

Circolare del Presidente della Giunta regionale 19 marzo 2012, n. 3/ASC/AMD/SRI
Prime disposizioni di attuazione in ambito regionale del DPR 160/2010 “Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’art. 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

Ai Comuni

Alle Province

Alle Comunità montane

Alle Unioni di comuni

Alle ASR

All’Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale

Agli Enti di gestione delle aree protette

Alle Direzioni regionali

e p.c. Unioncamere Piemonte

Al Comando regionale dei Vigili del Fuoco

All’Autorità di Bacino

Alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per le Province TO, AT, CN, BI E VC

Alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per le Province NO, AL, VCO

Alle Associazioni degli Enti locali

LORO SEDI

Con la presente circolare si intende fornire agli interessati alcune prime indicazioni operative per agevolare l’applicazione del DPR 160/2010 sul territorio piemontese, in seguito alle sollecitazioni ripetutamente pervenute dai diversi soggetti coinvolti nei procedimenti che transitano dallo Sportello unico attività produttive (SUAP).

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA NUOVA DISCIPLINA DELLO SPORTELLO UNICO

Il 30 settembre 2011 è entrato in vigore il capo IV del DPR 160/2010, dedicato al procedimento ordinario che, abrogando le disposizioni contenute nel DPR 447/1998, dispone per tutti i procedimenti attinenti le attività produttive, salvo quelli espressamente esclusi dall’art. 2, comma 4, il passaggio dallo Sportello unico e stabilisce, altresì, che le domande, dichiarazioni, segnalazioni, comunicazioni e relativi elaborati siano presentati esclusivamente in modalità telematica.

Ad oggi, quindi, transitano dal SUAP “tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l’esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al *decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 ...*” (art. 2 comma 1) e, pertanto, sia i procedimenti avviati tramite Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) che quelli sottoposti a procedimento ordinario.

IL SUAP COME UNICO PUNTO DI ACCESSO PER L’IMPRENDITORE

Il DPR 160/2010 non solo ha ribadito, ma ha altresì rafforzato l’obbligo di passaggio di tutti i procedimenti relativi ad attività produttive dallo Sportello unico, configurando il SUAP quale

unico punto di accesso per l'imprenditore, mediante la previsione di cui all'art. 4, comma 1: "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".

Al comma 2 del medesimo articolo ha poi ribadito tale disposizione, stabilendo anche a carico degli Enti terzi coinvolti nel procedimento un preciso obbligo di rapportarsi allo Sportello unico: "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 ...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".

Gli stessi obblighi di trasmissione sono posti a carico delle amministrazioni pubbliche dipendenti o strumentali della Regione e delle aziende regionali (ASR, Arpa, Enti di gestione delle aree protette), nonché degli enti locali.

La violazione di tale norma procedurale, legata al mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento potrebbe, soprattutto se ripetuta nel tempo, assumere rilievo in sede di responsabilità dirigenziale o del responsabile del procedimento; da ciò consegue che tutte le amministrazioni pubbliche che gestiscono procedimenti attinenti un'attività di impresa sono tenute a trasmettere senza indugio, al SUAP competente, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati dal privato ed a comunicare allo Sportello unico tutti gli atti autorizzatori o di assenso, comunque denominati, anche a contenuto negativo.

L'ART. 7 DEL DPR 160/2010.

Come già ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 376 del 2002, la disciplina dello Sportello unico configura una sorta di "procedimento dei 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" e producono effetti solo all'interno del procedimento unico che ne richiama i contenuti e le prescrizioni, al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto.

Ciò significa che considerare lo Sportello, quale unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, non comporta uno spostamento di competenza in relazione alla titolarità dei procedimenti, ma semplicemente consente di configurarlo quale "cabina di regia" degli endoprocedimenti funzionali all'adozione del provvedimento finale.

Ciò vuol dire, anche che ciascuna amministrazione è chiamata a partecipare al procedimento unico espletando i propri compiti, assicurando la massima collaborazione ed operando nei tempi tecnici strettamente necessari. A tale ultimo riguardo occorre richiamare l'attenzione sulla prescrizione finale contenuta nel comma 3 dell'art. 7 che, nel caso in cui scadano i termini per l'espressione dei pareri o degli altri atti di assenso e questi non siano pervenuti al SUAP, rinvia all'art. 38 c. 3 lett. h) del d.l. 112/2008, in base al quale il SUAP deve concludere il procedimento anche in loro assenza. In questo caso, a meno che il parere non sia stato richiesto, il responsabile del procedimento non

può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione dei pareri o degli altri atti di assenso richiesti.

La conferenza di servizi può essere richiesta anche dall'interessato (art. 14, co. 4, l. 241/90) o dall'Agenzia per le imprese, alla quale si fosse rivolto l'interessato. Il d.l. 78/2010 ha previsto che il SUAP, per agevolare la partecipazione delle Soprintendenze alle conferenze di servizi, concordi un calendario, almeno trimestrale, delle riunioni delle conferenze che prevedano atti di assenso o pareri di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 14 ter, comma 2).

Nel caso di procedimento ordinario di cui al comma 3, il SUAP, ricevuta la domanda e verificata la completezza, procede all'indizione della conferenza di servizi, a cui partecipano gli Enti titolari degli endoprocedimenti attraverso un unico soggetto in grado di rappresentarli, in quanto dotato del potere di esprimere una volontà vincolante per l'Ente di appartenenza (art. 14 ter, comma 6 l. 241/1990). Il verbale deve essere corredato dagli atti di ciascuna amministrazione intervenuta, approvato e sottoscritto da tutti i partecipanti e dal medesimo devono risultare le determinazioni che consentano, al responsabile dello Sportello unico, di emettere il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi, da inviare a tutti i soggetti che hanno preso parte al procedimento,

Qualora il SUAP debba richiedere documentazione integrativa della domanda, è necessario che il termine fissato per la presentazione delle integrazioni sia congruo rispetto alla complessità tecnica che le integrazioni comportano e, comunque, non superiore a 30 giorni.

Nel caso in cui la gestione di singoli procedimenti risulti particolarmente complessa (si pensi ad esempio alla materia delle attività estrattive o del commercio) il responsabile dello Sportello unico, può concordare con l'amministrazione competente, attraverso apposito atto, di utilizzare l'istituto del cosiddetto "avvalimento". Si tratta di uno strumento mediante il quale un soggetto svolge il proprio ruolo ricorrendo alla struttura e alle capacità tecniche di un altro soggetto che agisce, non in proprio, ma in suo nome, per suo conto e nel suo interesse.

Occorre precisare che l'avvalimento riguarda il compimento di attività istruttorie, ma non decisionali le quali attengono, invece, all'esercizio di funzioni delegate. Pertanto, il provvedimento conclusivo del procedimento unico di cui all'articolo 7, comma 6 del DPR 160/2010 deve essere emesso, esclusivamente, dal responsabile di Sportello unico, in quanto unico punto di contatto per il richiedente, non essendo espressamente prevista, dalla normativa, alcuna ipotesi di delega.

PROCEDIMENTI ESCLUSI DALLA COMPETENZA DELLO SPORTELLLO UNICO

Attualmente sono esclusi dall'ambito di applicazione del nuovo regolamento sullo Sportello unico i procedimenti di cui all'art. 2, comma 4, DPR 160/2010: gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli impianti produttivi di cui agli artt. 161 e seg. del d.lgs. 163/2006.

In mancanza di ulteriori interventi normativi o nuove circolari sul punto da parte dei Ministeri competenti e sulla base delle motivazioni di volta in volta sotto riportate, nonché a seguito di numerose segnalazioni da parte dei responsabili di Sportelli unici piemontesi, si ritiene, inoltre, di escludere dalla competenza dello Sportello unico i procedimenti di cui alle lettere a), b), c), d), ed e) (da non interpretare estensivamente) che, pertanto, rimangono in capo all'autorità competente.

Ugualmente, ed in coerenza con tali esclusioni, non transitano dallo Sportello unico tutti i successivi procedimenti ad esse afferenti quali rinnovi, proroghe, cessazioni ecc.

a) autorizzazione alla realizzazione di impianti di smaltimento e recupero rifiuti

In conformità alla nota congiunta degli Uffici legislativi dei Ministeri dello Sviluppo economico e per la semplificazione normativa del 3.5.2011, si ritiene escluso dalla competenza dello Sportello unico il procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti di smaltimento e recupero rifiuti come disciplinato dal d.lgs. 152/2006 (art. 208), essendo già stato individuato dal legislatore statale un soggetto sul quale insiste la responsabilità unitaria sin dalle prime fasi dei vari procedimenti collegati.

b) approvazione del progetto per la bonifica e messa in sicurezza dei siti

Anche la disciplina di cui all'art. 242 del d.lgs. 152/2006 introduce un canale unico ed integrato per l'approvazione dei piani di caratterizzazione o dei progetti di bonifica dei siti inquinati, prevedendo forme di semplificazione procedurali più avanzate rispetto a quelle delineate per lo Sportello unico di cui al DPR 160/2010.

Entrambi i procedimenti di cui alle lettere a) e b) presentano, inoltre, peculiarità che fanno loro assumere carattere di specialità rispetto al procedimento SUAP quale, ad esempio, il fatto che l'approvazione dei progetti costituisca senz'altro variante al P.R.G. e comporti la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori. Tale ultima connotazione non può essere rinvenuta nel provvedimento conclusivo del procedimento espletato dalla struttura SUAP.

c) autorizzazione al trasporto transfrontaliero dei rifiuti

E' interamente disciplinato dal regolamento comunitario 1013/2006, che prevede una modulistica esclusivamente cartacea, predisposta dal Ministero, da utilizzare per le notifiche, incompatibile con il canale telematico previsto per il SUAP. Inoltre, i tempi a disposizione delle autorità competenti (Province) sono in alcuni casi estremamente ridotti. Pertanto, il passaggio tramite il SUAP rischierebbe di costituire solo una fase ulteriore e, quindi, un aggravio procedimentale.

d) valutazione di impatto ambientale (VIA)

Può essere considerato anch'esso un canale unico dei diversi procedimenti autorizzativi necessari per la realizzazione dell'opera, in quanto la norma regionale (l.r. 40/1998, articolo 13) stabilisce che, nel provvedimento contenente il giudizio di compatibilità ambientale, sono comprese tutte le autorizzazioni ambientali e non, necessarie alla realizzazione del progetto.

Oltre ad essere già costruito come canale unico, il procedimento di VIA regionale si pone anche come livello ulteriore di semplificazione sia rispetto al procedimento di VIA nazionale, che a quello di Sportello unico disciplinato dal DPR 160/2010 il quale, all'art. 7, co. 3, salvaguarda le discipline settoriali regionali qualora prevedano forme più elevate di semplificazione.

Inoltre, in ragione delle caratteristiche del procedimento, connotato dall'elevata tecnicità delle materie trattate e dalla presenza di documentazione progettuale complessa, la VIA si rivela difficoltosa alla luce del disposto del d.p.r. 160/2010 con particolare riferimento alla verifica della regolarità dell'istanza che richiede, nei limitati tempi previsti, un rapporto diretto tra il proponente e le amministrazioni competenti in materia di VIA.

Per le stesse ragioni si deve escludere il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA.

Peraltro, si ritiene che, nel caso in cui la fase di verifica di assoggettabilità disponga l'esclusione dalla fase di valutazione della procedura di VIA (articolo 10 l.r. 40/1998), ipotesi percentualmente assai frequente, il SUAP assolva un ruolo importante in quanto utile per il prosieguo dell'iter procedurale e per l'acquisizione dei diversi atti autorizzativi, ai fini della valutazione unitaria del progetto.

Infatti, nell'ambito della fase di verifica vengono valutate le problematiche del progetto e sono presenti i soggetti titolari delle funzioni autorizzative e di assenso.

e) concessione di derivazione di acqua pubblica

Si evidenzia che la peculiarità del procedimento rende difficile la sua armonizzazione con quello incardinato presso il SUAP: una delle sue particolarità è rappresentata dalla gestione delle domande concorrenti. A fronte di una domanda di concessione è possibile, da parte di soggetti terzi, la presentazione di domande di derivazione in concorrenza con quella principale. In tale evenienza, il responsabile del procedimento provvede alla

comparazione delle varie istanze in funzione della scelta di quella che meglio risponde ad una serie di indici e requisiti stabiliti dalla normativa in materia. Il raffronto delle domande concorrenti presuppone, oltre ad elevati contenuti di tecnicità, anche valutazioni istruttorie che si inseriscono nel procedimento principale e che presentano difficoltà di coordinazione e conduzione tali da rendere estremamente complessa la gestione, anche amministrativa del procedimento.

A riprova delle difficoltà sopra evidenziate, il Tribunale superiore delle acque pubbliche, in riferimento all'analogo procedimento unico previsto per l'autorizzazione degli impianti energetici a fonte rinnovabile di cui al d.lgs. 387/2003, ha sentenziato che la concessione, concernendo la peculiare regimazione dell'acqua pubblica, pur apportando un elemento necessario all'autorizzazione unica, resta comunque autonoma e distinta da esso e va valutata in sé, quand'anche sia strumentale alla realizzazione di un impianto assentibile tramite procedimento unico. Il Tribunale ha, quindi, concluso nel senso dell'"ontologica autonomia" del procedimento concessorio rispetto ad un procedimento unico, che presenta le stesse finalità di unificazione degli atti autorizzativi che hanno ispirato il legislatore del D.P.R. 160/2010 (Tribunale superiore acque pubbliche sentenza 114/2008 e 88/2011).

PARERI CHE IMPLICANO VALUTAZIONI TECNICHE DI ENTI STRUMENTALI

Qualora l'Ente competente ad esprimere il parere debba avvalersi di valutazioni tecniche di Enti strumentali, lo Sportello unico trasmette contestualmente la richiesta di parere e di valutazioni tecniche all'Ente competente ed all'Ente strumentale, affinché si coordinino per lo scambio dei relativi provvedimenti.

FASE TRANSITORIA: PROCEDIMENTI ESCLUSI, MODULISTICA E ALLEGATI VOLUMINOSI

Alla data di pubblicazione della presente circolare, tutte le istanze presentate ai SUAP, relative ai procedimenti di cui sopra, esclusi dalla competenza dello Sportello unico, sono trasmesse, a cura dei responsabili, all'autorità già competente prima dell'entrata in vigore del DPR 160/2010, per l'emanazione del provvedimento finale.

Per quanto riguarda la modulistica, in attesa che sia disponibile quella unificata predisposta sulla base di criteri minimi di omogeneità fissati da intese o accordi stipulati in sede di Conferenza Unificata ed in mancanza di modulistica predisposta dal SUAP o comunque messa a disposizione

dal portale impresainungiorno.gov.it, il decreto interministeriale del 10 novembre 2011, all'articolo 1, ha stabilito che il soggetto interessato (imprenditore o professionista) possa presentare l'istanza o la segnalazione (Scia) tramite fax o via telematica (art. 38, DPR 445/2000). A prescindere da tali modalità

di presentazione della domanda, si sottolinea la necessità che la stessa sia effettuata in base alla modulistica regionale, laddove esistente.

Per quanto concerne la trasmissione al SUAP di allegati voluminosi, l'articolo 8 del medesimo decreto prevede che l'utente possa presentarli utilizzando un supporto informatico firmato digitalmente, unitamente ad una dichiarazione che illustra il motivo del mancato invio telematico.

Si ricorda, infine, che la Regione, insieme ad alcuni soggetti operanti sul territorio, sta predisponendo le schede procedurali e la modulistica relativa ai procedimenti che transitano dallo Sportello unico, le quali andranno ad implementare una banca dati, liberamente consultabile, all'indirizzo web http://www.sistemapiemonte.it/sportellounico/banca_dati.shtml, sulla quale sono attualmente disponibili alcune schede già aggiornate e la cui realizzazione costituisce base indispensabile per l'elaborazione di un applicativo informatico che la Regione sta sperimentando, al fine di consentire la gestione telematica dello Sportello unico.

Roberto Cota

Visto:

L'Assessore agli Enti locali, Semplificazione
Elena Maccanti

L'Assessore all'Ambiente
Roberto Ravello

L'Assessore allo Sviluppo economico
Massimo Giordano