronico. Qualora un ufficio abbia necessità di copie cartacee, dovrà procedere autonomamente a stampare i documenti;
- se la pratica non è firmata digitalmente: tutti i documenti dovranno essere presentati, a pena di inammissibilità dell'istanza, anche digitalmente, ma non si potrà prescindere dalla presentazione dell'originale cartaceo. Per le pratiche non firmate digitalmente, il SUAP richiederà all'interessato una sola copia cartacea per ciascuno degli uffici e degli Enti coinvolti nel procedimento unico.

I diversi uffici coinvolti nelle verifiche istruttorie potranno, eventualmente, far conoscere l'esito della propria attività istruttoria inviando al SUAP una nota di riscontro, nella quale potranno essere indicate prescrizioni e condizioni secondo quanto appresso specificato, senza necessità di allegare alcuna copia del progetto.

Come tale, l'invio da parte del SUAP di una sola copia degli elaborati a ogni ente terzo appare pienamente sufficiente, non essendo prevista in nessun caso la vidimazione e la restituzione di alcun elaborato né all'interessato, né al SUAP. D'altra parte, assieme ad una copia cartacea le varie amministrazioni saranno in possesso degli elaborati in formato digitale, utili per la duplicazione, l'archiviazione e per ogni fine diverso inerente le proprie verifiche.





Verifica di ricevibilità, vidimazione e ricevuta

All'atto della presentazione della dichiarazione autocertificativa, il SUAP effettua un controllo formale sulla completezza della dichiarazione autocertificativa, ed in particolare sui seguenti aspetti:

- Corretta e completa compilazione della modulistica;
- Effettiva presenza di tutte le attestazioni di conformità dichiarate;
- Presenza degli allegati e dei documenti richiesti per la verifica di conformità dell'intervento.

Quando il SUAP ritiene che la pratica sia formalmente completa, procede all'accettazione della pratica e alla sua vidimazione.

Nei procedimenti in immediato avvio, come si vedrà meglio più avanti, all'atto della vidimazione il SUAP rilascia all'interessato la ricevuta ai sensi dell'art. 1, comma 22, della L.R. 3/2008. Essa è costituita da una copia della DUAAP e di tutti i modelli e i documenti ad essa allegati, opportunamente vidimati. Tale documentazione, nel complesso, costituisce (subito o dopo venti giorni, a seconda del caso che ricorre) il titolo abilitativo sostitutivo del provvedimento autorizzatorio e deve essere mostrata in caso di controlli da parte degli organi di vigilanza.

Nei procedimenti in conferenza di servizi, come si vedrà meglio più avanti, all'atto della vidimazione viene restituita una semplice attestazione di presentazione della DUAAP, poiché tutti gli elaborati vidimati verranno restituiti solo unitamente al provvedimento unico finale.

Quando il SUAP non ritenga idonea la documentazione presentata, procede a dichiararne l'*irricevibilità*. In generale, una pratica è irricevibile quando:

- la documentazione sia carente di quella minima necessaria all'avvio del procedimento e non risulti possibile colmare tale incompletezza attraverso delle successive integrazioni;
- non si seguano le modalità ed i formati previsti per legge e specificati per la presentazione della documentazione (ad esempio: se la pratica non viene presentata nei formati cartaceo e digitale, in assenza di firma autografa e/o digitale, ecc.);
- vengano omesse o modificate le dichiarazioni di responsabilità, necessarie per legge, in essa contenute.

In fase di verifica di ricevibilità, non è prevista da parte del SUAP alcuna verifica di merito delle dichiarazioni rese, essendo la stessa demandata ai diversi uffici competenti per le specifiche materie, in una fase successiva.





Il procedimento in immediato avvio

Il procedimento in immediato avvio, basato sull'autocertificazione, è la modalità ordinaria per la presentazione delle pratiche al SUAP.

E' sempre necessario seguire il procedimento in immediato avvio quando non si ricada in una delle eccezioni espressamente previste dall'art. 1, comma 24 della L.R. n° 3/2008, che comportano la necessità di optare per il procedimento in conferenza di servizi.

In termini operativi, si deve optare per l'immediato avvio ogni qualvolta:

- la verifica sulla conformità dell'intervento alle norme vigenti non comporti alcuna valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione competente. Si tratta della fattispecie ordinaria e più ricorrente;
- la verifica sulla conformità dell'intervento alle norme vigenti comporti una valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione competente, in materie diverse da quelle indicate all'art. 1, comma 24 della L.R. n° 3/2008. Si tratta, in questo caso, di un'eventualità residuale.

Il concetto di discrezionalità, fondamentale per poter comprendere ed applicare correttamente le norme sul procedimento SUAP, è legato alla norma settoriale.

Non si ha alcuna discrezionalità quando la conformità di un dato intervento è legata a parametri oggettivi e predeterminati in base a leggi, regolamenti, disposizioni amministrative o piani e programmi vigenti. Si configura invece una discrezionalità quando la conformità deve essere valutata dall'Ente competente, volta per volta, in base a criteri generali che non si sostanzino in elementi misurabili e predeterminati.

Ciò dipende quindi esclusivamente dalla natura delle verifiche che devono essere condotte, e non dalla tipologia dell'assenso che la norma settoriale prescrive: capita molto frequentemente che, nonostante la legge di settore prescriva l'obbligo di ottenere un'autorizzazione, un parere o un nulla osta anche vincolante, ma non vi sia alcuna discrezionalità nella valutazione.

La norma prevede che, in questi casi, la DUAAP debba essere corredata dalle dichiarazioni di conformità alla normativa applicabile, da rendere sui modelli distinti come "*allegati A*" nella modulistica regionale.

Se non sussistono valutazioni discrezionali, gli allegati A devono essere sottoscritti dal tecnico progettista, o da un altro tecnico dallo stesso designato, purché ricorrano le seguenti circostanze:

- il dichiarante sia un tecnico abilitato, iscritto al relativo ordine/collegio professionale, e l'intervento cui si riferisce la dichiarazione di conformità rientri interamente nel campo di competenza individuato dalla propria abilitazione professionale;





- il dichiarante sia munito di assicurazione per la responsabilità professionale. A tal fine, il committente deve controfirmare per accettazione la polizza assicurativa stipulata dal proprio tecnico di fiducia, il quale avrà l'onere di dichiarare l'importo stimato dell'intervento. Non è previsto dalla Legge alcun obbligo di copertura integrale dell'importo con il massimale della polizza, né l'obbligo di stipulare una polizza per ogni lavoro, essendo a tutti gli effetti sufficiente l'accettazione del committente.

E' possibile la sottoscrizione dei diversi allegati A necessari per una determinata pratica da parte di tecnici diversi, ognuno competente per una specifica tematica, purché ognuno di essi possieda i requisiti sopra indicati, ed in particolare ciascuno sia comunque coperto da polizza assicurativa.

In ogni caso, spetta al tecnico progettista, ed a colui che sottoscrive le dichiarazioni di conformità, accertare ed attestare l'assenza di discrezionalità nella valutazione della conformità dell'impianto produttivo.

Se sussistono valutazioni discrezionali in materie diverse da quelle indicate nel comma 24, la dichiarazione di conformità, o più precisamente le parti di essa riferibili al campo tecnico in cui è prevista la discrezionalità, devono essere redatte da un ente tecnico certificato, ovvero da un professionista con almeno dieci anni di iscrizione al proprio ordine o collegio.

In tutti i casi di immediato avvio, la legge prevede che la ricevuta rilasciata dal SUAP costituisce *sia titolo autorizzatorio per l'immediato avvio dell'intervento dichiarato che titolo edilizio*. In questi casi non è quindi previsto il rilascio di alcun atto amministrativo o di alcun parere, né da parte del SUAP né da parte dei diversi uffici ed Enti coinvolti nel procedimento. La DUAAP vidimata, unitamente ai suoi allegati, sostituisce a tutti gli effetti di legge tutti i titoli abilitativi necessari, e quindi i provvedimenti di competenza delle diverse Amministrazioni coinvolte nel procedimento SUAP, costituendo titolo abilitativo unico ed onnicomprensivo per la realizzazione dell'intervento o per l'esercizio dell'attività dichiarata. Ciò, ovviamente, fatto salvo il potere di verifica delle dichiarazioni rese e di intervento successivo, che resta comunque in capo alle Amministrazioni competenti.

Non in tutti i casi, però, la ricevuta rilasciata dal SUAP ha valore di titolo abilitativo da subito. Il procedimento in immediato avvio si suddivide infatti, a sua volta, in due sotto-casi distinti:

- A) il procedimento *ad efficacia immediata* propriamente detto;
- B) Il procedimento *ad efficacia differita di venti giorni*.





Immediato avvio a 0 giorni

Nel procedimento in immediato avvio, la ricevuta rilasciata dal SUAP ha valore di titolo abilitativo sin dal momento della presentazione della DUAAP, in tutti i casi in cui la pratica abbia per oggetto il solo esercizio dell'attività e non comporti valutazioni tecniche di tipo discrezionale.

Per l'avvio di un'attività l'imprenditore potrà quindi aprire l'esercizio non appena uscirà dal SUAP con la DUAAP vidimata, così come previsto anche dal nuovo art. 19 della Legge n° 241/1990 che ha introdotto la SCIA nell'ordinamento statale. La validità immediata si estende anche a tutti i titoli abilitativi connessi (scarichi, impatto acustico, ecc.) purché non discrezionali.

La DUAAP ha sempre efficacia immediata anche quando la norma settoriale prevede una semplice comunicazione o una SCIA.

Sono quindi da ricomprendere nell'immediato avvio a zero giorni anche interventi edilizi minori quali opere interne, manutenzione straordinaria e altri interventi di edilizia libera (per cui è prevista una comunicazione), nonché tutti gli interventi precedentemente soggetti a DIA edilizia, che in base al nuovo art. 19 della Legge n° 241/1990 ha efficacia immediata.

Immediato avvio a 20 giorni

Quando la DUAAP in immediato avvio prevede un intervento edilizio precedentemente soggetto a concessione edilizia, ovvero se sono presenti dichiarazioni di conformità di natura discrezionale in materie diverse da quelle indicate al comma 24, la ricevuta rilasciata dal SUAP acquisisce valore di titolo abilitativo solo a seguito del decorso di venti giorni dalla data di presentazione.

La legge prevede, di regola, la contestualità fra la presentazione e il rilascio della ricevuta; qualora non fosse logisticamente possibile una verifica ed una vidimazione istantanea, è bene tener presente che comunque il SUAP deve provvedere a rilasciare la ricevuta o a dichiarare l'irricevibilità della pratica entro due giorni dalla data di effettiva presentazione. I venti giorni decorrono comunque dal momento della presentazione, anche se la vidimazione dovesse avvenire in data successiva.

La necessità di attendere venti giorni per poter avviare l'intervento non deve però trarre in inganno, o ingenerare la falsa convinzione che, se non si riceve alcuna comunicazione in tale lasso di tempo, ciò significhi che le verifiche sono state interamente compiute ed hanno avuto un esito favorevole.

I venti giorni servono infatti, a maggior tutela sia per la Pubblica Amministrazione che per il cittadino, per effettuare una prima verifica sulle autocertificazioni rese sotto la responsabilità di tecnici/imprenditori per rilevare eventuali difformità evidenti, onde intervenire tempestivamente. È bene però tener presente che il potere di verifica e di intervento da parte degli Enti competenti non si esaurisce con il decorso dei venti giorni, essendo possibile intervenire anche in seguito.





Tempi del procedimento

Una volta ricevuta la DUAAP, il SUAP trasmette *per via telematica*, entro due giorni lavorativi, la dichiarazione autocertificativa e la documentazione allegata alle amministrazioni competenti per i singoli endoprocedimenti.

La L.R. 3/08 prescrive l'obbligo di trasmissione della documentazione per via telematica; tuttavia, per pratiche non firmate digitalmente, deve obbligatoriamente seguire l'invio dei documenti su supporto cartaceo.

Nel caso in cui l'Ente destinatario utilizzi il software regionale di gestione della pratica, l'obbligo di trasmissione per via telematica sarà adempiuto attraverso l'upload nel software regionale.

In alternativa si potrà procedere con l'invio di una mail con posta elettronica certificata. Qualora il SUAP e/o l'ufficio ricevente non disponessero di una casella di posta elettronica certificata, si procederà per il tramite della posta elettronica ordinaria.

Si precisa che la copia inviata a ciascun ente deve essere conservata nei propri archivi e non va restituita al SUAP, né tanto meno all'interessato; a tal proposito si rammenta il disposto della L.R. n° 3/2008, secondo cui *"Ciascuna amministrazione conserva la documentazione relativa alle pratiche avviate presso il SUAP per la parte di propria competenza"*, ed ancora il chiarimento contenuto nella circolare applicativa (deliberazione G.R. n° 22/1 dell'11/04/2008), che specifica che *"Fermo restando l'obbligo tassativo di inoltrare di ogni documento per il tramite del SUAP, non è prevista la vidimazione degli elaborati progettuali da parte degli uffici istruttori, valendo a tal fine a tutti gli effetti la sola vidimazione degli elaborati da parte del SUAP"*.

Verifiche e adempimenti successivi

Una volta ricevuta la documentazione, ogni ufficio deve procedere in piena autonomia all'effettuazione delle verifiche di propria competenza. Il SUAP non richiede agli Enti competenti alcun parere, né tantomeno l'emissione di alcun atto specifico. Ai vari uffici è richiesta piuttosto una verifica sull'esattezza delle dichiarazioni rese dal cittadino e dai tecnici di sua fiducia, sostitutive del parere o dell'atto previsto dalle singole norme settoriali.

Qualora le verifiche abbiano **esito favorevole**, ovvero la dichiarazione di conformità sia veritiera e completa, l'Amministrazione competente non è tenuta a fornire alcuna comunicazione né al SUAP né all'interessato, e potrà procedere ad archiviare la pratica senza alcuna ulteriore formalità.

Qualora viceversa dalla verifica emergano problematiche più o meno importanti, che possono andare dall'incompletezza della documentazione sino alla sussistenza di difformità più o meno gravi, l'ufficio competente è tenuto a scegliere, a seconda del caso che ricorre, una delle quattro strade previste dalla L.R. n° 3/2008.





Sintetizzando, possono capitare i seguenti casi:

- 1) La documentazione risulta carente: in questo caso, si procede a formalizzare una *richiesta di integrazione*, come di seguito descritto;
- 2) E' necessario ottenere chiarimenti rispetto ai documenti presentati ed alle soluzioni adottate: in questo caso, oltre che un'interlocuzione diretta, la L.R. n° 3/2008 prevede la possibilità di far ricorso ad un'apposita *riunione*;
- 3) Pur non rilevando alcuna reale difformità, è necessario porre una particolare prescrizione per garantire la piena conformità dell'intervento, o per correggere piccoli errori e imperfezioni: in questo caso, si opterà per l'emissione di un *provvedimento prescrittivo*;
- 4) L'intervento non è conforme alla norma: in questo caso, si avvierà la procedura volta all'emissione di un *atto interdittivo*, mediante il quale la DUAAP verrà privata di efficacia.

Esaminiamo di seguito nel dettaglio gli strumenti sopra elencati.

Sulla tempistica, la circolare chiarisce che in tutte le fasi dei procedimenti di competenza del SUAP (e non solo nei 20 giorni) le Amministrazioni competenti possono eseguire le verifiche sulle autocertificazioni e sulle dichiarazioni ed, eventualmente, adottare i provvedimenti interdittivi o prescrittivi necessari.

L'art. 19, comma 3 della Legge n° 241/1990 sullo stesso punto stabilisce che *L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della documentazione, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.*

Pertanto, la possibilità di intervento prescrittiva-ordinaria si completa in sessanta giorni, fatta salva la possibilità di agire in autotutela, mentre in caso di dichiarazioni mendaci *il potere di intervento non si esaurisce mai.*

Le integrazioni documentali

La semplice richiesta di integrazioni documentali trova applicazione quando gli uffici e le Amministrazioni competenti per le verifiche, pur non rilevando dalla documentazione disponibile alcuna difformità e non ritenendo necessaria l'imposizione di alcuna ulteriore prescrizione, ritengano fondamentale acquisire ulteriori documenti richiesti dalle disposizioni settoriali o comunque utili al fine di eseguire compiutamente le verifiche di competenza.





La legge stabilisce che *“Quando è necessario provvedere all’integrazione della documentazione presentata e a qualsiasi comunicazione all’impresa, le amministrazioni formulano idonea richiesta al SUAP, che provvede entro sette giorni a contattare l’interessato”*.

Nelle caso dell’immediato avvio non esiste alcun provvedimento, e l’atto che abilita l’imprenditore alla realizzazione dell’intervento è costituito da *una copia della DUAAP e dei suoi allegati, opportunamente vidimati*: per questa ragione tutti i documenti, sia quelli presentati in prima istanza che quelli integrativi, devono essere inoltrati solo ed esclusivamente per il tramite del SUAP; ciò al fine di garantire la perfetta corrispondenza degli elaborati in possesso di tutti gli uffici coinvolti con quelli dell’atto abilitativo posseduto dall’interessato.

Nelle procedure di immediato avvio, la richiesta di integrazioni documentali *non comporta la sospensione dell’efficacia della DUAAP*, sia essa inoltrata prima o dopo la formazione del titolo abilitativo, né l’obbligo di sospendere l’attività eventualmente avviata. Ciò in quanto in tali ipotesi il cittadino autocertifica il rispetto delle norme e procede sotto la propria responsabilità ad avviare l’intervento, ed il fatto che ad un’Amministrazione siano necessari ulteriori documenti per effettuare le verifiche istruttorie non pregiudica di per sé la bontà dell’autocertificazione resa.

In base ai principi generali che regolano l’istituto dell’autocertificazione, le dichiarazioni rese dal cittadino sono da ritenersi veritiere fino a prova contraria, essendo a carico dell’Amministrazione l’onere della prova dell’eventuale falsità.

In qualunque fase delle verifiche le amministrazioni formulano idonea richiesta al SUAP, indicando con precisione i documenti che è necessario acquisire *ed un congruo termine* per la presentazione dei documenti richiesti.

Il ruolo del SUAP, in quest’ambito, sarà quello di provvedere entro sette giorni a formalizzare la richiesta all’interessato, a ricevere e vidimare la documentazione integrativa ed a trasmetterla prontamente a tutti gli enti coinvolti, in modo tale che tutti gli uffici siano sempre aggiornati sullo stato del procedimento e verifichino sempre gli stessi documenti e gli elaborati via via aggiornati.

La riunione

Nei casi in cui l’Amministrazione competente ritiene che, per le particolari condizioni di esercizio e le specifiche dell’attività produttiva, sia necessario richiedere chiarimenti, può trovare applicazione l’art. 1, comma 22 della L.R. 3/2008, che prescrive *“Qualora occorranza chiarimenti circa il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell’impianto, il SUAP, d’ufficio, ovvero su richiesta dell’interessato, convoca entro 15 giorni successivi alla presentazione della dichiarazione, una riunione, anche telematica, tra i soggetti interessati e le amministrazioni competenti”*.





La L.R. 3/08 stabilisce anche che *“Qualora al termine della riunione sia raggiunto un accordo, ai sensi dell’art. 11 della legge 241 del 1990, sulle caratteristiche dell’impianto, il relativo verbale vincola le parti, integrando il contenuto delle domande e degli atti di controllo”*.

La riunione è convocata ad iniziativa d’ufficio, in particolare, quando ricorrano le seguenti circostanze:

- ogni qualvolta emerga l’esigenza di ottenere chiarimenti da parte di più uffici, per cui si renda auspicabile un esame contestuale dei diversi aspetti;
- ogni qualvolta si ritenga che le modifiche e/o rettifiche progettuali richieste da un ufficio possano influire sulla sfera di competenza di altri enti coinvolti;
- quando sia stata emessa una pluralità di provvedimenti prescrittivi, ovvero siano state avviate le procedure di emissione di più atti interdittivi da parte degli uffici competenti, se si ritiene che attraverso lo strumento della riunione possa essere scongiurato l’esito sfavorevole del procedimento unico.

Quando un ufficio ritenga necessario il ricorso alla riunione, dovrà segnalare tale esigenza al SUAP, che si occuperà di formalizzarne la convocazione ed a comunicare a tutti gli uffici coinvolti gli esiti e gli accordi eventualmente presi.

Il provvedimento prescrittivo

Il provvedimento prescrittivo si pone all’interno del procedimento SUAP e viene emanato in uno dei seguenti casi:

- quando, pur in presenza di una dichiarazione di conformità sostanzialmente corretta, l’ufficio competente ritenga di dover imporre una particolare prescrizione, una modalità operativa o una qualsiasi condizione supplementare per garantire la piena conformità alle norme vigenti;
- quando, pur non essendovi una vera e propria difformità del progetto dalle norme vigenti, vi sia comunque la necessità di effettuare piccoli adeguamenti e modifiche all’intervento presentato;
- Nei casi previsti dall’art. 19, comma 3 della Legge n° 241/1990, per imporre la conformazione dell’attività alla normativa vigente entro un termine prefissato.

Il provvedimento prescrittivo pone condizioni o dà indicazioni all’impresa perché l’intervento sia pienamente conforme alla norma tutelata dall’ente che lo emana.

A differenza dell’integrazione documentale e della riunione, il provvedimento prescrittivo è emanato direttamente dall’ufficio o Ente competente per le verifiche, e dovrà essere trasmesso all’interessato e al SUAP. È infatti la stessa L.R. n° 3/2008 a prevedere che *“resta fermo il potere delle amministrazioni e degli uffici competenti di verificare la conformità della realizzazione dell’impianto alla normativa vigente e di adottare provvedimenti contenenti le misure interdittive o le prescrizioni necessarie, che sono comunicate al SUAP e all’interessato”*.

Il SUAP avrà il compito di trasmettere a tutti gli uffici coinvolti i provvedimenti prescrittivi emessi, per opportuna conoscenza.





Il provvedimento interdittivo

Il provvedimento interdittivo è un atto mediante il quale l'amministrazione vieta l'avvio o la prosecuzione dell'intervento, in quanto riscontra la difformità rispetto ad una norma sulla quale l'ente che emana il provvedimento esercita i controlli di competenza.

Si emette un provvedimento interdittivo quando la situazione non è sanabile con integrazioni o modifiche non sostanziali.

Non si tratta di una nuova tipologia di atto amministrativo, quanto piuttosto un termine generico per designare tutti gli atti inibitori previsti dalle diverse norme settoriali, volti ad imporre la cessazione di un'attività, la chiusura di un esercizio, la sospensione dei lavori, la rimessa in pristino e ogni altra azione conseguente alla verifica di difformità.

Come tale il provvedimento interdittivo deve essere inteso come atto finale di un procedimento autonomo, avviato su iniziativa d'ufficio a seguito delle verifiche sulla DUAAP, ma svincolato dal procedimento SUAP.

La competenza all'emanazione dell'atto non spetta quindi al SUAP, ma all'ente o ufficio competente a compiere le verifiche e ad intervenire sulla specifica materia. Può essere emesso in qualsiasi momento e, come il provvedimento prescrittivo, deve essere comunicato al SUAP e all'interessato. Il ruolo del SUAP in tale fase è quello di veicolare le informazioni, trasmettendo gli atti interdittivi emessi a tutti gli uffici coinvolti per opportuna conoscenza e affinché ognuno di essi adotti gli atti di propria competenza sulla base di quanto è stato accertato.

Infatti, sebbene gli uffici siano tenuti ad emettere autonomamente i provvedimenti interdittivi o prescrittivi necessari, è possibile che, in alcuni casi, all'accertamento di difformità da parte di un'Amministrazione debba seguire un provvedimento interdittivo o sanzionatorio da parte di un'altra Amministrazione, che ne ha per legge la competenza.

Gli uffici e le amministrazioni che sono chiamati, dalla norma settoriale, ad esercitare un ruolo tecnico consultivo propedeutico alla formazione di un titolo abilitativo di competenza di un altro soggetto, non possono emettere direttamente atti interdittivi, mentre hanno facoltà di emettere provvedimenti prescrittivi al fine di imporre le condizioni per la piena tutela dell'interesse pubblico di propria competenza. Qualora gli stessi rilevassero difformità non sanabili mediante l'imposizione di una prescrizione, hanno il dovere di segnalare al SUAP, in maniera chiara ed univoca, la difformità rilevata, nonché le eventuali condizioni per il suo superamento, ovvero la necessità di una globale riformulazione del progetto. L'ufficio competente per l'atto abilitativo finale sarà quindi tenuto ad emettere l'atto interdittivo.





Per fare un esempio, qualora la ASL o il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco comunicano un riscontro negativo alle verifiche di propria competenza su un progetto edilizio, l'ufficio tecnico comunale (competente sul titolo abilitativo edilizio, direttamente connesso con le verifiche ASL e VV.F. ai sensi del D.P.R. n° 380/2001) dovrà emettere l'atto interdittivo volto a inibire l'avvio o la prosecuzione dei lavori.

La L.R. n° 3/2008 stabilisce che *"A seguito della verifica di conformità le amministrazioni competenti possono adottare misure cautelari ad efficacia immediata esclusivamente per motivate ragioni di tutela dell'ambiente, della salute, della sicurezza del lavoro e della pubblica incolumità"*.

In caso di accertata difformità per ragioni diverse da quelle sopra elencate, si procede previa comunicazione di avvio del procedimento (Legge 241/90, art. 7), assegnando un termine di regola non inferiore a 15 giorni per la presentazione di opportune osservazioni e memorie.

Nella fase interlocutoria che segue la comunicazione di avvio del procedimento sarà possibile anche procedere alla correzione di eventuali errori (sempre che ciò non comporti una modifica sostanziale del progetto originario), e scongiurare così l'emissione dell'atto interdittivo stesso.

Adempimenti in caso di false dichiarazioni

Quando si ravvisi la sussistenza di una falsa dichiarazione, oltre all'emissione degli atti interdittivi eventualmente necessari da parte degli enti ed uffici competenti, si applica il disposto di cui al comma 28, art. 1 della L.R. 3/08: *"Fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzione o di integrazione, quando sia accertata la falsità delle dichiarazioni autocertificative presentate nel corso del procedimento unico, gli atti sono trasmessi alla Procura della Repubblica, nonché all'ordine professionale cui eventualmente appartenga il soggetto che le ha sottoscritte. Con la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica l'amministrazione competente, fermi restando gli obblighi e le sanzioni di legge, ordina la riduzione in pristino a spese dell'impresa qualora i lavori siano stati avviati o realizzati"*.

Relativamente all'obbligo di segnalazione alla Procura della Repubblica, le direttive chiariscono che: *"In ogni caso, la falsità della dichiarazione di conformità deve essere espressamente attestata dall'ufficio o dall'Amministrazione che ne rilevi la sussistenza. Ad esso spetterà effettuare la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica, dandone contestuale notizia al SUAP competente"*.

A conclusione di quanto esposto, si ricorda che la dichiarazione può essere considerata falsa *"fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzione o di integrazione, o gli errori dovuti ad una diversa applicazione di norme non univocamente interpretate"*.





Il procedimento in conferenza di servizi

Finora abbiamo esaminato le modalità di gestione ordinaria del procedimento SUAP, con i dettagli della procedura in immediato avvio.

In taluni casi, non è possibile avvalersi del procedimento in immediato avvio, ed occorre necessariamente optare per il procedimento in conferenza di servizi. Ciò accade solo per le eccezioni espressamente previste dall'art. 1, comma 24 della L.R. n° 3/2008, al verificarsi *in contemporanea* delle seguenti due condizioni:

1) La pratica imponga delle verifiche nelle seguenti materie:

- a) *difesa nazionale e pubblica sicurezza;*
- b) *impianti per i quali è necessario acquisire specifica autorizzazione in relazione a vincoli paesistici, storico-artistici, archeologici e idrogeologici, nonché quelli ricadenti nelle aree perimetrate dal Piano di assetto idrogeologico (PAI);*
- c) *verifica ambientale, valutazione d'impatto ambientale o valutazione ambientale strategica;*
- d) *tutela della salute e della pubblica incolumità, quando la normativa vigente richiede un'autorizzazione espressa;*
- e) *casi per i quali la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;*
- f) *impianti che utilizzano materiali nucleari o producono materiali di armamento;*
- g) *depositi costieri e impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di olii minerali;*
- h) *impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio di rifiuti;*
- i) *impianti da sottoporre al controllo sui pericoli di incidente rilevante;*
- l) *impianti da sottoporre alla disciplina della prevenzione e riduzione dell'inquinamento;*
- m) *impianti che sono soggetti alla disciplina della qualità dell'aria e che rientrano negli elenchi delle industrie insalubri di prima classe;*
- n) *impianti soggetti ad autorizzazione per l'esercizio o la realizzazione di impianti elettrici ai sensi della legge regionale 20 giugno 1989, n. 43 (Norme in materia di opere concernenti linee ed impianti elettrici).*

2) La valutazione della conformità, per le materie sopra elencate, sia di natura discrezionale.

La differenza sostanziale fra il procedimento in immediato avvio e quello in conferenza di servizi consiste nel fatto che in quest'ultimo caso il titolo abilitativo *non* è la ricevuta di presentazione della DUAAP: occorre infatti attendere l'emissione di un vero e proprio *provvedimento* di tipo autorizzatorio da parte del SUAP.





E' importante sottolineare che la conferenza di servizi *non* è una libera opzione a cui si può sempre ricorrere quando lo si desidera, o quando si ritiene di scegliere tale strada *prudenzialmente*, bensì è una possibilità legata alle eccezioni rientranti in una casistica ben precisa. Al di fuori dei casi previsti dal comma 24 della Legge, non è possibile ricorrere alla conferenza di servizi e si deve attivare un procedimento in immediato avvio.

Quando si ricade nei casi sopra richiamati, si procede comunque ad inoltrare una DUAAP al SUAP, secondo le stesse modalità previste per l'immediato avvio. Alla DUAAP andranno comunque allegate le dichiarazioni di conformità (allegati A), rese da tecnici abilitati muniti di polizza, per tutti i campi nei quali non vi sia discrezionalità. Le dichiarazioni di conformità possono essere omesse solo per gli aspetti nei quali si configura una valutazione discrezionale, che viene quindi rimessa all'ente competente.

Rispetto a quanto previsto per l'immediato avvio, mutano gli elementi relativi al titolo autorizzatorio ed ai tempi del procedimento; inoltre, trattandosi di un iter per il quale è prevista l'emissione di un atto finale, la DUAAP risulta assoggettata all'imposta di bollo. A tal proposito, si precisa che la marca da bollo deve essere apposta una sola volta, sulla DUAAP, valevole ai fini dell'imposta da assolvere per tutte le amministrazioni coinvolte nel medesimo procedimento unico.

Tempi del procedimento

In questo caso, il comma 25 dell'art. 1 della L.R. 3/2008 specifica che il SUAP *trasmette immediatamente per via telematica la dichiarazione con i relativi allegati alle amministrazioni competenti e provvede alla convocazione di una conferenza di servizi, anche telematica, entro 7 giorni dalla presentazione della dichiarazione autocertificativa da parte dell'imprenditore.*

La conferenza di servizi deve svolgersi nei 15 giorni successivi e gli enti invitati a partecipare alla stessa devono esprimere il proprio parere in tale sede.

Innanzitutto, si precisa che alla conferenza di servizi devono essere convocati tutti gli enti che sono chiamati, anche dalle norme settoriali, ad esprimere un parere, a rilasciare un nullaosta, un'autorizzazione o un atto di assenso comunque denominato.

Capiterà quindi ai vari uffici di essere convocati in conferenza sia per procedimenti in cui gli stessi hanno una propria discrezionalità, sia per pratiche in cui sono coinvolti, anche se la discrezionalità è in capo ad altri soggetti.

Inoltre, ai sensi dell'art. 14-ter, comma 2-bis della Legge n° 241/1990, "alla conferenza di servizi (...) sono convocati i soggetti proponenti il progetto dedotto in conferenza, alla quale gli stessi partecipano senza diritto di voto".





E' opportuno chiarire che, conformemente al disposto normativo, la trasmissione dei documenti e la convocazione della conferenza di servizi devono avvenire in due momenti distinti: la prima entro due giorni lavorativi dalla presentazione della DUAAP, e la seconda entro sette giorni lavorativi. Scindere i due momenti è fondamentale per garantire ai diversi enti la possibilità di visionare la documentazione prima della convocazione, avviare immediatamente le verifiche ed, eventualmente, provvedere tempestivamente a richiedere la documentazione integrativa necessaria. La prassi, invalsa presso alcuni SUAP, di unificare i due adempimenti è da evitare, in quanto sottrae agli enti coinvolti la possibilità di primo intervento e riduce i tempi che gli stessi hanno a disposizione per le proprie attività istruttorie.

Poiché, per quanto attiene la conferenza di servizi, trovano applicazione le disposizioni generali di cui alla Legge 241/90, per tutto quanto non in contrasto con la L.R. 3/08, si deve tener conto del disposto del comma 2, art. 14-ter della Legge: *“La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno 5 giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l’effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l’amministrazione procedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima. La nuova data della riunione può essere fissata entro i quindici giorni successivi nel caso la richiesta provenga da un’autorità preposta alla tutela del patrimonio culturale. I responsabili degli sportelli unici per le attività produttive [...] concordano con i Sopsintendenti territorialmente competenti il calendario, almeno trimestrale, delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgano atti di assenso o consultivi comunque denominati di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali”*.

La L.R. n° 3/2008 dispone che *“La Conferenza svolge i propri lavori in un’unica seduta”*. L’unicità della seduta impone l’effettuazione dell’istruttoria preventivamente rispetto alla conferenza stessa; non è, infatti, ammissibile la richiesta di rinvio motivata dalla mancata verifica della pratica; in tali casi, conformemente al disposto della L.R. n° 3/2008 e della Legge n°241/90, il parere di competenza viene dato per acquisito con esito positivo.

Anche nel caso di procedimento in conferenza di servizi, la documentazione deve essere presentata anche in modalità digitale. Quando le pratiche non siano firmate digitalmente, dovrà seguire anche una copia cartacea, secondo quanto specificato in precedenza.





Espressione di pareri in sede di conferenza

Nei procedimenti in conferenza di servizi, gli Enti competenti sono tenuti ad esprimere dei pareri di conformità, nelle ipotesi in cui esistano dei profili discrezionali per cui non sia possibile asseverare la conformità rispetto alle norme vigenti; esistono, tuttavia, altri casi nei quali gli Enti devono solo verificare le dichiarazioni rese dall'utente (non discrezionali), sebbene in maniera congiunta, al fine di poter contestualmente valutare eventuali modifiche e dettare ulteriori prescrizioni.

La L.R. n° 3/2008 dispone che *“In caso di mancata partecipazione dei soggetti invitati, ovvero in caso di mancata presentazione di osservazioni entro la data di svolgimento della conferenza stessa, i pareri, le autorizzazioni e gli altri provvedimenti dovuti si intendono positivamente espressi, ferma restando la responsabilità istruttoria dei soggetti invitati alla conferenza”*.

La disposizione, che non ammette eccezioni, impone di considerare acquisito l'assenso delle Amministrazioni assenti. D'altra parte, tale disposizione costituisce la riproposizione di un principio già contenuto nella Legge n° 241/90, norma generale di disciplina della conferenza di servizi, che prevede fra l'altro che *“Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione [...] il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata”* ed anche che *“La mancata partecipazione alla conferenza di servizi [...] è valutata ai fini della responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato”*.

Il parere espresso in conferenza è sostitutivo rispetto ad ogni atto autorizzatorio o di assenso comunque denominato, e *non è necessario che esso sia preceduto o seguito dall'emissione dello stesso atto di assenso per le vie ordinarie*.

È diffusa la prassi di inviare pareri per le vie ordinarie (fax, email o posta ordinaria) in luogo della partecipazione ai lavori della conferenza di servizi.

È tuttavia importante ricordarsi che questo non è previsto dalla norma, e che comunque può essere accettato solo se il parere trasmesso è *favorevole*.

È comprensibile che spesso non si riesca a presenziare a tutte le conferenze di servizi a cui si è convocati, ma occorre sapere che l'invio preventivo di un parere non è comunque equivalente alla partecipazione: se nel corso della conferenza venissero concordate modifiche o soluzioni alternative, il parere degli assenti sarebbe considerato acquisito rispetto ai nuovi elementi ed alle decisioni prese.

La presenza è imprescindibile quando debba essere espresso un parere negativo: l'art. 14/quarter della Legge n° 241/1990 prevede infatti che *“Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso”*.





Le integrazioni documentali

La circolare applicativa della L.R. 3/08, all'art. 14, comma 3 specifica che *“La Conferenza svolge i propri lavori in un'unica seduta. E', tuttavia, possibile che essa aggiorni i propri lavori qualora sia indispensabile acquisire integrazioni documentali, che non fosse stato possibile richiedere in precedenza, per la corretta valutazione dell'interesse pubblico sotteso all'intervento richiesto dall'impresa. In questo caso, tutti i termini di cui al comma precedente ricominciano a decorrere dal momento della presentazione da parte dell'impresa delle integrazioni richieste in Conferenza”*.

Qualora si rilevi la necessità, le amministrazioni segnalano con precisione al SUAP i documenti che è necessario acquisire, al più tardi entro la data fissata per lo svolgimento della conferenza di servizi.

Anche in questo caso, il ruolo del SUAP è quello di formalizzare la richiesta al richiedente e di trasmettere i nuovi documenti a tutti gli uffici coinvolti.

La richiesta di integrazioni documentali non comporta, di regola, la sospensione del procedimento ed il differimento della seduta della conferenza di servizi, salvo che la stessa non riguardi elementi sostanziali in grado di impedire qualsiasi tipo di verifica sul progetto.

Qualora la richiesta di documentazione pervenga al SUAP prima della seduta della conferenza di servizi, il SUAP provvede tempestivamente a trasmetterne avviso all'interessato, affinché lo stesso ove possibile provveda alla presentazione delle integrazioni prima o, al più tardi, durante i lavori della conferenza stessa.

È importante ricordare che *la formulazione della richiesta di integrazioni documentali da parte di un'Amministrazione convocata alla conferenza di servizi non legittima la stessa a non prendere parte ai lavori della conferenza stessa*, in quanto gli elementi richiesti potrebbero essere presentati durante la seduta stessa, o comunque potrebbero essere discusse modifiche e adeguamenti progettuali per cui è comunque necessario un esame contestuale dei diversi aspetti.

Durante la seduta della conferenza di servizi, qualora le integrazioni non fossero state già presentate in precedenza e salvo che non sia necessaria una valutazione più approfondita di elementi acquisiti durante la seduta stessa, si procede alla valutazione della conformità per tutti i profili compiutamente esaminabili, formalizzando l'eventuale ulteriore richiesta di documentazione integrativa e/o di modifiche progettuali, e rimandando eventualmente ad una seduta successiva la definizione completa della pratica.

In ogni caso, *la prima seduta della conferenza di servizi è l'ultima circostanza ammessa per segnalare l'esigenza di acquisire documentazione integrativa*.





Il provvedimento finale

Al termine dei lavori della conferenza di servizi, il SUAP adotta direttamente *la determinazione motivata di conclusione del procedimento*, valutando le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in questa sede; ciò in linea sia con il disposto dell'art. 14 della Circolare applicativa della L.R. 3/2008, che con la Legge 241/1990.

Il provvedimento è adottato dal responsabile del SUAP e raccoglie gli esiti della conferenza di servizi, rappresentati dai pareri delle amministrazioni coinvolte del procedimento, necessari per l'adozione della decisione finale.

Si evidenzia, infatti, che pur non risultando vincolanti, per il SUAP, i pareri espressi in conferenza, tuttavia risulterebbe quantomeno sconveniente discostarsi dai pareri espressi dalle amministrazioni competenti, dato che nella maggior parte dei casi i procedimenti riguardano ambiti settoriali in cui il SUAP non possiede alcuna competenza ed esperienza.

Nel verbale della conferenza di servizi devono essere inseriti, sotto forma di esplicite prescrizioni, tutti i pareri favorevoli condizionati a determinati adempimenti.

La determinazione conclusiva sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle Amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta Conferenza (Legge n° 241/1990, art. 14/ter, comma 6/bis).

Non è quindi necessario, né prima né dopo i lavori della conferenza di servizi, *emettere alcun atto endoprocedimentale autonomo*, in quanto lo stesso confluirà nell'unico provvedimento finale emesso dal SUAP per tutte le pubbliche amministrazioni che hanno partecipato al procedimento unico.

Il SUAP ha il compito di trasmettere il verbale della conferenza di servizi, il provvedimento finale ed ogni altro atto relativo al procedimento, anche intermedio, a tutti gli uffici coinvolti, *affinché siano sempre a conoscenza dello stato dell'iter e della sua conclusione*.





Le procedure previste da leggi speciali

Come si è detto, uno degli obiettivi strategici della L.R. n° 3/2008 è quello di unificare tutte le modalità operative previste dalle norme settoriali in *due soli schemi procedurali*.

Se nella stragrande maggioranza dei casi ciò avviene senza alcun problema, vi sono alcune eccezioni: vi sono infatti delle norme che prescrivono determinati passaggi procedurali che sono intrinsecamente inconciliabili con le norme sul procedimento unico, e che devono quindi essere trattate come *leggi speciali*. Esse impongono l'adozione di accorgimenti ad hoc per il raccordo fra la singola norma settoriale e il procedimento unico

Tutte le norme disciplinano procedure diverse e a prima vista incompatibili con quelle della L.R. n° 3/2008, ma non per questo sono da considerarsi leggi speciali. L'art. 8 della circolare applicativa (D.G.R. n° 22/1 dell'11/04/2008) elenca, seppur non in modo esaustivo, le principali e più comuni leggi speciali, fornendo indicazioni sulle particolari modalità per conciliare le norme settoriali con la L.R. n° 3/2008 in questi casi.

I casi più frequenti sono relativi ai riconoscimenti igienico-sanitari previsti da norme europee, a complessi procedimenti in materia ambientale (VIA, VAS, AIA, emissioni in atmosfera ordinarie, grandi impianti di trattamento dei rifiuti), alle concessioni, alle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle "licenze" ancora soggette a contingentamento.

Il parere e la conferenza preliminare

Esistono ulteriori strumenti a disposizione di imprese e professionisti, che derivano dalla normativa statale e si applicano anche in Sardegna in quanto pienamente compatibili con la L.R. n° 3/2008.

Un imprenditore può chiedere al SUAP di pronunciarsi sulla *conformità di un progetto preliminare con i vigenti strumenti di pianificazione paesistica, territoriale e urbanistica*. Il parere reso non fornisce comunque garanzie assolute sul buon esito della successiva pratica.

Infine, l'art. 14/ter della Legge 241/1990 stabilisce che si possa far ricorso alla conferenza di servizi preliminare, su richiesta dell'interessato, per progetti di insediamenti produttivi, al fine di verificare quali sono le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In questo caso, il termine è di trenta giorni ma i costi sono a carico del richiedente.

Si tratta di due strumenti che possono essere utili in particolari circostanze, specie quando le norme non sono chiare ed univoche.





La dichiarazione di agibilità

La L.R. n° 3/2008 ha previsto una notevole semplificazione anche per l'ottenimento dell'*agibilità*, requisito necessario per l'utilizzo di qualsiasi immobile. Il testo unico dell'edilizia prevede infatti la presentazione di una domanda, completa di una serie di allegati, e il successivo rilascio di un certificato.

Per tutti gli immobili realizzati da imprese o destinati funzionalmente all'esercizio di un'attività produttiva, *il certificato di agibilità è infatti sostituito da una dichiarazione*, che una volta vidimata acquisisce efficacia immediata, resa:

- dal proprietario dei locali o dall'esercente, per immobili esistenti alla data del 6 marzo 2008 e successivamente non modificati;
- dal direttore dei lavori, al termine dell'intervento di costruzione o di modifica di un immobile.

Alla dichiarazione di agibilità, da predisporre sull'apposito modello reperibile sul portale www.sardegناسuap.it, devono essere allegati una serie di dichiarazioni e documenti, esattamente come previsto per l'istanza ordinaria. Una parte dei documenti devono comunque essere sottoscritti da un tecnico abilitato all'esercizio della professione, che in questo caso non è però tenuto al possesso di alcuna polizza assicurativa.

Il collaudo

Abbiamo visto come, per la realizzazione di un impianto produttivo, mediante il procedimento in immediato avvio o quello in conferenza di servizi si coordina l'ottenimento contestuale di tutti i titoli abilitativi necessari. Allo stesso modo, la procedura di collaudo di cui all'art. 1, c. 27, della L.R. 3/2008 *mira a coordinare tutti gli adempimenti necessari dopo la realizzazione dell'impianto produttivo, per l'effettiva messa in esercizio dello stesso.*

Essa non è tuttavia sempre necessaria: trova applicazione obbligatoriamente ogni qualvolta la normativa vigente subordina la messa in esercizio dell'impianto produttivo ad un collaudo (come per i distributori di carburante, i depositi di oli minerali e simili) e *sostituisce le procedure previste dalla norma settoriale, compresi i lavori di apposite commissioni di collaudo.*

Il certificato di collaudo (redatto da un tecnico abilitato incaricato dall'imprenditore, diverso dal progettista e dal direttore dei lavori e non collegato all'impresa) costituisce a tutti gli effetti di legge *titolo provvisorio per l'esercizio dell'attività*, sin dal momento della sua presentazione presso il SUAP e fino al rilascio degli atti finali da parte di tutti gli uffici e gli Enti coinvolti.

Per gli impianti produttivi soggetti a collaudo, la dichiarazione di agibilità non deve essere presentata, essendo parte integrante del collaudo stesso.





Indice

<i>Paragrafo</i>	<i>Pagina</i>
SUAP: Definizione	2
La riforma della L.R. n° 3/2008	3
Il campo di applicazione	4
Due sole tipologie di procedimento	5
Norma di settore o procedimento unico?	6
Cosa cambia?	7
<i>La presentazione della pratica</i>	7
<i>La modulistica</i>	7
<i>L'emissione di atti autonomi</i>	8
<i>Il diniego e l'emissione di provvedimenti interdittivi</i>	8
La normativa	9
Gli strumenti di lavoro	9
<i>Il portale www.sardegناسuap.it</i>	9
<i>La intranet</i>	9
Presentazione della DUAAP	10
Verifica di ricevibilità, vidimazione e ricevuta	11
Il procedimento in immediato avvio	12
<i>Immediato avvio a 0 giorni</i>	14
<i>Immediato avvio a 20 giorni</i>	14
<i>Tempi del procedimento</i>	15
<i>Verifiche e adempimenti successivi</i>	15
<i>Le integrazioni documentali</i>	16
<i>La riunione</i>	17
<i>Il provvedimento prescrittivo</i>	18
<i>Il provvedimento interdittivo</i>	19
<i>Adempimenti in caso di false dichiarazioni</i>	20
Il procedimento in conferenza di servizi	21
<i>Tempi del procedimento</i>	22
<i>Espressione di pareri in sede di conferenza</i>	24
<i>Le integrazioni documentali</i>	25
<i>Il provvedimento finale</i>	26
Le procedure previste da leggi speciali	27
Il parere e la conferenza preliminare	27
La dichiarazione di agibilità	28
Il collaudo	28

Questo manuale è stato realizzato per la Regione Autonoma della Sardegna da Anci Sardegna in collaborazione con

