

PARTE SECONDA

Atti e comunicazioni degli Enti Locali

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 27 novembre 2007, n. 2000

Linee guida per l'applicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 e successive modificazioni. Sportello Unico per le Attività Produttive.

L'Assessore Regionale all'Assetto del Territorio prof.ssa Angela BARBANENTE, sulla base dell'istruttoria espletata dal Dirigente del Settore Urbanistico, riferisce quanto segue.

"Tra le misure di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, assumono un rilievo strategico quelle che hanno consentito l'avvio degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP), previsti agli articoli 23, 24 e 25 del citato decreto.

Le numerose semplificazioni introdotte dagli articoli 23 e seguenti del D.Lgs n. 112/1998 e dal D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, modificato ed integrato dal D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440, se correttamente applicate, possono dare un significativo contributo alla riduzione dei costi amministrativi che gravano sulle imprese, soprattutto piccole e medie, derivanti dal carattere intricato delle procedure amministrative e dalla conseguente lungaggine dei tempi autorizzativi.

La disciplina dello Sportello unico per le attività produttive, mediante la promozione dello "sportello" quale luogo di incontro fra amministrazione pubblica e cittadini e della "unicità" della struttura organizzativa e del procedimento cui questi ultimi devono rivolgersi, persegue tre fondamentali obiettivi:

- la semplificazione e l'accelerazione delle procedure amministrative;
- la trasparenza dell'azione amministrativa e la sua apertura alla partecipazione dei cittadini, anche attraverso gli strumenti dell'e-government;
- la promozione attiva di un razionale sviluppo economico-locale.

La realizzazione dello Sportello unico implica:

- una diversa organizzazione della tecnostruttura comunale;
- il coordinamento, che si realizza in sostanza per la prima volta, tra amministrazioni pubbliche diverse;
- la capacità di fornire servizi di valore aggiunto alle attività economiche.

Alle Regioni l'art. 23 del D.Lgs. 112/98 attribuisce, fra l'altro, la funzione di stimolo e coordinamento delle amministrazioni e degli enti da esse vigilati. Le Regioni possono inoltre promuovere ed incentivare l'esercizio delle funzioni associate in materia.

Analogamente le Province possono svolgere un ruolo fondamentale di stimolo e di impulso, soprattutto quando le Regioni affidano ad esse, sulla base di quanto previsto dall'art. 23 comma 2 del D.Lgs. 112/98, compiti di coordinamento e di miglioramento dei servizi e di assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali.

Le Camere di Commercio sono chiamate a collaborare con le Province nella promozione e nell'assistenza ai Comuni, mettendo a disposizione la loro esperienza in materia di reti informatiche e telematiche e di banche dati, stipulando con i Comuni o con le associazioni di Comuni, come espressamente previsto dall'art. 24 del D.Lgs. 112/98, convenzioni per la realizzazione dello Sportello unico.

In questo modo i Comuni non rimangono soli ad assolvere il difficile compito di riconversione organizzativa e culturale necessaria per conseguire gli obiettivi essenziali dello Sportello unico quale struttura che deve essere in grado di garantire l'accesso degli interessati a tutte le informazioni concernenti sia le procedure autorizzatorie gestite dalla struttura sia le attività di servizio ed assistenza alle imprese.

Il procedimento amministrativo previsto dal D.Lgs 112/98 e disciplinato dal D.P.R. 447/98 deve

integrarsi con diverse norme in materia successivamente emanate. In particolare, nel 2005 sono state promulgate, a distanza ravvicinata, ben due leggi che hanno profondamente innovato il corpo della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, normativa che, in quanto tale, va sempre applicata come legge di principi anche ai procedimenti amministrativi disciplinati dal Regolamento. Dapprima la legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha modificato, in particolare, la disciplina inerente: termini di conclusione del procedimento (art. 2); responsabile del procedimento (art. 6); comunicazione di avvio del procedimento (art. 8); conferenza di servizi (artt. 14 e sgg.); accesso ai documenti amministrativi (artt. 22 e sgg.); ambito di applicazione (art. 29). La stessa legge ha inoltre introdotto l'istituto della comunicazione di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10-bis), che diversi problemi applicativi ha creato agli operatori degli Sportelli unici, data la divergenza di procedura rispetto alle analoghe previsioni contenute nell'art. 4 del D.P.R. 447/98 (sul punto si rimanda al paragrafo 6.2.1 delle linee guida in materia di sportello unico ex DPR 447/98 e ss.mm.ed ii..

Dopo pochi mesi è entrata in vigore la legge 14 maggio 2005, n. 80, che ha convertito con modificazioni il D.L. 14 marzo 2005, n. 35. Questa normativa ha innovato la disciplina di due fondamentali istituti di semplificazione, quali la dichiarazione di inizio attività (art. 19) e il silenzio assenso (art. 20).

Nel medesimo periodo è stato emanato il Codice dell'amministrazione digitale, approvato con D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, il cui art. 10, rubricato "Sportelli per le attività produttive", dispone che questi siano realizzati in modalità informatica, ed eroghino i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica.

Ancora, non può non citarsi, a proposito del quadro normativo nazionale, la legge 28 novembre 2005, n. 246 recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005", che dopo diversi anni ha riportato il tema della semplificazione in materia di attività produttive al centro dell'agenda del legislatore nazionale.

Infine, non si può non tener conto delle misure di semplificazione introdotte dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" e dal decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazione in legge 2 aprile 2007, n. 40.

Come si evince dalla sommaria elencazione dei diversi provvedimenti legislativi, negli ultimi anni si assiste a una ripresa del processo di riforma della Pubblica Amministrazione, da un lato, e dei rapporti tra questa e il tessuto imprenditoriale, dall'altro. Tale processo, pur nella sua complessità ed eterogeneità, che tra l'altro determina talvolta un non perfetto allineamento delle normative esistenti, vede nello Sportello unico per le attività produttive il principale strumento per realizzare una strategia di semplificazione, decentramento e sostegno all'economia.

In tale contesto nazionale, la Regione Puglia sta portando avanti un disegno di progressivo riordino e semplificazione in numerose materie che hanno riflessi sulle attività produttive, secondo una fondamentale impostazione di base: coniugare le esigenze di semplificazione e sviluppo economico con l'altrettanto basilare esigenza di tutela dell'ambiente e del territorio.

Le presenti linee-guida, affrontando in materia organica aspetti normativi, procedurali, organizzativi dell'istituto dello Sportello unico per le attività produttive nonché di coordinamento dell'azione degli enti pubblici in materia, intendono apportare un ulteriore contributo al citato disegno, attraverso la disamina del rapporto dei DPR 447/98 con la normativa nazionale e regionale inerente alle attività produttive e la risoluzione delle criticità sollevate dall'applicazione pratica, nella regione Puglia, da tale Regolamento. A tal fine, le linee-guida sono state elaborate con l'assistenza tecnica del Formez nell'ambito del Progetto sulla semplificazione amministrativa e normativa, e di concerto con gli assessorati allo Sviluppo economico e all'Ambiente,

l'Anci e gli enti locali più attivi nell'attuazione dello sportello unico.

Le linee-guida sostituiscono a tutti gli effetti di legge le precedenti linee di indirizzo, adottate con delibera di G. R. 23 dicembre 2003, n. 2226 (B.U.R. Puglia 15 gennaio 2004, n. 6), le quali, peraltro, si limitavano a fornire indirizzi in materia urbanistica.

Merita rilevare che le linee-guida contengono indirizzi anche per l'attuazione della procedura semplificata introdotta con l'art. 36 della L.R. 19 luglio 2006 n. 22, relativa alle varianti destinate all'individuazione di aree produttive nel caso in cui lo strumento urbanistico generale ne risulti carente, mediante la quale la Regione ha inteso anche limitare un uso degenerativo delle norme sul SUAP legato all'eccessivo ricorso all'art. 5 del D.P.R. 447/98 che disciplina l'insediamento di singole attività produttive in contrasto con lo strumento urbanistico.

Le Linee guida oggetto del presente provvedimento trattano i seguenti aspetti del SUAP:

- quadro normativo, ambito di applicazione e definizione degli interventi
- unicità della struttura e del procedimento
- profili organizzativi
- il procedimento unico finalizzato al rilascio delle autorizzazioni per l'insediamento e l'attivazione di impianti produttivi e al controllo sulla messa in opera degli impianti realizzati
- la procedura regionale semplificata per l'individuazione delle aree destinate ad insediamenti produttivi
- la procedura autorizzativa per l'insediamento di attività produttive in contrasto con lo strumento urbanistico

Tutto ciò premesso ed al fine di fornire agli Enti Locali interessati indirizzi per l'applicazione del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 e successive modificazioni, Sportello Unico per le Attività Produttive, si propone alla Giunta Regionale l'approvazione delle Linee guida secondo lo schema allegato al presente provvedimento

IL PRESENTE PROVVEDIMENTO APPARTIENE ALLA SFERA DELLE COMPETENZE DELLA GIUNTA REGIONALE COSÌ COME PUNTUALMENTE DEFINITE DALL'ART. 4 - COMMA 4° LETT. c) DELLA L.R. 7/97.

COPERTURA FINANZIARIA DI CUI ALLA L.R. N. 28/2001

"Dal presente provvedimento non deriva alcun onere a carico del Bilancio Regionale."

L'Assessore, sulla scorta di quanto sopra esposto, propone alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA

- UDITA la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore all'Urbanistica;
- VISTA la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento da parte del Dirigente di Settore;
- A voti unanimi e palesi espressi nei modi di legge;

DELIBERA

- Di APPROVARE la relazione dell'Assessore all'Urbanistica;
- Di APPROVARE l'Atto di Indirizzo "Sportello unico per le attività produttive. Linee guida per l'applicazione del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 e successive modificazioni", parte integrante del presente provvedimento;
- Di DARE ATTO che le precedenti disposizioni emanate dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 2226 del 23/12/2003 cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione delle presenti Linee Guida sul B.U.R.P.
- Di PROVVEDERE alla pubblicazione del presente provvedimento sul B.U.R. della Regione Puglia.

IL SEGRETARIO DELLA GIUNTA
Dr. Romano Donno

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA
On. Nichi Vendola

R E G I O N E P U G L I A

Assessorato all'Assetto del Territorio

Settore Urbanistica

Atto di indirizzo “Sportello unico per le attività produttive. Linee guida per l’applicazione del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 e successive modificazioni”.

Sommario

1. Introduzione.....	3
1.1 La cooperazione interistituzionale.....	3
1.2 Il quadro normativo e l'azione regionale.....	3
2. Ambito di applicazione.....	5
3. Definizione degli interventi (art. 1 comma 1 D.P.R. 447/98).....	6
4. L'unicità della struttura e del procedimento.....	7
5. Profili organizzativi.....	8
5.1 L'obbligatorietà e la concreta operatività dello Sportello unico.....	8
5.2 La struttura unica e lo Sportello unico.....	10
5.3 Modalità di gestione del SUAP.....	11
5.4 Il responsabile della struttura e il responsabile del procedimento.....	12
5.5 Rapporto con Uffici interni/Enti terzi.....	13
5.6 I rapporti tra il SUAP e lo Sportello unico per l'edilizia (art. 5 D.P.R. 380/2001).....	14
6. Il procedimento unico.....	15
6.1 Inquadramento generale.....	15
6.2 Il procedimento semplificato.....	16
6.2.1 L'istituto della conferenza di servizi.....	18
6.3 Il procedimento mediante autocertificazione.....	20
6.3.1 Impianti a struttura semplice.....	23
7. La procedura di collaudo.....	23
8. Le spese.....	24
9. Individuazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi (art. 2 D.P.R. 447/98).....	25
9.1 La procedura regionale semplificata (art. 36, L.R. 22/2006).....	26
9.2 "Le conferenze di co-pianificazione".....	27
10. Richiesta di insediamento di attività produttiva in contrasto con lo strumento urbanistico (art. 5 D.P.R. 447/98).....	28
10.1 Aspetti generali.....	28
10.2 La problematica dell'ammissibilità dei progetti alla procedura di variante.....	29
10.3 Il requisito della "insufficienza" delle aree.....	30
10.4 Documentazione da predisporre.....	31
10.5 La fase istruttoria comunale.....	32
10.6 La conferenza di servizi di cui all'art. 5 D.P.R. 447/98.....	33
10.7 La fase di approvazione della variante.....	35
11. Specificazioni in rapporto alla legislazione regionale e statale.....	37
12. Specificazioni particolari.....	37
13. Coordinamenti.....	38
13.1 Coordinamento regionale.....	38
13.2 Coordinamenti provinciali.....	39
14. Indicazioni conclusive.....	40

1. Introduzione

1.1 La cooperazione interistituzionale

Tra le misure di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, assumono un rilievo strategico quelle che hanno consentito l'avvio degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP), previsti agli articoli 23, 24 e 25 del citato decreto.

Le numerose semplificazioni introdotte dagli articoli 23 e seguenti del D.Lgs n. 112/1998 e dal D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 (d'ora innanzi anche "Regolamento"), modificato ed integrato dal D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440, se correttamente applicate, possono dare un significativo contributo alla riduzione dei costi amministrativi che gravano sulle imprese, soprattutto piccole e medie.

Alle **Regioni** l'art. 23 del D.Lgs. 112/98 attribuisce l'importante funzione di assistenza alle imprese, oltre alla funzione loro propria di stimolo e coordinamento delle amministrazioni e degli enti da esse vigilati. Le Regioni possono inoltre promuovere ed incentivare l'esercizio delle funzioni associate in materia.

Analogamente le **Province** possono svolgere un ruolo fondamentale di stimolo e di impulso, soprattutto quando le Regioni affidano ad esse, sulla base di quanto previsto dall'art. 23 comma 2 del D.Lgs. 112/98, compiti di coordinamento e di miglioramento dei servizi e di assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali.

Le **Camere di Commercio** sono chiamate a collaborare con le Province nella promozione e nell'assistenza ai Comuni, mettendo a disposizione la loro esperienza in materia di reti informatiche e telematiche e di banche dati, stipulando con i Comuni o con le associazioni di Comuni, come espressamente previsto dall'art. 24 del D.Lgs. 112/98, convenzioni per la realizzazione dello Sportello unico.

In questo modo i Comuni non rimangono soli ad assolvere il difficile compito di riconversione organizzativa e culturale, i soggetti pubblici e privati coinvolti possono dare luogo a politiche innovative di valorizzazione del territorio e delle sue potenzialità produttive e sostenere una nuova fase di sviluppo.

Infatti, la realizzazione dello Sportello unico implica:
una diversa organizzazione della tecnostruttura comunale;
il coordinamento, che si realizza in sostanza per la prima volta, tra amministrazioni pubbliche diverse;
la capacità di fornire servizi a valore aggiunto alle attività economiche.

1.2 Il quadro normativo e l'azione regionale

Il D.Lgs. 112/98 ha dato attuazione alla legge delega n. 59/97, operando il conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di gran parte delle funzioni e dei compiti amministrativi spettanti allo Stato.

In particolare, gli articoli 23 e 24 conferiscono ai Comuni o loro organismi associativi le funzioni amministrative relative alla localizzazione, realizzazione ed ampliamento di impianti produttivi di beni e servizi.

Tali competenze sono svolte da ogni Comune, anche in forma associata con altri Comuni ed enti locali, mediante un'unica struttura amministrativa responsabile dell'intero procedimento. Presso ogni struttura viene istituito uno Sportello unico in grado di garantire l'accesso degli interessati a tutte le informazioni concernenti sia le procedure autorizzatorie gestite dalla struttura sia le attività di servizio ed assistenza alle imprese.

Il D.P.R. 447/98 ha disciplinato il procedimento amministrativo da attivare per la realizzazione di impianti produttivi e per la creazione di aree industriali ed ecologicamente attrezzate, secondo quanto previsto dallo stesso D.Lgs. 112/98.

La disciplina così delineata intende perseguire tre obiettivi:

- la semplificazione e l'accelerazione delle procedure amministrative;
- la trasparenza dell'azione amministrativa e la sua apertura alla partecipazione dei cittadini, anche attraverso gli strumenti dell'e-government;
- la promozione attiva di un razionale sviluppo economico-locale.

Nel 2005 sono state emanate, a distanza ravvicinata, ben due leggi che hanno profondamente innovato il corpo della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, normativa che, in quanto tale, va sempre applicata come legge di principi anche ai procedimenti amministrativi disciplinati dal Regolamento. Dapprima la legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha modificato, in particolare, la disciplina inerente: termini di conclusione del procedimento (art. 2); responsabile del procedimento (art. 6); comunicazione di avvio del procedimento (art. 8); conferenza di servizi (artt. 14 e sgg.); accesso ai documenti amministrativi (artt. 22 e sgg.); ambito di applicazione (art. 29).

La stessa legge ha inoltre introdotto l'istituto della comunicazione di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (art. 10-bis), che diversi problemi applicativi ha creato agli operatori degli Sportelli unici, data la divergenza di procedura rispetto alle analoghe previsioni contenute nell'art. 4 del D.P.R. 447/98 (sul punto si rimanda al paragrafo 6.2.1).

Dopo pochi mesi è entrata in vigore la legge 14 maggio 2005, n. 80, che ha convertito con modificazioni il D.L. 14 marzo 2005, n. 35. Questa normativa ha innovato la disciplina di due fondamentali istituti di semplificazione, quali la dichiarazione di inizio attività (art. 19) e il silenzio assenso (art. 20).

Nel medesimo periodo è stato emanato il Codice dell'amministrazione digitale, approvato con D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, il cui art. 10, rubricato "Sportelli per le attività produttive", dispone che questi siano realizzati in modalità informatica, ed eroghino i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica.

Particolarmente interessante è anche il successivo art. 11, che istituisce il Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese presso il Ministero delle attività produttive (oggi Ministero dello Sviluppo Economico). Il Registro va alimentato, come stabilisce il D.P.C.M. 3 aprile 2006, n. 200, anche dai Comuni e dagli altri Enti Locali che prevedano adempimenti amministrativi necessari all'avvio ed all'esercizio di attività di impresa.

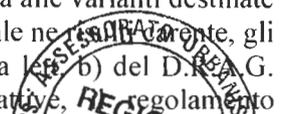
Ancora, non può non citarsi, a proposito del quadro normativo nazionale, la legge 28 novembre 2005, n. 246 recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005", che dopo diversi anni ha riportato il tema della semplificazione in materia di attività produttive al centro dell'agenda del legislatore nazionale. L'art. 5, comma 1, della legge delega il governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese. Il comma 2, prevede, inoltre, che il Governo e le regioni stipolino intese e accordi per favorire l'armonizzazione della regolamentazione in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, di conseguire livelli minimi di semplificazione su tutto il territorio nazionale, ed in particolare adottare strumenti di:

- semplificazione, razionalizzazione e snellimento degli adempimenti relativi all'attività d'impresa, anche prevedendo il coordinamento con le attività degli sportelli unici;
- delegificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa;
- rimozione degli ostacoli, ove esistenti, alla piena operatività degli sportelli unici.

Infine, non si può non tener conto delle misure di semplificazione introdotte dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" e dal decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazione in legge 2 aprile 2007, n. 40.

Come si evince dalla sommaria elencazione dei diversi provvedimenti legislativi, negli ultimi anni si assiste a una ripresa del processo di riforma della Pubblica Amministrazione, da un lato, e dei rapporti tra questa e il tessuto imprenditoriale, dall'altro. Tale processo, pur nella sua complessità ed eterogeneità, che tra l'altro determina talvolta un non perfetto allineamento delle normative esistenti, vede nello Sportello unico per le attività produttive il principale strumento per realizzare una strategia di semplificazione, decentramento e sostegno all'economia.

In tale contesto nazionale, la Regione Puglia sta portando avanti un disegno di progressivo riordino e semplificazione in numerose materie che hanno riflessi sulle attività produttive, quali ad esempio la procedura semplificata prevista con l'art. 36 della L.R. 19 luglio 2006 n. 22, relativa alle varianti destinate all'individuazione di aree produttive nel caso in cui lo strumento urbanistico generale ne preveda, e, inoltre, gli indirizzi per la pianificazione urbanistica comunale e intercomunale previsti dalla legge n. 6) del D. Reg. A.G. (Documento Regionale di Assetto Generale), il piano per le attività estrattive, regolamento



sull'inquinamento elettromagnetico, il piano energetico ambientale regionale etc., secondo una fondamentale impostazione di base: coniugare le esigenze di semplificazione e sviluppo economico con l'altrettanto basilare esigenza di tutela dell'ambiente e del territorio.

Le presenti linee-guida sull'istituto del SUAP intendono pertanto apportare un ulteriore contributo al citato disegno, attraverso la disamina e la risoluzione delle criticità sollevate dall'applicazione pratica, nella regione Puglia, del D.P.R. 447/98, e dal rapporto di tale Regolamento con la normativa nazionale e regionale inerente le attività produttive.

Il presente documento sostituisce a tutti gli effetti di legge le precedenti linee di indirizzo, adottate con delibera di G.R. 23 dicembre 2003, n. 2226 (B.U.R. Puglia 15 gennaio 2004, n. 6).

2. Ambito di applicazione

In ordine alle disposizioni contenute nell'art. 1 comma 1 del D.P.R. 447/98 e comma 1-bis (quest'ultimo introdotto con il D.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440), vanno effettuate due preliminari precisazioni: la prima riguardante la categoria di "beni e servizi" che ricadono nell'ambito di applicazione del citato Regolamento, la seconda relativa agli interventi consentiti.

Per quanto riguarda l'individuazione dei "beni e servizi", il comma 1-bis ha provveduto a specificare l'effettivo ambito di applicazione della norma, conformemente a quanto la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva già indicato con la circolare 8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647. Sono state infatti previste, a titolo meramente esemplificativo, anche le attività agricole, commerciali e artigiane, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazione.

L'innovazione introdotta dal D.P.R. 440/2000, pertanto, non consiste in un'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento, bensì in un'elencazione quale quella contenuta nel comma 1-bis, di tipo esemplificativo e non tassativo, e tuttavia rilevante in termini di previsione esplicita della competenza dello sportello a gestire i procedimenti che riguardano gli impianti relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi, ivi comprese alcune attività rispetto alle quali erano sorti dubbi interpretativi, poi risolti attraverso l'esplicito richiamo nel modificato regolamento.

Ne discende che il procedimento unificato, previsto dal novellato D.P.R. 447/98, trova applicazione tutte le volte che sia necessario ottenere dalla pubblica amministrazione un provvedimento di autorizzazione con riferimento a un impianto idoneo a realizzare un'attività avente rilevanza economica.

Per quanto concerne le attività commerciali, l'art. 1 comma 1 del Regolamento afferma che "resta salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114" mentre il comma 1-bis, dello stesso articolo, include espressamente dette attività nell'elenco ivi contenuto. Questa apparente contraddizione è da intendersi nel senso che, per quanto riguarda le attività commerciali, si applica la disciplina procedimentale contenuta nel D.Lgs. n. 114/1998, ma il procedimento di autorizzazione, laddove previsto, si avvia con la presentazione dell'istanza allo Sportello unico, e il titolo finale autorizzatorio, sempre laddove previsto, viene rilasciato esclusivamente dal SUAP.

Alla luce di ciò, spetta allo Sportello unico la ricezione delle domande di autorizzazione per le medie e le grandi strutture di distribuzione commerciale, di cui alla L.R. n. 11/2003, recante la "Nuova disciplina del commercio". Parimenti, deve essere il SUAP a rilasciare al richiedente il provvedimento autorizzativo unico, anche alla luce della necessità di correlazione tra titolo abilitativo edilizio e autorizzazione commerciale di cui all'art. 14 della medesima normativa regionale. L'unicità del procedimento amministrativo e dello stesso titolo autorizzatorio, infatti, è idonea a garantire l'esigenza che le attività commerciali siano avviate in piena conformità con gli strumenti di pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica vigenti.

La competenza in capo al SUAP dei procedimenti autorizzatori sopra menzionati permette altresì al Comune di assolvere agli impegnativi compiti ad esso attribuiti dall'art. 14 del Regolamento 30 giugno 2004 n. 1, recante "Requisiti e procedure per l'insediamento di medie e grandi strutture di vendita", con particolare riferimento alle valutazioni di conformità della domanda alle proprie normative urbanistiche e dell'esito delle procedure di verifica, da trasmettere entro 30 giorni alla Regione e alla competente Provincia.

REGIONE PUGLIA
ASSESSORA

In merito alla competenza dello Sportello unico ad occuparsi, oltre che delle autorizzazioni relative ad impianti e/o opere, anche delle autorizzazioni relative all'esercizio dell'attività che implicano la necessaria esistenza delle opere e degli impianti e dell'eventuale collaudo, ove ciò sia richiesto per la natura dell'impianto o in base a disposizioni normative, va considerato che è il criterio della connessione tra il provvedimento e l'impianto, e non quello della natura dell'attività da svolgere (industriale, agricola, commerciale, etc.), a dover essere utilizzato al fine di stabilire, caso per caso, l'applicabilità della disciplina sullo Sportello unico: se il provvedimento richiesto riguarda la realizzazione di un impianto destinato a essere utilizzato per l'esercizio di una attività produttiva, trova applicazione quanto disposto dal D.P.R. 447/98. Viceversa, nel caso in cui il provvedimento richiesto non riguardi la realizzazione di un impianto ma altri aspetti relativi all'esercizio di un'attività produttiva, la disciplina sullo Sportello unico non trova applicazione.

Più in generale, in merito alla competenza dello Sportello unico a occuparsi, oltre che delle autorizzazioni relative a impianti e/o opere, anche delle autorizzazioni relative all'esercizio dell'attività che implicano, si osserva che queste ultime non possono essere rilasciate in via preventiva rispetto all'approvazione del progetto dell'impianto o delle opere.

Tale interpretazione è sostenuta da disposizioni normative già contenute nel D.Lgs. 112/98, in particolare, dall'art. 23 che fa riferimento agli "impianti" e dall'art. 25 che fa riferimento "all'insediamento di attività produttive", nella cui accezione può essere ricompreso tutto ciò che riguarda un progetto relativo a opere e impianti.

Da rilevare peraltro che, stante l'ampia autonomia organizzativa riconosciuta ai Comuni dal Regolamento, sarà compito degli sportelli unici garantire e assicurare l'unicità dell'azione amministrativa e fare confluire nel servizio dello Sportello unico, quanto meno a livello di informazioni, ricevimento domande e consegna atti, anche le autorizzazioni amministrative che, stando alla lettera del disposto normativo, rimarrebbero escluse dall'ambito di operatività del D.P.R. 447/98.

Nulla impedisce, pertanto, che i Comuni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e in un'ottica di semplificazione delle procedure orientate alle esigenze delle imprese, decidano di gestire attraverso la struttura dello Sportello unico anche quelle procedure autorizzatorie che, pur non avendo come oggetto propriamente un impianto produttivo in senso stretto, afferiscono genericamente alla fase di start up imprenditoriale.

3. Definizione degli interventi (art. 1 comma 1 D.P.R. 447/98)

Prima di elencare le varie tipologie di interventi ammissibili, appare utile precisare l'aspetto riguardante la legittimazione ad attivare il procedimento unico.

Si ritiene che occorra rifarsi alla disciplina prevista, da ultimo, dall'art. 11 del D.P.R. 380/2001, che recita: "Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo". Il nodo da sciogliere, evidentemente, risiede nella verifica di quali siano gli altri titoli di legittimazione. In questa sede è possibile affermare, ad esempio, che un contratto preliminare di compravendita è pacificamente giudicato valido titolo per la presentazione di una domanda di permesso di costruire.

Quanto all'opzione, se essa è intesa nel senso civilistico di cui all'art. 1331 del c.c., l'interpretazione seguita dalla giurisprudenza prevalente propende per la sua configurabilità come titolo legittimante, purché sussistano i requisiti richiesti dall'art. 1331 c.c. e dalla citata giurisprudenza (cf. TAR Palermo, Sez. II, Sentenza n. 1904 dell'11/09/2006; Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 1440 del 20/03/2006).

Per quanto attiene alla tipologia degli interventi consentiti, si precisa il significato dei termini:

Localizzazione

Si intende l'individuazione delle aree destinate all'insediamento degli impianti produttivi di beni e servizi. Tale localizzazione di aree dovrà seguire preferenzialmente il procedimento previsto dall'art. 2 del Regolamento.

Realizzazione

Si intende l'attività di costruzione di nuovi impianti con conforme zonizzazione dell'area relativa al nuovo impianto. Sono compresi in tale categoria gli interventi consistenti nella demolizione e ricostruzione in



quanto comportano di fatto la creazione di un nuovo insediamento. Tuttavia si segnala che, poiché si determina una significativa variazione sul territorio, è opportuno che tale intervento sia inserito in un contesto di programmazione generale e che le aree siano previamente individuate secondo la procedura prevista dall'art. 2 del Regolamento. Se non è stata adottata la variante prevista dall'art. 2, la domanda di realizzazione di un nuovo impianto può essere accolta solo se ne ricorrono tutti i presupposti, secondo la procedura prevista dall'art. 5 del Regolamento, con conseguente nuova zonizzazione.

Ristrutturazione

Si intendono le modifiche degli impianti che mantengono la medesima destinazione produttiva e sono ricomprese nell'ambito degli interventi come definiti specificatamente dalla vigente legislazione.

Ampliamento

Si intende l'aumento della precedente dimensione dell'attività in atto, sino al limite massimo del 100% dell'esistente superficie coperta e/o volume: si ritiene infatti che una quantità superiore configurerebbe nella sostanza una nuova realizzazione. Ciò che qualifica un determinato intervento come ampliamento è dato da elementi funzionali oltre che fisici. Pertanto, può considerarsi la realizzazione di nuovi manufatti fisicamente connessi alla struttura originaria e per i quali sussista un nesso funzionale tra l'attività a svolgersi nei nuovi manufatti e quella in corso.

Cessazione/Riattivazione

La cessazione si riferisce ad attività produttive esistenti, la riattivazione si riferisce all'avvio della medesima attività prima esistente e ora dismessa.

Riconversione

Si intende il mutamento del ciclo merceologico dell'attività produttiva. La fattispecie presuppone la preesistenza di un'attività e, pertanto, la riconversione non è un intervento cumulabile con la cessazione o la riattivazione.

Opere interne

Si intendono le attività edilizie aventi ad oggetto lo stabile in cui è insediata una determinata attività produttiva, senza che tali opere configurino gli estremi della ristrutturazione.

Per quanto concerne i singoli interventi sopra descritti, si ritiene che siano tra loro cumulabili, ad eccezione degli interventi di cessazione/riattivazione e riconversione per la loro evidente alternatività (presupposto logico della riconversione è infatti la preesistenza di un'attività produttiva).

4. L'unicità della struttura e del procedimento

Il decreto legislativo n. 112/98:

- all'art. 23 conferisce ai Comuni le funzioni amministrative concernenti gli interventi individuati nei paragrafi precedenti;
- all'art. 24, comma 1, precisa che ogni Comune esercita, singolarmente o in forma associata, anche con altri enti locali, tali funzioni;
- all'art. 25 comma 1 stabilisce che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico;
- all'art. 24 comma 1 precisa che un'unica struttura è responsabile dell'intero procedimento.

Conseguentemente:

- a) all'impresa deve essere fornito un unico interlocutore, capace di gestire l'intero procedimento;
- b) l'unicità del procedimento implica che gli atti istruttori, pareri tecnici, ecc. da svolgersi presso i vari soggetti della pubblica amministrazione assumono la connotazione di endoprocedimenti rispetto al procedimento unico, e che quelle che prima erano denominate licenze, autorizzazioni, permessi di costruire etc. diventano, nel contesto del procedimento unico, pareri a mero rilievo interno alla P.A.;
- c) il procedimento unico coinvolge, da un lato, uffici diversi dello stesso Ente, dall'altro ~~uffici~~ ^{uffici} diversi;

- d) la Pubblica Amministrazione, a seguito della domanda dell'impresa, deve esprimersi con un unico provvedimento amministrativo finale. Tale provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto (art. 4 comma 1-bis del D.P.R. 447/98);
- e) il responsabile del procedimento unico è titolare di tutti i poteri-doveri previsti dalla legge 241/90 (comunicazioni, inviti all'impresa e ai soggetti della Pubblica Amministrazione, acquisizione di documenti, convocazione della conferenza di servizi, ecc.).

Per quanto concerne l'unicità del procedimento autorizzatorio si ricorda che il parere del 3 agosto 2000, espresso dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni sul regolamento di modifica al D.P.R. n. 447/1998 rileva "l'importanza dell'unicità del procedimento autorizzatorio e la relativa titolarità del Comune, attraverso la struttura individuata come responsabile, ferma restando le responsabilità delle altre Amministrazioni interessate dal procedimento relativamente alle diverse fasi procedurali in cui sono coinvolte".

Dello stesso tenore è la sentenza della Corte Costituzionale del 23 luglio 2002, n. 376 che chiarisce: "Quello che la legge configura è una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto (cfr. art. 4, comma 1, del D.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del D.P.R. n. 440 del 2000). Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti: tanto è vero che, nel cosiddetto "procedimento semplificato", ove una delle amministrazioni chiamate a decidere si pronuncia negativamente, "il procedimento si intende concluso", salva la possibilità per l'interessato di chiedere la convocazione di "una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa" (art. 4, comma 2, del D.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del D.P.R. n. 440 del 2000)".

5. Profili organizzativi

5.1 L'obbligatorietà e la concreta operatività dello Sportello unico

Per quanto riguarda le modalità organizzative, l'adeguamento da parte del Comune alla normativa regolamentare sullo Sportello unico rende necessarie la ridefinizione procedurale interna ed esterna e la riorganizzazione di settori, servizi, uffici e unità operative.

In merito alla ridefinizione delle procedure, occorre chiarire che il D.P.R. 447/98 non prevede l'abrogazione di norme preesistenti e non sostituisce i singoli procedimenti autorizzativi, bensì individua un nuovo procedimento amministrativo unitario in aggiunta alle esistenti procedure autorizzative, al fine di integrarle e coordinarle, accelerandone l'iter istruttorio e di definizione, in attesa di nuovi specifici regolamenti di semplificazione atti a rivedere o sopprimere i singoli procedimenti ritenuti modificabili o superflui.

In tal senso, lo sforzo chiesto ai Comuni consiste nell'analisi e codifica dei procedimenti esistenti e potenzialmente rilevanti per lo Sportello unico, nella raccolta della relativa modulistica, nella redazione di check-list della documentazione da produrre, nella puntuale ricognizione dei requisiti da dimostrare, degli adempimenti da osservare, degli Enti coinvolti in un dato processo autorizzativo con studio delle modalità codificate o di prassi di scambio informativo.

A questa prima attività ricognitiva i Comuni sono tenuti a far seguire un'attività volta alla ridefinizione dei singoli procedimenti individuati, allo scopo di ridurre i tempi, coordinarne le singole fasi endoprocedimentali snellendo o eliminando i passaggi artificialmente complicati e superflui, promuovere forme collaborative ed efficaci modalità di scambio informativo/operativo tra enti coinvolti (per esempio tramite la sottoscrizione delle convenzioni di cui al paragrafo 5.5, la promozione di tavoli di lavoro per la standardizzazione di procedimenti, ovvero per lo studio di procedimenti complessi, etc.).

Per quanto concerne invece il profilo della riorganizzazione strutturale e delle risorse umane e strumentali disponibili, il Comune, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento, è tenuto ad adottare alcune misure:

- a) realizzare un'unica struttura cui affidare l'intero procedimento;
- b) nominare un responsabile unico a capo della struttura, che è responsabile anche dell'intero procedimento, salva la possibilità di delega (vedi paragrafo 5.4);
- c) dotare la struttura di un archivio informatico contenente tutte le informazioni inerenti gli adempimenti previsti dal D.P.R. 447/98, al quale gli interessati potranno accedere gratuitamente anche per via telematica.

Si tratta di misure organizzative minime da prevedere sia per adempiere formalmente all'obbligo di istituzione dello Sportello unico previsto dal D.P.R. 447/98, sia per poterlo considerare concretamente operativo, ai sensi dell'art. 4 comma 2-bis. Va comunque precisato che anche senza l'adozione di questi atti formali (nomina del responsabile, istituzione della struttura unica, predisposizione dell'archivio informatico), dal 27 maggio 1999 – termine ultimo per la costituzione degli sportelli unici – ogni imprenditore ha il diritto di recarsi presso il Comune e presentare un'unica istanza per l'avvio di uno dei procedimenti amministrativi individuati dal regolamento. In questo caso il Comune e le ulteriori amministrazioni coinvolte hanno comunque l'obbligo di rispondere, in senso positivo o negativo, entro i termini indicati dal Regolamento.

Da ciò discende che l'effettivo successo della riforma dello Sportello unico non può essere correttamente ponderato e valutato in termini di Comuni che hanno istituito la relativa struttura e attivato il nuovo servizio. Il dato vero sul quale occorre riflettere è piuttosto quello del numero di imprenditori che hanno utilizzato il nuovo procedimento amministrativo, di quante imprese hanno ricevuto risposte soddisfacenti e di quante, invece, hanno dovuto “forzare” le amministrazioni locali perché le norme del D.P.R. 447/98 fossero applicate.

È evidente allora che il soddisfacimento dei bisogni delle imprese è connesso non tanto all'attivazione dello sportello, quanto alla sua effettiva operatività.

Al riguardo si osserva, dunque, che il concetto di “operatività” di uno sportello richiede l'effettivo esercizio delle funzioni proprie della struttura, la previa individuazione del responsabile, l'attribuzione delle risorse e la predisposizione dell'archivio informatico di cui all'art. 3 comma 2 del D.P.R. 447/98.

Proprio per queste ragioni, e al fine di evitare incertezze in ordine al concetto di operatività, il Comune o l'associazione di Comuni, presso cui la struttura è istituita, deve individuare la data esatta a partire dalla quale la struttura stessa sarà operativa e presterà il servizio, dandone preventiva comunicazione, anche ai fini di cui al comma 2-bis dell'art. 4 del D.P.R. 447/98, alle altre amministrazioni interessate e alla potenziale utenza.

Occorre ricordare che la realizzazione della struttura dello Sportello unico rappresenta, ai sensi del comma 4 dell'art. 3, un obbligo per i Comuni che doveva essere attuato entro novanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento governativo, data entro cui l'ente era tenuto non solo formalmente a istituire struttura e sportello, bensì a “realizzarli”, cioè a renderli operativi. Peraltro, si è da subito rilevato che il predetto termine, in assenza di espresse sanzioni per la sua inosservanza, è da ritenersi “ordinatorio” pur se, trattandosi di un obbligo di legge, la prolungata inosservanza di esso, nonostante reiterata diffida a provvedere, potrebbe configurare una “grave e persistente violazione di legge” di cui all'art. 142 del T.U.E.L., atta a giustificare i provvedimenti sanzionatori sugli organi di cui alla medesima norma.

Anche la giurisprudenza, in maniera concorde, sancisce l'obbligo per i Comuni di attivare il SUAP e soprattutto renderlo concretamente operativo, a nulla rilevando le inefficienze e i problemi interni dell'amministrazione (*e pluribus*, T.A.R. Salerno II sez., sul ricorso n. 3045 del 13/12/2001).

In sostanza, come conferma anche la lettura della citata Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 8 luglio 1999, ciò che è entrato in vigore il 27 maggio 1999, ancor prima dell'obbligo dei Comuni di istituire il SUAP, è il diritto degli imprenditori di chiedere al medesimo ente locale l'applicazione dei principi e delle procedure contenuti nel D.Lgs. 112/98 e nel suo regolamento di attuazione, il D.P.R. 447/98.

Giova ricordare che la sentenza ricordata, così come le altre simili che si sono succedute nel tempo, ha sancito:



- l'obbligo del Comune a provvedere sull'istanza dell'impresa, entro 30 giorni, con atto espresso e motivato;
- il mandato al Presidente della Giunta Regionale, nel caso di ulteriore inerzia del Comune, a nominare, su domanda del ricorrente, un Commissario ad acta che provveda entro ulteriori 30 giorni in sostituzione dell'Amministrazione inerte, con spese a carico di quest'ultima;
- la condanna al Comune intimato a rifondere, in favore del ricorrente, le spese di giudizio.

Sempre in merito alla obbligatorietà, il D.P.R. 447/98 dispone all'art. 4 comma 2-bis che "ove sia già operante lo Sportello unico le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura. 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. Tali atti, qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all'interno del procedimento unico.

In ogni caso le Amministrazioni hanno l'obbligo di trasmettere, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, eventuali domande ad esse presentate relative a procedimenti disciplinati dal presente regolamento, alla struttura responsabile del procedimento, allegando gli atti istruttori già compiuti e dandone comunicazione al richiedente".

La ratio della norma, come si evince anche dalla relazione di accompagnamento al D.P.R. 440/2000 di riforma del D.P.R. 447/98, è quella di superare le difficoltà istruttorie che nella prassi applicativa del Regolamento si sono effettivamente riscontrate.

Come si evince dalla *ratio* della norma, il nuovo comma 2-bis, nel ribadire l'inutilizzabilità degli atti autorizzatori rilasciati da Amministrazioni diverse da quella responsabile del procedimento, è finalizzato a "salvare", sulla base del principio generale dell'economicità dei mezzi giuridici, l'attività svolta dalle Amministrazioni su richiesta dell'impresa, recuperandola al procedimento unico presso lo Sportello.

Uno strumento che può senz'altro contribuire ad evitare il verificarsi di prassi contrastanti con il citato comma 2-bis è quello delle convenzioni tra Ente titolare del SUAP ed Amministrazioni terze, di cui al successivo paragrafo 5.5.

5.2 La struttura unica e lo Sportello unico

La struttura unica deve dotarsi di "Sportello unico per le attività produttive" (art. 3 comma 1 D.P.R. 447/98).

Lo Sportello è la componente della struttura unica rivolta verso l'esterno, verso gli operatori; esso costituisce il punto di accesso delle imprese alla struttura, il cosiddetto "front-office".

A tal fine, allo Sportello sono affidati i seguenti compiti:

a) informativo-consulenziale

di informazione in merito alle opportunità localizzative esistenti, alle iniziative di carattere promozionale in corso, all'elenco delle domande di autorizzazione presentate e allo stato del loro iter procedimentale, alle normative applicabili, alle agevolazioni e ai finanziamenti disponibili per le imprese e ad ogni altra informazione utile disponibile a livello regionale (art. 23 comma 2 D.Lgs. 112/98 e art. 3 comma 2 D.P.R. 447/98);

di assistenza e consulenza alle imprese, considerando lo specifico progetto in relazione al quale l'operatore si è rivolto allo sportello con l'indicazione degli adempimenti necessari in sede di pre-istruttoria, eventualmente anche attraverso la verifica di conformità del progetto preliminare di cui all'art. 3 comma 3 del Regolamento (vedi *amplius* paragrafo 6.1);

b) collegamento tra gli uffici pubblici, l'impresa e la struttura unica

Lo Sportello costituisce il punto di incontro tra impresa e struttura, è la sede dove si presenta la domanda, dove si ritirano atti e provvedimenti, dove si forniscono e si ottengono chiarimenti, si integrano documentazioni, si controlla, anche in via telematica, lo svolgimento dell'iter procedimentale; si discutono le questioni attinenti al procedimento e all'iniziativa nel rispetto degli obblighi di trasparenza e in termini di reciproca leale collaborazione.

L'istituzione degli Sportelli Unici comporta il coordinamento degli stessi con eventuali altri organismi che svolgono analoghe funzioni informative o di assistenza-consulenza, quali le C.C.I.A.A., gli sportelli informagiovani, le associazioni di categoria, gli ordini e i collegi professionali. Le competenze



disponibilità di questi soggetti potrebbero essere efficacemente coinvolte, con apposite convenzioni, in un'organica azione di supporto dello Sportello unico.

A tal proposito si ricorda la Circolare del 29 maggio 2001, n. 58/2001, emanata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale che recita: "... si rappresenta l'opportunità di porre in essere un'attività di supporto a quella dello Sportello unico per le imprese che abbia ad oggetto tanto la diffusione di tutte le informazioni circa le norme di tutela del lavoratore eventualmente richieste dagli operatori dei diversi settori imprenditoriali, quanto lo svolgimento di una vera e propria attività di consulenza".

5.3 Modalità di gestione del SUAP

Le funzioni di competenza della struttura unica possono essere esercitate:

- a) da un singolo Comune, in riferimento agli impianti produttivi localizzati o da localizzare nel territorio di quel Comune;
- b) in forma associata, "anche con altri Enti Locali" (art. 24 comma 1 D.Lgs. 112/98; art. 3 comma 1 D.P.R. 447/98), con riguardo agli impianti produttivi localizzati o da localizzare nel territorio dei Comuni associati.

I periodici monitoraggi delle modalità attuative degli sportelli unici scelte dai diversi Comuni hanno evidenziato come il modello organizzativo/gestionale in forma associata sia ricorrente in caso di Comuni di medie o piccole dimensioni, per i quali la costituzione dello sportello in forma singola sarebbe risultata troppo onerosa o scarsamente efficace, soprattutto in situazioni di complessità o particolarità geografico/territoriale. Il Comune, qualora ritenga di non essere in grado di avviare per proprio conto la struttura oppure riconosca che, in base alle proprie caratteristiche territoriali, la realizzazione della struttura sarebbe scarsamente efficace, provvede ad associarsi con un altro ente.

I vantaggi della gestione in forma associata sono in particolare rappresentati da una riduzione dei costi, una maggiore efficienza amministrativa e burocratica (data da una migliore gestione organizzativa del personale), da una partecipazione di tutti i Comuni coinvolti nei procedimenti decisionali relativi all'insediamento di attività produttive, da uno sviluppo dei servizi di assistenza alle imprese su area vasta, etc. Indubbiamente la scelta della forma di gestione associata dello Sportello unico costituisce un'opportunità soprattutto per quelle amministrazioni di medie e piccole dimensioni per le quali la realizzazione in forma singola della struttura di Sportello unico risulta troppo complessa e onerosa.

Per quanto riguarda l'esercizio in forma associata possiamo considerare i seguenti casi:

- *Comunità Montana* (art. 27 D.Lgs. 267/2000). La norma qualifica le Comunità Montane come "unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni ...", e precisa che esse sono costituite, fra l'altro, "per l'esercizio associato delle funzioni comunali". L'art. 28, comma 1, dello stesso Testo Unico stabilisce che "l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni ... spetta alle comunità montane" là dove queste sono state costituite.

Nel caso in cui i Comuni vogliano peraltro esercitare singolarmente (come recita l'art. 24 del D.Lgs. 112/98) le funzioni in oggetto, non v'è dubbio sul fatto che anche tale scelta è possibile e legittima.

- *Convenzione* (art. 30 D.Lgs. 267/2000). Le convenzioni vengono stipulate al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati; esse possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti. Tale strumento altro non è che una particolare forma di "accordo" tra PP.AA. riconducibile agli accordi previsti dall'art. 15 della legge 241/90, e presenta il vantaggio di un'estrema elasticità e flessibilità, anche perché non dà luogo alla creazione di un nuovo ente associativo dotato di autonoma personalità giuridica.

- *Consorzio* (art. 31 D.Lgs. 267/2000). Gli Enti Locali possono costituire, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, un consorzio al quale possono partecipare  pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

A differenza della mera associazione, il consorzio è un soggetto giuridico autonomo dotato di propria personalità e che, tramite i propri organi, esercita funzioni di indirizzo, direzione e controllo nei confronti del soggetto che deve prestare il servizio o svolgere la funzione.

I consorzi per servizi conoscono una nuova stagione con l'art. 2 del T.U.E.L. che, nel configurarli, li assoggetta integralmente e obbligatoriamente alle sue norme, riconducendoli quindi nell'alveo di una disciplina tipicamente pubblicistica.

• *Unione di Comuni* (art. 32 D.Lgs. 267/2000). Le unioni di Comuni sono Enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

Di rilevante importanza la possibilità che la normativa conferisce ai Comuni aderenti a strumenti di programmazione negoziata, quali patti territoriali e contratti d'area, di far coincidere la struttura unica con il soggetto responsabile del patto o del contratto (art. 24 comma 5 D.Lgs. 112/98, richiamato dall'art. 3 comma 2 del D.P.R. 447/98).

5.4 Il responsabile della struttura e il responsabile del procedimento

L'art. 3 comma 1 del D.P.R. 447/98 prevede che i Comuni esercitino, anche in forma associata, le funzioni ad essi attribuite dall'art. 23 D.Lgs. 112/98 "assicurando che ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento"; inoltre, la struttura unica deve dotarsi di uno "Sportello unico per le attività produttive". Il successivo comma 4 precisa che "i Comuni realizzano la struttura e nominano il responsabile del procedimento" e che "il funzionario preposto alla struttura è responsabile dell'intero procedimento".

La Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi dell'8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647, che recepisce integralmente l'accordo sancito in Conferenza Unificata nella seduta del 1° luglio 1999, attribuisce al responsabile dello Sportello unico nei confronti di altre amministrazioni ed enti pubblici:

poteri di impulso relativamente agli atti istruttori affidatigli che debbono confluire nel provvedimento finale adottato dal Comune;

poteri di diffida e messa in mora per l'inadempimento o il ritardato adempimento;

il potere di convocare la Conferenza di servizi.

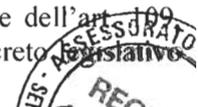
Ovviamente, i suddetti poteri di impulso e coordinamento spettano al responsabile SUAP, *a fortiori*, anche nei confronti dei dirigenti/responsabili dei servizi del proprio ente.

Per quanto concerne il "responsabile della struttura" l'art. 6 comma 11 del D.P.R. 447/98 stabilisce che egli è individuato ai sensi degli art. 107 comma 3 e 109 comma 2 del D.Lgs. 267/2000. Le funzioni del Responsabile vengono in tal modo espressamente ricondotte alle attribuzioni di spettanza dirigenziale, fermo restando che gli stessi compiti, nei Comuni privi di personale con tale qualifica, possono essere attribuiti ai responsabili degli Uffici o dei Servizi, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco.

Le due figure di "responsabile della struttura" e "responsabile del procedimento" non debbono per forza ritenersi coincidenti. Infatti, se da una parte, ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 4, il Comune affida l'intero procedimento a un'unica struttura il cui funzionario preposto è responsabile dell'intero procedimento, dall'altra, ai sensi del comma 1 dell'art. 5 della legge 241/90, "il Dirigente di ciascuna Unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale".

Ne consegue che la responsabilità di tutti i procedimenti di competenza dello Sportello unico non deve necessariamente far capo al responsabile della struttura, il quale può discrezionalmente individuare, in via generale o volta per volta, i responsabili dei singoli procedimenti in altri dipendenti addetti alla struttura. Ovviamente, per i responsabili dei singoli procedimenti non vale la regola secondo cui è richiesta la qualifica dirigenziale.

In conclusione, il responsabile della struttura unica secondo la normativa in esame deve essere "individuato"- nell'ambito del personale comunale - "ai sensi dell'art. 107, comma 3, e dell'art. 109, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".



Deve pertanto essere - in via principale - un dirigente. Al dirigente, invero, l'art. 107 comma 3 lettera f) del D.Lgs. 267/2000 attribuisce il compito di rilasciare "i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, ecc."

In via subordinata, nei Comuni privi di personale avente qualifica dirigenziale, responsabile della struttura unica può essere il funzionario responsabile di un servizio o di un ufficio (art. 109 comma 2 T.U.E.L.); in tal caso, però, la relativa funzione gli deve essere attribuita dal Sindaco con provvedimento motivato (ancora art. 109 comma 2 T.U.E.L.).

Una corretta interpretazione del D.P.R. 447/98, infine, può portare ad affermare che, nei casi in cui non vi siano figure equiparabili ai dirigenti o ai responsabili di uffici o servizi (es. SUAP allocato presso il soggetto responsabile del patto territoriale o del contratto d'area), ferme restando le competenze amministrative e gestorie in senso lato del responsabile del SUAP, spetta comunque alla figura individuata ai sensi degli artt. 107 comma 3 e 109 comma 2 del T.U.E.L. ordinare la riduzione in pristino a spese dell'impresa nonché effettuare gli ulteriori adempimenti di cui all'art. 6 comma 11 del Regolamento.

5.5 Rapporto con Uffici interni/Enti terzi

Uno dei vincoli che maggiormente influisce sull'operatività degli Sportelli Unici è la capacità di coordinarsi con gli uffici interni e con gli altri Enti interessati al procedimento unico (ASL, Vigili del Fuoco, ISPESL, ARPA, Soprintendenza ecc.).

Le principali criticità, emerse da varie indagini effettuate dalla Prefettura e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sono:

- l'interazione tra la normativa di riferimento e la normativa sullo Sportello unico;
- il raccordo sulla tempistica dei procedimenti;
- l'identificazione delle procedure e delle competenze;
- una bassa informatizzazione del procedimento;
- l'individuazione di un referente unico.

Dal punto organizzativo, per un buon funzionamento della struttura unica occorre:

- a) che vengano definiti gli obblighi, a carico degli uffici comunali, relativi al rispetto dei tempi del procedimento unico, eventualmente tramite il regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi, di cui il regolamento interno sullo Sportello unico costituisce stralcio;
- b) che vengano predisposti accordi con i soggetti pubblici esterni al Comune (Regione, Provincia, A.S.L., VV.F., Consorzi A.S.I. etc.) che garantiscano, tra l'altro, l'espletamento della procedura nei tempi dovuti.
- c) che venga omogeneizzata la modulistica, sia per agevolare comprensione e compilazione della stessa, sia per rendere assolutamente rapido ogni controllo formale, sia ancora per consentire l'impiego dei supporti informatici.

Al riguardo, si evidenzia che l'art. 6 della legge 24 novembre 2000, n. 340 ha introdotto nel D.Lgs. 112/98 l'art. 27-bis (Misure organizzative per lo Sportello unico per le imprese). La norma impone alle amministrazioni, agli enti, alle autorità in genere competenti a compiere atti destinati a confluire nel procedimento gestito dalla struttura unica, di adottare le misure organizzative necessarie per snellire le rispettive procedure ed attività, "al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato regolamento" sullo Sportello unico.

La citata Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 8 luglio 1999 chiarisce che al fine di regolare i rapporti tra il Comune (o i Comuni associati) e le altre amministrazioni coinvolte possono essere stipulate apposite convenzioni o accordi ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 112/98, nonché ai sensi dell'art. 15 della legge 241/90.

Per quanto sopra si ravvisa l'opportunità che le amministrazioni titolari di Sportello unico:

- definiscano tempi e modalità di comportamento riguardanti gli organi interni del Comune competenti in ordine alle autorizzazioni alle attività produttive;
- stipolino convenzioni con i soggetti pubblici esterni coinvolti nelle autorizzazioni predette, intese a disciplinare compiutamente i reciproci diritti e obblighi, a rendere certi e contenuti i tempi relativi a prevedere il ricorso, ove occorra, alle conferenze di servizi. Un importante valore aggiunto a questi

ASAP
ASAP
ASAP

strumenti può essere costituito dalle schede tecniche, da allegare allo schema di convenzione, nelle quali il Comune e l'Ente terzo descrivono analiticamente i singoli endoprocedimenti di competenza, con dettaglio di oneri, tempi, modulistica etc. A tal fine, la Regione Puglia si impegna a definire e approvare degli schemi-tipo di Convenzioni o Accordi, applicabili nell'intero territorio regionale. Con riferimento specifico ad Enti facenti capo in vario modo alla Regione, quest'ultima si impegna altresì a definire e approvare uno specifico atto di indirizzo in merito alla razionalizzazione dei processi interni ai suddetti Enti.

Negli accordi o convenzioni di cui sopra dovrà inoltre essere in ogni caso previsto che ogni amministrazione deve individuare un responsabile dei rapporti con la struttura unica responsabile del procedimento:

- che risponda al Comune degli adempimenti affidati alla stessa amministrazione e del rispetto dei tempi;
- che garantisca il flusso delle informazioni attraverso l'indicazione dei responsabili dei singoli procedimenti;
- che, in caso di inadempimento o ritardato adempimento da parte dei responsabili dei procedimenti, provveda all'applicazione delle sanzioni previste dalla legge e dai contratti, anche su segnalazione della struttura.

5.6 I rapporti tra il SUAP e lo Sportello unico per l'edilizia (art. 5 D.P.R. 380/2001)

Lo sportello unico per l'edilizia (SUE) viene attivato dallo sportello unico per attività produttive (SUAP) quando per la realizzazione, ampliamento, etc. di un impianto produttivo di beni e servizi si ha bisogno di un titolo abilitativo edilizio (permesso di costruire o dia) poiché in questo caso tale titolo è un endoprocedimento del procedimento unico previsto dal D.P.R. 447/98 e successive modificazioni.

Infatti, l'art. 4, comma 1bis, del D.P.R. 447/98, stabilisce che "Il provvedimento conclusivo del procedimento è, ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto..."

Tale concetto è stato successivamente chiarito dalla già menzionata sentenza della Corte Costituzionale n. 376, del 23 luglio 2002 (cfr. paragrafo 4).

Occorre ricordare che nel caso di procedimento mediante autocertificazione il comma 8, dell'art. 6, stabilisce che "Il procedimento, salvo quanto disposto dai commi 3, 4, 5, e 6, è concluso entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda ovvero dalla sua integrazione per iniziativa dell'impresa o su richiesta della struttura.

Ove sia necessaria la concessione edilizia (permesso di costruire), il procedimento si conclude nello stesso termine con il rilascio o con il diniego della concessione edilizia (permesso di costruire)."

Data le incertezze applicative che ha determinato, all'interno di numerosi Enti locali, l'applicazione delle normative nazionali su SUAP e SUE, si ravvisa l'opportunità, in questa sede, di illustrare corretti profili di integrazione e sinergia tra le due strutture, beninteso nel rispetto della autonomia statutaria e regolamentare del singolo Ente.

Va premesso che, soprattutto nei Comuni di minore dimensione demografica, e date le indubbie analogie di tipo organizzativo e procedimentale esistenti tra le due strutture, queste possono essere senz'altro allocate all'interno della medesima unità organizzativa, anche per ottimizzare l'uso delle risorse umane, finanziarie e tecniche.

Ciò posto, alla luce della normativa introdotta dal D.P.R. 380/2001, cui ha fatto seguito l'istituzione dello Sportello unico per l'edilizia, il coordinamento dell'operato delle due strutture (Sportello unico per le attività produttive e Sportello unico per l'edilizia) avverrà in ottemperanza alla norma di cui all'art. 1 comma 3 del medesimo decreto, che fa salve le disposizioni di cui agli artt. 24 e 25 del D.Lgs. 112/98 ed alle relative norme di attuazione, in materia di realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi.

Resta pertanto delineata in capo allo Sportello unico per le attività produttive la specifica competenza in ordine a tutti i procedimenti in materia di impianti produttivi di beni e servizi riconducibili al D.P.R. 447/98, che si pone quale norma attuativa delle richiamate disposizioni del D.Lgs. 112/98.

ASSESSORATO U.

Lo Sportello unico per l'edilizia fornisce un titolo abilitativo per realizzare un intervento edilizio ed è mirato per i cittadini; lo Sportello unico per le attività produttive esplica la propria competenza sugli impianti di processo, ed è pertanto orientato alle imprese sia per il rilascio del titolo edilizio sia per il materiale avvio delle attività a seguito della procedura di collaudo di cui all'art. 9 del D.P.R. 447/98.

In considerazione delle delineate competenze, laddove la trattazione dell'istanza inoltrata ai sensi del D.P.R. 447/98 implichi l'acquisizione del permesso di costruire, lo Sportello unico per l'edilizia trasmetterà alla struttura esclusivamente gli esiti dell'istruttoria e quindi, in definitiva, un parere (favorevole, contrario o favorevole con prescrizioni) ai fini del rilascio del medesimo.

Il parere di competenza del SUE verrà rilasciato ai soli fini edilizio-urbanistici, e pertanto avulso da ulteriori pareri istruttori (igienico-sanitari, di prevenzione incendi etc.), quale atto conclusivo dell'istruttoria tecnica endoprocedimentale richiesta dalla struttura cui si è rivolta l'impresa.

Il menzionato parere urbanistico assume valenza esclusivamente endoprocedimentale, risultando produttivo di effetti giuridici subordinatamente alla adozione del provvedimento finale che ne recepirà il contenuto e che avrà luogo a cura del responsabile dello Sportello unico per le attività produttive.

In caso di parere favorevole, il Responsabile del procedimento prenderà atto degli esiti dell'istruttoria tecnica e, unitamente ad altre analoghe comunicazioni da parte degli altri uffici pubblici coinvolti nel procedimento, richiamerà tali esiti in premessa all'atto conclusivo del procedimento. In tal caso non sarà necessario il rilascio del permesso di costruire, i cui effetti saranno direttamente riconducibili al provvedimento unico conclusivo che verrà pertanto adottato anche in ossequio ai criteri di competenza di cui all'art. 13 del D.P.R. 380/2001.

6. Il procedimento unico

6.1 Inquadramento generale

Il D.P.R. 447/98 definisce i percorsi istruttori e amministrativi finalizzati al rilascio delle autorizzazioni per l'insediamento e l'attivazione di impianti produttivi e al controllo sulla messa in opera degli impianti realizzati.

Il regolamento sullo Sportello unico infatti, in attuazione dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 20 della L. 59/97 e dall'art. 25 del D.Lgs. 112/98, individua e disciplina in modo chiaro due distinte fasi procedurali, la prima diretta all'ottenimento dell'autorizzazione per l'insediamento e la successiva realizzazione degli impianti produttivi, la seconda concernente il collaudo degli impianti realizzati (quest'ultima propedeutica all'avvio dell'attività imprenditoriale).

Relativamente alla prima fase preventiva e autorizzativa, il legislatore ha individuato due moduli procedurali alternativi, atti a perseguire gli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento, da un lato, mediante l'impulso e il coordinamento delle attività istruttorie a opera della struttura unica, con facoltà di attivazione di una conferenza di servizi; dall'altro accordando all'imprenditore la possibilità di avvalersi estensivamente di autocertificazioni attestanti la conformità dell'impianto alle prescrizioni normative previste e di procedere, comunque, alla realizzazione dello stesso, decorsi i termini che la normativa assegna alla pubblica amministrazione per eseguire i necessari controlli e le verifiche preventive di idoneità e di completezza della domanda e della documentazione allegata.

Normalmente è lo stesso interessato a scegliere quale modulo procedimentale attivare, fatti salvi i casi in cui il ricorso all'autocertificazione è precluso *a priori* (vedi paragrafo 6.2).

Per quanto concerne la fase di controllo dell'impianto realizzato, risultano semplificate e accelerate le modalità di esecuzione del collaudo attraverso la responsabilizzazione dei professionisti, che su incarico dell'impresa asseverano la conformità delle opere eseguite al progetto approvato e alle normative di settore, garantendo comunque agli enti pubblici la possibilità di effettuare azioni di vigilanza e controllo.

Pur prevedendo diverse tipologie di procedimento, il D.P.R. 447/98 ne salvaguarda l'omogeneità attraverso l'introduzione di alcuni principi comuni:



principio di unicità: in base al quale le imprese devono disporre di un unico interlocutore per pratiche che coinvolgono uffici e amministrazioni diverse; il D.P.R. 440/2000 rafforza il principio dell'unicità, chiarendo espressamente che il procedimento è unico come è unico il conseguente provvedimento emanato dalla struttura dello sportello.

Si sottolinea peraltro in questa sede che è ormai un dato acquisito, anche alla luce della novella apportata dal D.P.R. 440/2000 all'art. 4 comma 1 del Regolamento, il valore provvedimentale, e non già meramente ricognitivo, del titolo rilasciato dal responsabile SUAP.

principio del divieto di aggravamento: il raccordo tra le diverse normative e l'approccio interpretativo devono rispettare i principi di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa, per cui in tutti i casi in cui l'avvio di un'attività o la realizzazione di un impianto produttivo sia già assoggettato a procedure maggiormente semplificate rispetto a quelle introdotte dal D.P.R. 447/98 si applicano le procedure, i tempi e le modalità di maggiore semplificazione.

Il Regolamento individua e definisce due tipi di procedimento:

- 1) il procedimento semplificato (artt. 4 e 5);
- 2) il procedimento mediante autocertificazione (art. 6, 7 e 8).

La scelta tra i due procedimenti è, salvo le eccezioni nelle materie di cui all'art. 1 comma 3, di competenza dell'impresa.

Oltre alla funzione in senso lato "autorizzatoria", inoltre, il SUAP può svolgere anche, come accennato sopra, una funzione "consulenziale": l'impresa può richiedere cioè che la struttura si pronunci sulla conformità, allo stato degli atti, in possesso della stessa, dei progetti preliminari con i vigenti strumenti di pianificazione paesistica, territoriale e urbanistica, senza che ciò pregiudichi la definizione dell'eventuale successivo procedimento autorizzatorio. La struttura, per il parere di conformità, deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta (art. 3 comma 3 D.P.R. 447/98), attivando eventualmente la procedura della conferenza di servizi.

E' importante rilevare che, nel caso in cui il SUAP convochi una conferenza ai sensi del citato art. 3 comma 3 del Regolamento, potranno applicarsi, in quanto compatibili, le norme di cui all'art. 14-bis della legge 241/90, rubricato "Conferenza di servizi preliminare". L'impresa, pertanto, potrà avvalersi delle ulteriori norme di semplificazione ivi previste, tra cui:

- la possibilità di chiedere direttamente la convocazione di una conferenza di servizi per "quali siano le condizioni per ottenere, alla presentazione [di una istanza o di un progetto definitivi], i necessari atti di consenso (comma 1);
- la possibilità di presentare uno studio di fattibilità al posto del progetto preliminare (comma 1);
- l'obbligo per la conferenza di pronunciarsi entro 30 giorni dalla data della richiesta di indizione da parte del privato (comma 1);
- le indicazioni fornite in tale sede dalle pubbliche amministrazioni possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento (comma 4).

6.2 Il procedimento semplificato

Il procedimento semplificato è necessario:

- a) per i procedimenti in cui è escluso il ricorso all'autocertificazione;
 - b) per gli impianti e i depositi di cui all'art. 27 del D.Lgs. 112/98, cioè per:
 - gli impianti nei quali sono utilizzati materiali nucleari;
 - gli impianti di produzione di materiale d'armamento;
 - depositi costieri;
 - gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali;
 - gli impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti;
 - c) per i progetti riguardanti gli impianti di cui all'art. 4 del D.P.R. 447/98, di seguito specificati:
- progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale;
 - impianti da sottoporre al controllo sui pericoli di incidente rilevante;

– impianti da sottoporre alla disciplina della prevenzione e riduzione dell'inquinamento;

d) per i progetti riguardanti opere la cui realizzazione comporti variazione degli strumenti urbanistici, ai sensi art. 5 del D.P.R. n. 447/98.

Il procedimento semplificato ha inizio con la presentazione della domanda alla struttura unica, da parte dell'impresa, da compilare eventualmente su moduli utilizzabili informaticamente. La ricezione della domanda comporta l'obbligo di protocollare la stessa e di nominare un responsabile del procedimento.

Ai fini della decorrenza dei termini previsti dal Regolamento, occorre chiarire se questi ultimi decorrono dal momento in cui l'istanza perviene all'Ente locale, e quindi al protocollo dello stesso, oppure dal momento in cui l'istanza giunge alla struttura competente. Tali riferimenti temporali, infatti, non sempre coincidono, risultando anzi, in taluni casi, notevolmente diversi.

Non vi è alcun dubbio che i termini dovranno decorrere dal momento in cui l'istanza perviene al Comune, a nulla rilevando le disfunzioni organizzative interne che non consentano alla struttura di venire a conoscenza in tempi rapidi dell'istanza e conseguentemente di attivarsi. Occorrerà, pertanto, che ciascun Comune valuti le misure organizzative più idonee a garantire il rispetto dei tempi procedurali, tramite la concreta applicazione del protocollo informatico e interventi di riorganizzazione e razionalizzazione interni all'Ente.

La ricezione della domanda implica la sua ricevibilità. È dunque necessario che, prima di numerare la pratica e di avviare il procedimento, lo sportello effettui una verifica preliminare al fine di accertare l'esistenza delle condizioni di ricevibilità. La positiva conclusione della verifica di ricevibilità non costituisce in alcun modo riconoscimento della completezza della documentazione o dell'istanza stessa: resta necessariamente salvo il potere-dovere di richiedere e di acquisire le integrazioni necessarie, nello svolgimento della successiva istruttoria di merito.

Anche se nel caso di procedimento semplificato manca una disposizione analoga a quella dell'art. 6 commi 2 e 13 del D.P.R. 447/98, che prescrivono l'inserimento immediato nell'archivio informatico e la pubblicizzazione della domanda, è ipotizzabile un'estensione analogica di tali obblighi, da adempiersi in applicazione dell'art. 3 del D.P.R. 447/98 e del principio enunciato all'art. 7 della legge 241/90, con le forme di cui all'art. 8 comma 2 (contenuto obbligatorio minimo della comunicazione di avvio del procedimento) e le finalità di cui all'art. 9 della stessa legge (partecipazione procedimentale dei soggetti cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento finale).

A tal proposito, la Regione si impegna ad adottare un software dedicato per la gestione del procedimento di cui al D.P.R. 447/98 e s.m.i., e ad allocarlo in uno specifico spazio all'interno del proprio sito web istituzionale. Tale software sarà fruibile gratuitamente per i Comuni, che avranno il compito di alimentarlo con l'inserimento delle rispettive pratiche secondo uno standard tecnologico previamente determinato. Tale software, anche tramite l'attività del coordinamento regionale di cui al successivo paragrafo 13, consentirà un'ottimale gestione del procedimento unico, nonché il costante aggiornamento delle varie normative di settore e della modulistica, e un monitoraggio puntuale ed aggiornato dell'attuazione dei SUAP.

La struttura unica provvede quindi a richiedere a ciascuna amministrazione competente i consensi, i pareri e in genere gli atti di loro competenza necessari nel procedimento unico, entro un termine che non può superare i novanta giorni dalla ricezione della documentazione. Naturalmente, se è possibile provvedere in un tempo minore eventualmente recependolo in un accordo, non vi è ragione di impiegare l'intero termine di legge. Parimenti, se una normativa di settore preveda un termine inferiore ai novanta giorni si applicherà il primo, per il menzionato principio del divieto di aggravio del procedimento.

In merito alla richiesta di integrazioni documentali, il D.P.R. 447/98 detta una specifica disciplina solo a proposito della procedura di valutazione di impatto ambientale. L'art. 4 comma 1-ter prevede che le amministrazioni competenti, in questi casi, hanno 30 giorni di tempo per richiedere l'integrazione della documentazione alla struttura unica. I termini riprenderanno a decorrere dalla presentazione della documentazione completa.

Si ritiene che un siffatto iter non possa non applicarsi, per analogia, anche ai procedimenti unici semplificati non soggetti alla V.I.A., ferma restando la possibilità per lo Sportello unico e i suoi



interlocutori istituzionali (altri uffici comunali ed Enti terzi) di definire termini più brevi, in via regolamentare e/o convenzionale.

Ove una integrazione documentale necessaria non venisse fornita, l'esigenza di conferire certezza alle situazioni giuridiche richiede che, previa eventuale diffida, il SUAP comunichi al richiedente il rigetto della domanda.

Comunque la giurisprudenza ha affermato che il termine per il compimento di un'istruttoria non può iniziare a decorrere se gli atti della pratica da istruire non sono completi, e dunque necessitano di integrazioni; che deve sempre ammettersi, quindi, che possano essere chieste integrazioni istruttorie necessarie, anche in assenza di una esplicita previsione di legge; che, in presenza di termini fissati per il compimento di un'istruttoria, ciò che è vietato è il fatto che i termini stessi vengano sospesi, interrotti o prorogati al di fuori di un'effettiva necessità istruttoria.

Di conseguenza attribuire all'impresa un termine per produrre un'integrazione, e sospendere per un pari periodo il termine fissato dal Regolamento per il compimento del procedimento unico, sarebbe dunque operazione legittima, e necessaria. Se poi, nel termine fissato, l'integrazione non viene fornita, si creano i presupposti per la reiezione della domanda.

Nel caso in cui la struttura unica raccoglie tutte le autorizzazioni e i consensi necessari, il procedimento unico si conclude con un atto finale espresso che, enunciate le eventuali prescrizioni e condizioni, autorizza l'impresa a realizzare il tipo di intervento oggetto della richiesta. Infatti, il Regolamento, nel testo novellato dal D.P.R. 440/2000 recita che il provvedimento conclusivo del procedimento unico è "ad ogni effetto, titolo unico per la realizzazione dell'intervento".

Se invece, entro il termine di novanta giorni (120+60 in caso di V.I.A.), avviene che anche solo una delle Amministrazioni competenti per le varie autorizzazioni e per i vari consensi si pronuncia negativamente, il procedimento si conclude con il rigetto della domanda (art. 4 comma 2 D.P.R. 447/98). Tale rigetto deve essere formulato dal responsabile del procedimento, e motivato. Al rigetto deve essere allegata la pronuncia negativa e il tutto deve essere trasmesso all'impresa richiedente entro tre giorni.

L'impresa ha la possibilità (art. 4 comma 2), entro il termine di venti giorni dalla ricezione del rigetto, di chiedere alla struttura unica di convocare una conferenza di servizi al fine di stabilire se la pronuncia negativa possa essere superata. Al fine di escludere il ricorso a tale strumento per quei progetti che appaiano manifestamente e radicalmente contrastanti con le vigenti norme poste a tutela di pubblici interessi, appare opportuno, pur nel silenzio della norma di legge, che il richiedente illustri sommariamente, già nella richiesta di convocazione della conferenza di servizi, i motivi che potrebbero condurre al superamento della pronuncia negativa. Pertanto, in caso di mancata indicazione di questi motivi, si ritiene che il responsabile SUAP ben potrebbe negare l'ammissibilità alla fase di conferenza di servizi.

6.2.1 L'istituto della conferenza di servizi

L'art. 10-bis, introdotto come è noto nel corpo della legge 241/90 dalla legge 15/2005, prevede che "il responsabile del procedimento [.....] prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. [.....] Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale".

Data la natura di *lex specialis* del Regolamento rispetto a una legge generale sul procedimento amministrativo quale la legge 241/90, si ritiene che il modulo procedimentale da applicare in caso di pronunce negative all'interno di un procedimento unico sia quello della conferenza di servizi.

L'istituto della conferenza, infatti, è stato pensato e voluto dal legislatore al fine di poter avere intorno ad uno stesso tavolo sia le PP.AA. coinvolte nella tutela di un dato interesse pubblico, sia lo stesso cittadino portatore di un interesse privato, interesse quest'ultimo che va valutato e ponderato in contraddittorio con i diversi interessi pubblici in gioco. Per far ciò la normativa sulla conferenza di servizi ha previsto un ben delineato iter procedurale, che permette in pieno tale confronto, con ampie possibilità dialettiche e contraddittorio. È quindi all'interno della disciplina della conferenza che vanno risolte eventuali ipotesi di

diniego da parte di un dato ente: in quest'ultima fattispecie, infatti, il privato avrà la possibilità di chiedere un lasso di tempo per controdedurre, o per apportare le modifiche progettuali necessarie.

Alla conferenza devono partecipare tutti i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento: sia quelli che non si sono espressi, sia quelli che si sono espressi negativamente, sia le Amministrazioni che si sono espresse in termini positivi. Infatti, è inevitabile la partecipazione alla conferenza di tutti i soggetti pubblici interessati, poiché il raggiungimento di un'intesa atta a definire nuove modalità progettuali idonee a superare la pronuncia negativa di un'Amministrazione può determinare la necessità di un'ulteriore considerazione del progetto modificato da parte delle altre Amministrazioni.

Altra ipotesi di conferenza di servizi è prevista dal Regolamento nel caso in cui una o più Amministrazioni non si pronuncino in alcun modo nel termine di 90 giorni dalla ricezione della documentazione (beninteso non computandosi a tal fine i giorni di sospensione per richieste di integrazioni): il responsabile del procedimento in questi casi deve convocare, entro i cinque giorni successivi alla scadenza del termine di 90 giorni, una conferenza di servizi ai sensi del comma 3 dell'art. 4. A questa conferenza devono partecipare tutti i soggetti pubblici coinvolti (anche quelli che già si sono espressi positivamente), così come detto sopra.

L'art. 4 comma 4 impone di pubblicizzare la convocazione della conferenza affinché i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, o i soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, soggetti ai quali possa derivare un pregiudizio dall'attuazione del progetto, abbiano modo di presentare osservazioni, oltre che di partecipare alla conferenza stessa. Appare logico che tali soggetti possano essere assistiti da tecnici ed esperti, anche se tale facoltà è conferita nel caso della "riunione" di cui all'art. 6 comma 13 del D.P.R. 447/98, nell'ambito del procedimento mediante autocertificazione.

Un'interpretazione sistematica del citato comma 4 porta senz'altro ad estenderne l'applicazione all'altra tipologia di conferenza di servizi disciplinata dall'art. 4, quella convocata a seguito di un parere negativo sul progetto. Anche quest'ultima, pertanto, soggiace ai medesimi adempimenti pubblicitari.

Le modalità attraverso cui portare a conoscenza del pubblico la convocazione della conferenza potranno consistere nella affissione all'albo pretorio e nell'inserimento dell'avviso sul sito internet dell'ente, ed eventualmente anche nella pubblicazione su uno o più giornali o nell'affissione di manifesti.

I soggetti portatori di interessi sono ammessi alla conferenza, con facoltà di formulare osservazioni "che la conferenza è tenuta a valutare" (art. 4 comma 4). E' compito del responsabile del procedimento selezionare il materiale da sottoporre alla conferenza e dirigere e coordinare l'istruttoria del progetto, nonché verificare la legittimazione dei soggetti che chiedono di partecipare ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 comma 4 e 6 comma 13 del Regolamento.

La conferenza fissa il tempo necessario per pervenire alla conclusione dei propri lavori, nel rispetto comunque dell'art. 4 comma 7 del D.P.R. 447/98 (cinque mesi dalla presentazione della domanda, che salgono a nove in caso di V.I.A.).

L'istruttoria deve concludersi con un verbale conclusivo che tiene luogo degli atti delle singole Amministrazioni di settore.

Siccome l'art. 14-ter comma 9 della legge 241/90, nel testo introdotto dalla legge 15/2005, non attribuisce valenza di atto "globale" di assenso al verbale della conferenza, bensì al provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi, il coordinamento di tale disposizione con il D.P.R. 447/98 conduce dunque ad affermare la necessità del provvedimento finale, conclusivo del procedimento unico, anche nel caso in cui sia stata svolta la conferenza di servizi.

Quanto infine alla gestione dei dissensi espressi in sede di conferenza dei servizi, va specificato che l'attuale art. 14-quater della legge 241/90, nel testo novellato dalla medesima legge 15/2005, ha diversamente disciplinato rispetto alla formulazione introdotta dalla legge 127/97 e sostituita una prima volta dalla legge 24 novembre 2000, n. 340.

La nuova disciplina dell'art. 14-quater impone pertanto di considerare la residua applicabilità del Provvedimento emanato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo - Ufficio coordinamento e monitoraggio, e pubblicato nella Gazz. Uff. n. 1 del 2

ASSESSORATO
Puglia

2003, recante "Norme in materia di conferenza di servizi. Linee guida operative per la remissione al Consiglio dei Ministri".

Il provvedimento citato si compone di tre parti distinte: nella prima si traccia un breve profilo sul significato dell'istituto della conferenza di servizi; nella seconda si individuano le fasi conclusive del procedimento; nella terza si illustrano le singole fasi attraverso le quali si articola il procedimento davanti al Consiglio dei Ministri (in particolare, lo svolgimento dell'istruttoria presso i competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri) fornendo, altresì, precise indicazioni in merito alla documentazione necessaria per delimitare l'istruttoria nei termini indicati dalla norma.

Una interpretazione logica e sistematica delle due fonti, la legge 241/90 e s.m.i. e il citato Provvedimento, porta alla conclusione che, delle ultime due parti di cui si compone quest'ultimo, solo la terza (illustrazione delle singole fasi del procedimento davanti al Consiglio dei Ministri) continua ad avere efficacia, mentre le cause di attivazione di tale procedimento risiedono nella nuova disciplina dettata dai commi da 3 a 3-quinquies dell'art. 14-quater della legge 241/90 e s.m.i.

6.3 Il procedimento mediante autocertificazione

Il procedimento mediante autocertificazione costituisce la vera e propria novità introdotta dalla normativa sullo Sportello unico. Mentre il procedimento mediante conferenza di servizi assume la veste di procedimento "ordinario", quello autocertificato risulta particolarmente innovativo, dal momento che il ricorso all'autocertificazione da parte del privato garantisce la speditezza e la semplificazione dell'attività amministrativa, che nella fattispecie consiste nella verifica della sussistenza di presupposti e requisiti di presentazione della domanda e nel controllo delle autocertificazioni ad essa allegate.

La disciplina di questo istituto è contenuta nell'art. 6 del D.P.R. 447/98, il quale prevede che, in conformità alle previsioni dell'art. 25 comma 2 del D.Lgs. 112/98, il soggetto interessato ha la possibilità di presentare alla struttura unica una domanda, corredata da una serie di autocertificazioni nelle quali risulti attestata la conformità del progetto alle prescrizioni previste dalle normative vigenti in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti e di tutela sanitaria e ambientale. Tali attestazioni sono sottoscritte dal legale rappresentante dell'impresa, unitamente ai professionisti abilitati che le hanno redatte.

Non tutte le materie possono però essere oggetto di autocertificazione. Il procedimento autocertificato non può infatti riguardare:

- impianti nei quali sono utilizzati materiali nucleari;
- impianti di produzione di materiale di armamento;
- depositi costieri;
- impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di oli minerali;
- impianti di deposito temporaneo, smaltimento, recupero e riciclaggio di rifiuti.

Anche nel procedimento mediante autocertificazione occorre procurarsi esplicite autorizzazioni nelle seguenti materie:

- valutazione di impatto ambientale;
- controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose;
- prevenzione e riduzione dell'inquinamento.

L'impresa, inoltre, dovrà produrre autocertificazioni, vale a dire dichiarazioni (asseverazioni) redatte da professionisti, e sottoscritte anche dal legale rappresentante dell'impresa, che attestino la conformità del progetto alle norme vigenti nelle seguenti materie:

1. urbanistica;
2. sicurezza degli impianti;
3. sanitaria;
4. ambientale.

Nel caso in cui l'intervento comporti opere soggette a permesso di costruire, l'istanza anzidetta dovrà contenere anche la richiesta di rilascio del permesso medesimo.

Ricevuta la domanda, la struttura unica deve:

- 1) immettere la domanda nell'archivio informatico (art. 6 comma 2);

2) dare pubblicità alla domanda stessa: affissione all'albo pretorio del Comune, pubblicazione sul sito internet comunale, inserimento nell'archivio informatico. In casi di particolare rilievo si può pubblicizzare la domanda anche in altri modi, ad esempio con inserzioni sulla stampa etc.;

3) trasmettere (anche in via telematica) copia dell'istanza alla Regione (Assessorato alle Attività Produttive) e copia della stessa istanza e della documentazione allegata (art. 6 comma 1 D.P.R. 447/98):

- agli altri Comuni interessati;

- ai soggetti pubblici competenti per le varie verifiche da compiere nel caso specifico (art. 6 comma 1 D.P.R. 447/98);

4) promuovere il rilascio del titolo abilitativo edilizio, se questo è necessario.

Entro venti giorni dall'avvenuta pubblicità (art. 6 comma 13), i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, i comitati e le associazioni portatori di interessi diffusi, ai quali possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto, possono trasmettere alla struttura unica memorie e osservazioni, o chiedere di essere sentiti oppure chiedere la convocazione di una riunione alla quale partecipi anche l'impresa (a tale riunione ciascun partecipante può essere assistito da tecnici ed esperti). Se la riunione viene convocata, il termine di sessanta giorni (quarantacinque giorni per impianti a struttura semplice) per la conclusione del procedimento resta sospeso per non più di venti giorni (art. 6 comma 14).

Entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della domanda la struttura può richiedere, per una sola volta, l'integrazione degli atti o dei documenti necessari ai fini istruttori. Decorso il predetto termine non possono essere richiesti altri atti o documenti concernenti fatti risultanti dalla documentazione inviata.

La richiesta di integrazione sospende il decorso del termine temporale di cui al comma 8 dell'art. 6. Il termine medesimo riprende a decorrere dal giorno del deposito dell'integrazione stessa.

Nel compiere l'istruttoria la struttura unica può constatare che:

a) occorrono chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali scelte dall'impresa;

b) occorrono chiarimenti riguardanti il rispetto delle normative amministrative e tecniche di settore;

c) il progetto si rivela particolarmente complesso;

d) si rendono necessarie modifiche al progetto per poter pervenire all'autorizzazione;

e) il Comune propone una diversa localizzazione dell'impianto, nell'ambito delle aree da destinare agli insediamenti produttivi di cui all'art. 2 del D.P.R. 447/98.

In tali casi, la struttura - attraverso il responsabile del procedimento - può convocare l'impresa per un'audizione formale, della quale viene redatto apposito verbale (art. 6 comma 4). L'audizione deve coinvolgere le Amministrazioni di settore interessate, per quanto di rispettiva competenza.

L'audizione può:

- chiarire le soluzioni tecniche e progettuali e il rispetto delle normative;

- far accettare all'impresa le modifiche del progetto, anche sotto il profilo della sua localizzazione.

In tali ipotesi, il verbale conclusivo dell'audizione conterrà un accordo ai sensi dell'art. 11 della legge 241/90. Se l'accordo comporta la redazione di un nuovo progetto, o di modifiche al progetto iniziale, il termine di cui al comma 8 dell'art. 6 è sospeso a far data dall'accordo stesso; esso riprende a decorrere con la presentazione del progetto nuovo o modificato.

L'art. 6 comma 8 del Regolamento fissa il termine di sessanta giorni per la conclusione del procedimento. Il termine decorre dal deposito della domanda o dal deposito dell'integrazione della stessa. In tale termine è ricompreso anche il rilascio del titolo abilitativo edilizio.

Entro il termine di sessanta giorni (o di quarantacinque nel caso di impianti a struttura semplice) la struttura unica deve dunque rilasciare o denegare (motivatamente) il provvedimento autorizzatorio finale, munito in allegato delle varie autorizzazioni.

Ove il termine anzidetto decorra inutilmente, la realizzazione del progetto si intende autorizzata (art. 6 comma 10) in conformità:

a) alle autocertificazioni prodotte;

b) alle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni esplicite previamente acquisite, relative alle materie non autocertificabili.

In merito all'aspetto edilizio, ove l'intervento sia soggetto a denuncia di inizio di attività (D.I.A.), è sufficiente la denuncia stessa, e ciò vale in materia edilizia come negli altri casi in cui la legge ammette la comunicazione o la dichiarazione di inizio dell'attività (art. 19 legge 241/90). In questo come in altri casi simili, peraltro, si applica il minor termine dei 30 giorni previsto dall'art. 23 del Testo Unico dell'edilizia, approvato con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Successivamente, la struttura e le altre Amministrazioni effettuano le verifiche di loro competenza. Le verifiche entrano nel merito, e cioè (art. 7 commi 1 e 2) con riferimento alla conformità delle autocertificazioni agli strumenti urbanistici ed in genere ai contenuti delle autocertificazioni stesse.

Ciascuna amministrazione competente controlla il rispetto delle norme, dei piani e delle discipline sulle quali ha competenza.

Nell'eventualità che la struttura unica constati la falsità di una o più autocertificazioni (esclusi gli errori e le omissioni materiali suscettibili di rimedio mediante correzione o integrazione):

prima dell'inizio dei lavori: la struttura unica trasmette gli atti alla Procura della Repubblica e dà comunicazione del fatto all'impresa, segnalando che il procedimento è sospeso fino alla decisione (giudiziale) sui fatti segnalati;

dopo l'inizio dei lavori: al rapporto alla Procura e alla comunicazione all'impresa si affianca l'ordine di riduzione in pristino, immediato e senza l'obbligo di preventive diffide.

Dalla breve analisi effettuata, il procedimento mediante autocertificazione appare il più indicato per favorire la progressiva semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di insediamenti produttivi. Tale procedimento si propone di conseguire il suddetto risultato di progressiva semplificazione innanzitutto ampliando la gamma degli atti e dei certificati sostituibili con una dichiarazione dell'interessato.

A tale previsione viene affiancata quella del silenzio-assenso, qualora l'amministrazione competente al controllo non comunichi, entro un termine stabilito, il proprio motivato dissenso, ovvero non convochi l'impresa per un'audizione in contraddittorio. Il sistema che si ottiene dal raccordo delle due previsioni normative su esposte è tale per cui l'imprenditore è messo in grado di esercitare la propria attività senza che intervenga alcun provvedimento di intermediazione da parte dell'amministrazione pubblica, se non nei casi tassativamente previsti dal Regolamento e in termini di controllo dei requisiti e dei presupposti per l'avvio del procedimento e di completezza della domanda e della documentazione a corredo.

Il sistema descritto comporta comunque alcune criticità: in primo luogo non garantisce sufficientemente la stabilità dei rapporti giuridici, nel senso che se è vero che il nuovo procedimento offre maggiore rapidità e tempi certi di autorizzazione, lascia però esposto l'interessato ai successivi controlli dell'amministrazione, senza alcuna certezza circa la reale conformità dell'impianto, mettendo a rischio gli investimenti effettuati. Infatti, qualora siano riscontrate falsità delle autocertificazioni, non dovute a errori od omissioni suscettibili di correzioni e integrazioni, è espressamente prevista la riduzione in pristino, cioè l'ordine di demolizione dell'impianto a cura e spese dell'imprenditore.

In secondo luogo, la complessità e la contraddittorietà delle vigenti prescrizioni tecniche, nonché gli oneri in capo ai professionisti che dovranno sottoscrivere, sotto la propria responsabilità, le autocertificazioni, fanno sì che le imprese ricorrano a tale procedura solo nell'ipotesi di attivazione di impianti particolarmente semplici; non è infatti sempre agevole trovare professionisti disposti ad assumersi la responsabilità di attestare la conformità dei progetti in materie regolate allo stato attuale da normative stratificate e farraginose, anche alla luce delle rilevanti conseguenze disciplinari e penali connesse alla verifica di false asseverazioni.

Infine, si segnala il contrasto che, ai sensi del D.P.R. 447/98 e del Testo Unico sull'edilizia, appare sussistere in merito alla conformità igienico-sanitaria del progettato intervento: mentre l'art. 6 del Regolamento prevede la possibilità di produrre "autocertificazioni, attestanti la conformità dei progetti alle singole prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia [.....] di tutela sanitaria", il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 circoscrive l'autocertificazione sulla conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie ai soli casi "in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali".

6.3.1 Impianti a struttura semplice

L'art. 6 comma 6 del D.P.R. 447/98 stabilisce che, ferma restando la necessità della acquisizione della autorizzazione nelle materie per cui non è consentita l'autocertificazione, nel caso di impianti a struttura semplice, individuati dagli Enti Locali titolari di Sportello unico secondo i criteri previamente stabiliti dalla Regione, la realizzazione del progetto si intende autorizzata se la struttura, entro quarantacinque giorni dal ricevimento della domanda, non comunica il proprio motivato dissenso ovvero non convoca l'impresa per l'audizione. Nell'ipotesi in cui si rendono necessarie modifiche al progetto, si adotta la procedura descritta al punto precedente. La realizzazione dell'opera è comunque subordinata al rilascio del permesso di costruire, ove necessario ai sensi della normativa vigente.

La Regione si impegna, con specifico atto deliberativo, a dettare i criteri per la definizione di impianti a struttura semplice.

7. La procedura di collaudo

Le strutture e gli impianti sono sottoposti al collaudo quando lo prevedono le norme vigenti. Il collaudo deve consentire l'immediata utilizzabilità dell'impianto ultimato, e garantire al medesimo tempo una effettiva verifica preventiva della conformità al progetto approvato (o autocertificato nei casi dell'art. 6 del Regolamento), dell'agibilità e dell'immediata operatività (ovvero della conformità alle ulteriori disposizioni applicabili). Non possono svolgere il ruolo di collaudatore il progettista, il direttore dei lavori, i soggetti collegati professionalmente o economicamente, in via diretta o indiretta, all'impresa che si è rivolta allo Sportello unico (art. 9 comma 1).

Il collaudo di cui al D.P.R. 447/98 deve riguardare tutti gli adempimenti previsti dalla legge, e in particolare:

- le strutture edilizie;
- gli impianti produttivi;
- le misure e gli apparati volti a salvaguardare la sanità, la sicurezza e la tutela ambientale, nonché la loro conformità alle norme sulla tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro ed alle prescrizioni indicate in sede di autorizzazione.

Al personale dipendente delle amministrazioni già competenti ad effettuare i controlli ai sensi della normativa vigente, spetta il ruolo di controllo, che si esplica:

- presenziando alle operazioni di collaudo svolte dal professionista privato (su invito e sotto il coordinamento della Struttura unica comunale per le attività produttive);
- effettuando (se possibile contestualmente, secondo un criterio di economia ed efficacia dell'attività dell'amministrazione) tutte le verifiche di competenza previste dalle disposizioni vigenti;
- successivamente, nell'attività di monitoraggio e controllo ispettivo.

L'esito negativo dei controlli pubblici incide, direttamente, sulla operatività e sulla stessa esistenza dell'impianto (che dovrà essere adeguato o eliminato, con sospensione cautelativa immediata dell'attività in caso di pericolo) e, solo indirettamente, sul certificato di collaudo, nonché sul titolare (per le responsabilità dovute alla realizzazione di un impianto difforme dall'autorizzazione e quindi non autorizzato e comunque non a norma) e sul professionista (che risponde civilmente, penalmente e inoltre disciplinarmente nei confronti del proprio ordine o albo).

Il deposito del certificato di collaudo conclude, come detto, la fase di verifica preventiva per la messa in funzione dell'impianto già realizzato. Tale fase costituisce quindi un autonomo procedimento, avviato dalla richiesta di fissazione della data per lo svolgimento delle operazioni di collaudo da parte dell'interessato.

Gli ulteriori atti autorizzatori da parte delle Amministrazioni competenti, variamente denominate (agibilità, **certificato di prevenzione incendi**, nulla osta variamente denominati) per l'avvio dell'attività dell'impianto divengono successive, operando (qualora negative) quali condizioni risolutive della possibilità di attivazione temporanea a seguito del deposito del collaudo.

L'elencazione, al comma 3 dell'art. 9, dei profili toccati dal collaudo appare innanzitutto diretta a garantire la possibilità per l'imprenditore di poter realmente avviare l'impianto in attesa che sopraggiungano gli atti autorizzatori relativi a ciascun dei profili indicati.

Il collaudo costituisce quindi un atto unitario, eventualmente realizzato da una commissione di tecnici competenti per i diversi profili. Il collaudo deve accertare la conformità dell'impianto sotto tutti i profili finora sottoposti ad autorizzazioni preventive all'avvio di attività.

Il certificato di collaudo viene rilasciato sotto la piena responsabilità del tecnico collaudatore che attesta la conformità dell'opera al progetto approvato, nonché l'agibilità ed il possibile utilizzo immediato dell'impianto; lo stesso sostituisce, fino al rilascio definitivo dei corrispondenti atti amministrativi, il certificato di agibilità, il nulla osta all'esercizio di nuova produzione e ogni altro atto amministrativo richiesto per la messa in funzione degli impianti (es. certificato prevenzione incendi, nulla osta sanitario, agibilità etc.).

L'impresa provvede a chiedere alla struttura unica di fissare la data del collaudo in un giorno compreso tra il ventesimo e il sessantesimo successivo a quello della richiesta. Qualora lo Sportello unico non lo facesse, è facoltà dell'impresa procedere autonomamente al collaudo, comunicandone l'esito: se il collaudo è positivo, l'impresa potrà iniziare immediatamente l'attività, ferma restando la possibilità per le amministrazioni competenti di effettuare controlli e verifiche, il cui esito dovrà non solo essere comunicato agli interessati, ma anche essere inserito negli archivi informatici del SUAP e della Regione. Se dalla verifica emerge la necessità di controlli cautelari o di riduzioni in pristino, le pubbliche amministrazioni che effettuano il controllo adottano, anche in via d'urgenza e tramite lo Sportello unico, i provvedimenti previsti dalla legge.

Il collaudo non soddisfa e non sostituisce alcuno degli obblighi di vigilanza e di controllo previsti dalle leggi di settore sugli impianti funzionanti (art. 9 commi 6 e 7 D.P.R. 447/98).

8. Le spese

Il D.P.R. 440/2000 ha modificato completamente l'art. 10 del D.P.R. 447/98, assegnando alla struttura unica la riscossione delle spese e dei diritti, previsti da disposizioni di legge statali e regionali vigenti, e al conseguente versamento di tali diritti e spese alle Amministrazioni che abbiano svolto attività istruttoria nei tempi previsti dal Regolamento.

Tali spese e diritti sono dovuti nella misura del 50% anche nel caso di procedimento mediante autocertificazione, in relazione alle attività di verifica.

Il Comune, o i Comuni associati, possono prevedere, in relazione all'attività propria della struttura responsabile del procedimento, la riscossione di diritti di istruttoria, nella misura stabilita con delibera del Consiglio comunale. La misura di tali diritti, sommata agli oneri di cui ai precedenti commi e all'imposta di bollo, non può eccedere quella complessivamente posta a carico dell'interessato precedentemente all'entrata in vigore del presente regolamento.

Dati i vincoli stringenti di quest'ultima norma, appare opportuno segnalare in questa sede, salva beninteso la totale autonomia regolamentare degli enti locali, alcune ipotesi di prestazioni dello Sportello unico "tariffabili" in ossequio al disposto di cui all'art. 10 comma 4:

- tutte le ipotesi di convocazione della conferenza di servizi per l'esame di un progetto (artt. 4 e 5 del Regolamento);
- il procedimento di verifica della conformità del progetto preliminare con i vigenti strumenti di pianificazione paesistica, territoriale e urbanistica (art. 3 comma 3). Anche qui è eventualmente attivabile una conferenza di servizi;
- in generale, ben potrebbe lo Sportello unico applicare un diritto di istruttoria pari all'importo della marca da bollo per ogni endoprocedimento autorizzatorio attivato: ai sensi della vigente normativa sull'imposta di bollo, infatti, la marca va apposta soltanto sulla domanda unica, mentre i passaggi tra il SUAP e i vari uffici pubblici coinvolti sono esenti dal bollo, in quanto, come detto, quelli che prima erano licenze, autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati diventano, nel contesto del procedimento unico, pareri a mera rilevanza interna. Il risparmio per il richiedente sarà dato dall'importo delle

da bollo che non dovrà più apporre, se non sulla domanda unica (e in esito al procedimento sul titolo unico autorizzatorio). Tale minore spesa per il richiedente potrà pertanto legittimamente “commutarsi” in oneri per il pagamento di diritti di istruttoria.

Le soluzioni che si possono adottare per la riscossione di tali spese e diritti sono le seguenti:

- individuazione di un "Agente contabile" all'interno dello Sportello unico, formalmente individuato e tenuto alla resa del conto al termine dell'esercizio. In questo modo l'incaricato può maneggiare denaro rendendo conto della propria gestione, divenendo anche soggetto, a seguito dell'approvazione del conto stesso, alla giurisdizione della Corte dei Conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti (art. 93 comma 2 D.Lgs. 267/2000).

L'Agente contabile dovrà organizzare la propria attività sulla base di un regolamento improntato alla massima trasparenza della gestione, da adottare ad opera di ogni Ente sul modello di quello esistente per la gestione dell'economato;

- nel caso in cui l'ufficio debba affrontare spese in misura superiore a quanto richiesto a titolo di acconto (si fa riferimento, in particolare, alle tariffe tempo/orario, non quantificabili in origine), si potrebbe prevedere il recupero a conguaglio dell'esatto importo o, per supplire ad eventuali carenze temporanee, si potrebbe ipotizzare di dotare l'Agente contabile di un'anticipazione all'inizio dell'esercizio, da restituire al 31/12 di ogni anno. Si ritiene opportuno che il ruolo di Agente contabile sia rivestito dal Responsabile di Sportello o da altro dipendente assegnato alla struttura, od eventualmente, nei Comuni di minori dimensioni, dall'economato;

- fare entrare in bilancio, nel rispetto del principio dell'universalità sancito all'art. 162 del Testo unico sull'ordinamento degli Enti locali, la contabilità relativa alla gestione dello Sportello unico.

9. Individuazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi (art. 2 D.P.R. 447/98)

L'art. 2 del D.P.R. 447/98 disciplina l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento degli impianti produttivi nel caso in cui lo strumento urbanistico generale risulti carente di aree destinate ad attività produttive, o si vogliano perimetrare nuove aree in sostituzione di quelle esistenti, perché queste ultime sono state ubicate dallo strumento urbanistico in siti non idonei dal punto di vista ambientale, paesaggistico o infrastrutturale. In questi casi il Comune può procedere alla formazione di una variante per individuare le aree produttive secondo la normativa regionale vigente, nel rispetto della pianificazione regionale esistente, d'intesa con le amministrazioni eventualmente interessate.

E' opportuno evidenziare che in Puglia l'adozione del SUAP ai fini della semplificazione dei procedimenti autorizzativi e del coordinamento endoprocedimentale appare ancora poco diffusa. Si è andato invece diffondendo, mediante l'eccessivo ricorso all'art. 5 del D.P.R. 447/98, un uso degenerativo delle norme sul SUAP, rivolto a superare, da un lato, limiti e rigidità dei piani in vigore, soprattutto legati alla loro vetustà, dall'altro, i tempi lunghi delle procedure ordinarie di approvazione regionale. Un'ipotesi eccezionale e di natura derogatoria alle procedure ordinarie si è andata pertanto trasformando, specie in alcuni Comuni, in modalità ordinaria di insediamento di nuove attività produttive. Si è così legittimata una prassi estemporanea di trasformazioni in variante ai piani, che peraltro rallenta un rinnovamento della strumentazione urbanistica assolutamente necessario al fine di adeguare quest'ultima ai mutati e sempre più dinamici quadri di riferimento economico e sociale. Peraltro, l'eccessivo ricorso all'art. 5 del D.P.R. 447/98 comporta che le decisioni di trasformazione del territorio più che essere dettate da valutazioni di opportunità localizzativa delle imprese siano condizionate dalla pressione diretta di chi detiene il possesso dei beni immobiliari a scapito di ogni altro insieme di bisogni, preferenze e interessi collettivi e individuali. In sintesi, si tratta di prassi che comportano localizzazioni irrazionali, danni ambientali, iniquità, e che sono connotati da ampia discrezionalità, e pertanto da esiti inevitabilmente incerti.

Per queste ragioni la Regione Puglia, con l'art. 36 della L.R. 19 luglio 2006 n. 22, recante “Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006”, ha previsto una procedura semplificata e caratterizzata da tempi certi di approvazione per le varianti destinate all'individuazione delle aree da destinare all'insediamento degli impianti produttivi nel caso in cui lo strumento urbanistico generale ne risulti carente.

E' pertanto evidente che si debba ricorrere a questo tipo di varianti urbanistiche, cosiddette “organiche” allorché si ha esigenza di variare celermente gli strumenti urbanistici per rispondere a più istanze di natura economico-produttiva, mentre si deve ricorrere alle varianti “puntuali” sul progetto presentato

ASSORATI
RE-

dall'imprenditore, previste dall'art. 5 del D.P.R. 447/98, allorché si ha esigenza di soddisfare singole e circoscritte istanze. L'uso reiterato dell'art. 5, infatti, mette in discussione le scelte dello strumento urbanistico, affermando regole basate unicamente sulle esigenze di singole attività produttive e non sorrette da alcuna coerente logica di sviluppo armonioso del territorio. L'art. 5 introduce un procedimento speciale che non può essere utilizzato in via ordinaria ai fini della pianificazione urbanistica, ma solo in via eccezionale, per affrontare situazioni che i normali strumenti urbanistici non sono in grado di risolvere. In particolare, è inammissibile che Comuni dotati di strumenti urbanistici da anni privi di aree a destinazione determinate funzioni produttive, continuino a ricorrere all'art. 5 per rispondere alle esigenze degli operatori economici.

In definitiva, un uso reiterato della variante puntuale ex art. 5 del D.P.R. 447/98 da parte delle Amministrazioni comunali costituirà di per sé sintomo di una applicazione non appropriata (e quindi illegittima) di tale previsione normativa.

9.1 La procedura regionale semplificata (art. 36 L.R. 22/2006)

L'art. 2 del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 dispone che tale variante sia approvata "in base alle procedure individuate con legge regionale, ai sensi dell'art. 25, comma 1, lettera a) della L. 28 febbraio 1985, n. 47".

Al riguardo, il citato art. 36 della L.R. 19 luglio 2006 n. 22 assoggetta la procedura di approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali vigenti, finalizzate alla previsione di nuove aree produttive di cui al citato art. 2 del D.P.R. 447/98, all'iter previsto dai commi da 4 a 14 dell'art. 11 della L.R. 20/2001.

Si riassumono pertanto le fasi essenziali della procedura disposta da tale ultima normativa:

- la Giunta comunale propone al Consiglio comunale l'adozione della Variante di cui all'art. 2 del D.P.R. 447/98. Il Consiglio comunale adotta la Variante, e la stessa è depositata presso la segreteria comunale. Dell'avvenuto deposito è data notizia mediante pubblicazione di avviso su tre quotidiani a diffusione provinciale e mediante manifesti affissi nei luoghi pubblici.
- chiunque abbia interesse può presentare proprie osservazioni all'approvanda Variante, anche ai sensi dell'art. 9 della L. n. 241/90, entro sessanta giorni dalla data del deposito;
- il Consiglio comunale, entro i successivi sessanta giorni, esamina le osservazioni di cui sopra e si determina in ordine alle stesse, adeguando la Variante alle osservazioni accolte. Si ricorda che sul punto la Deliberazione di G.R. 18 ottobre 2005, n. 1437, ha già chiarito che dopo la delibera consiliare che abbia accolto alcune osservazioni non è necessaria una nuova delibera che abbia la funzione di verificare il corretto recepimento delle medesime osservazioni negli elaborati cartografici del piano che saranno poi trasmessi a Regione e Provincia per il controllo di compatibilità. Per assicurare l'indispensabile trasparenza e la certezza delle relative determinazioni, si ribadisce tuttavia la necessità che la corrispondenza fra gli elaborati trasmessi alla Regione e le osservazioni accolte in Consiglio comunale sia certificata dal Dirigente Tecnico del comune Responsabile del relativo procedimento e dai progettisti incaricati;
- la Variante così adottata viene inviata alla Giunta regionale e alla Giunta provinciale ai fini del controllo di compatibilità rispettivamente con il D.R.A.G. e con il P.T.C.P. (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale), ove approvati. Qualora il D.R.A.G. e/o il P.T.C.P. non siano stati ancora approvati, la Regione e la Provincia effettuano il controllo di compatibilità rispetto ad altro strumento regionale di pianificazione territoriale ove esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56, ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all'articolo 5 del D.Lgs. n. 267/2000;
- la Giunta regionale e la Giunta provinciale si pronunciano entro il termine perentorio di centocinquanta giorni dalla ricezione della Variante, decorso inutilmente il quale la Variante stessa si intende controllata con esito positivo;
- qualora la Giunta regionale o la Giunta provinciale deliberino la non compatibilità della Variante con gli strumenti di pianificazione sovracomunali di cui sopra, il Comune promuove, a pena di decadenza delle misure di salvaguardia di cui all'art. 13 della L.R. 20/01, entro il termine perentorio di centottanta giorni dalla data di invio della Variante, una Conferenza di servizi. La citata Deliberazione di G.R. 18 ottobre 2005, n. 1437 ha chiarito che, secondo la dizione letterale della norma, entro il termine indicato il Comune deve solo "promuovere" la Conferenza: quindi, nella nota di indizione della Conferenza, il Comune ritiene, può indicare anche una data successiva alla scadenza dei centottanta giorni;

- in sede di Conferenza di servizi le Amministrazioni partecipanti, nel rispetto del principio di co-pianificazione, devono indicare specificamente le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo;
- la Conferenza di servizi assume la determinazione di adeguamento della Variante alle modifiche di cui al comma 9 dell'art. 11 della L.R. 20/01 entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data della sua prima convocazione. L'inutile decorso del termine comporta la definitività delle delibere regionale e/o provinciale di cui al comma 9, con contestuale decadenza delle misure di salvaguardia;
- la determinazione di adeguamento della Conferenza di servizi deve essere recepita dalla Giunta regionale e/o dalla Giunta provinciale entro trenta giorni dalla data di comunicazione della determinazione medesima. L'inutile decorso del termine comporta il controllo positivo da parte della Giunta regionale e/o della Giunta provinciale (silenzio-assenso);
- il Consiglio comunale approva la Variante in via definitiva in conformità delle deliberazioni della Giunta regionale e/o della Giunta provinciale di compatibilità o di adeguamento di cui all'art. 11 comma 11 della predetta L.R. 20/2001, ovvero all'esito dell'inutile decorso del termine di cui ai commi 8 e 11 dello stesso articolo;
- infine, la Variante acquista efficacia dal giorno successivo a quello in cui viene pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia la deliberazione finale del Consiglio comunale. Il Comune dà avviso dell'avvenuta formazione della Variante mediante manifesti affissi nei luoghi pubblici e mediante la pubblicazione su almeno due quotidiani a diffusione provinciale.

9.2 Le conferenze di "co-pianificazione"

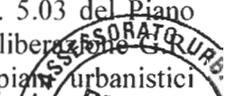
Tracciate le linee principali dell'iter di approvazione della Variante "organica" prevista dal D.P.R. 447/98 secondo il combinato disposto dell'art. 11 della L.R. 20/2001 e dell'art. 36 della L.R. 22/06, si sottolinea l'opportunità di attivare le c.d. "conferenze di co-pianificazione", già brevemente illustrate nel punto n. 3 della richiamata Deliberazione di G.R. 18 ottobre 2005, n. 1437. Tali conferenze, di carattere istruttorio, sebbene non espressamente previste dall'art. 11 della L.R. 20/01, non sono certamente precluse dalla normativa regionale, essendo anzi conformi ai generali principi statuiti dalla legge 241/90, che individuano nell'istituto della conferenza di servizi il modulo procedimentale preferenziale allorché diverse amministrazioni pubbliche debbano procedere ad un esame contestuale degli interessi coinvolti nell'azione amministrativa.

E' bene precisare che trattasi di conferenze facoltative, che consentiranno di assumere reciproci impegni finalizzati soprattutto a conseguire una maggiore omogeneità di metodologie e un preliminare scambio di informazioni sui principi informativi e sulle scelte strategiche; da questo punto di vista esse, favorendo una proficua convergenza tra le determinazioni degli Enti Locali e gli indirizzi dell'Amministrazione regionale sin nella fase genetica della formazione dello strumento urbanistico, potranno pertanto facilitare il superamento del controllo di compatibilità della Variante da parte della Giunta Regionale e/o Provinciale.

Si specifica inoltre, a integrazione di quanto indicato nel predetto punto n. 3 della Circolare n. 1/05 allegata alla Deliberazione di G.R. 18 ottobre 2005, n. 1437, che a tale tipologia di conferenza di servizi potrà efficacemente applicarsi per analogia il disposto dell'art. 14-bis commi 2 e 4 della legge 241/90 e s.m.i.: sulla Variante adottata, cioè, potranno essere acquisite le opportune indicazioni da parte delle Amministrazioni regionale e provinciale, nonché, si aggiunge, da parte degli altri Enti di tutela di interessi pubblici, quali l'ANAS, l'ENEL, i Consorzi di Bonifica, la Protezione Civile, le Soprintendenze, le Autorità Portuali, le Autorità di Bacino, l'ASL, i Vigili del Fuoco etc., che andranno quindi opportunamente invitati a partecipare ai lavori della conferenza. Le indicazioni e i pareri espressi da questi Enti in conferenza potranno dunque essere motivatamente modificati o integrati solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento di variante.

A rafforzare la necessità di una siffatta metodologia vi è la norma di cui all'art. 2 comma 1 del D.P.R. 447/98, a mente della quale il provvedimento di adozione della Variante, "che il comune è tenuto a trasmettere immediatamente alla regione e alla provincia, ai fini della adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza, è subordinato alla preventiva intesa con le altre amministrazioni eventualmente competenti".

Nella predisposizione di una siffatta variante "organica" trova anche applicazione l'art. 5.03 del Piano Urbanistico Territoriale Tematico per il Paesaggio (PUTT/Paesaggio), approvato con deliberazione di G.R. n. 1748 del 15/12/2000, secondo il quale i piani urbanistici territoriali tematici, i piani urbanistici



intermedi, i piani settoriali di enti e soggetti pubblici e quelli proposti da privati, i piani regolatori generali, gli strumenti urbanistici esecutivi di iniziativa sia pubblica sia privata, quando prevedano modifiche dello stato fisico o dell'aspetto esteriore dei territori e degli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi della parte terza del D.Lgs. 42/2004, o compresi tra quelli sottoposti a tutela dal Piano (ancorché compresi nei piani di cui al punto 6 dell'art. 2.05 e/o nelle aree di cui agli artt. 2.06, 2.07, 2.08, 2.09), non possono essere approvati senza il preliminare rilascio del parere paesaggistico ai sensi del medesimo Piano. Pertanto, la variante dovrà essere formata nel rispetto del PUTT/Paesaggio e, se vigenti, dei suoi Sottopiani, e il controllo di compatibilità sarà effettuato anche rispetto al PUTT/Paesaggio e ai suoi eventuali Sottopiani.

Infine, si deve osservare che, per i Comuni dotati di Piani Urbanistici Comunali conformi alla L.R. 20/2001, solo la variante alle previsioni strutturali richiede il controllo di compatibilità regionale e provinciale.

L'art. 5 della L.R. 3 novembre 2004, n. 19 dispone che al fine di favorire e promuovere lo sviluppo socio-economico attraverso la valorizzazione e il miglior utilizzo del patrimonio infrastrutturale mediante l'insediamento, l'ampliamento o la delocalizzazione di attività produttive ritenute di particolare rilevanza nei settori dell'industria e dei servizi e comunque tali da comportare un incremento occupazionale non inferiore a centocinquanta unità nel territorio regionale, il Presidente della Regione può promuovere, su richiesta di uno o più soggetti interessati, pubblici o privati, la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per la realizzazione di opere e interventi, anche in variante agli strumenti urbanistici, in aree limitrofe a infrastrutture per il trasporto ferroviario, aereo, marittimo e intermodale di rilevanza regionale.

L'approvazione dell'accordo di programma con decreto del Presidente della Regione comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere e degli interventi assoggettati, ove occorra, alla disciplina del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), nonché alle leggi regionali in materia espropriativa. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 34 del D.Lgs. n. 267/2000. L'accordo di programma indica il termine d'inizio e di compimento dei lavori e delle eventuali espropriazioni e definisce le ricadute occupazionali dell'intervento.

10. Richiesta di insediamento di attività produttiva in contrasto con lo strumento urbanistico (art. 5 D.P.R. 447/98)

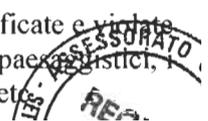
10.1 Aspetti generali

Qualora venga presentato un progetto per una nuova attività produttiva in contrasto con lo strumento urbanistico generale e/o attuativo, il responsabile del procedimento è tenuto a rigettare l'istanza (art. 5 comma 1 D.P.R. 447/98).

Tuttavia il medesimo art. 5 prevede che nei casi in cui il progetto, ancorché contrastante con gli strumenti urbanistici, sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, e con l'ulteriore pre-condizione che lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato, il responsabile del procedimento *può, motivatamente*, convocare una conferenza di servizi per le conseguenti decisioni, dandone contestualmente pubblico avviso.

Facendo seguito a quanto già espresso nel paragrafo precedente circa l'assoluta eccezionalità del ricorso a tale tipologia di variante, va in questa sede sottolineato che occorre che il comune dichiari sempre in modo esplicito le ragioni dell'uso della procedura ex art. 5 e gli obiettivi generali che persegue con tale utilizzo, oltre che il rapporto tra variante e la strumentazione urbanistica ordinaria; dovrà anche indicare il numero delle precedenti procedure ex art. 5 attivate dal medesimo Comune e la loro localizzazione nell'ambito del territorio comunale.

Giova anche ricordare che, attraverso la variante in questione, non possono mai essere modificate e violate le prescrizioni di atti sovracomunali, quali il D.R.A.G., il P.T.C.P., i piani di bacino, i piani paesaggistici, i piani dei parchi, i piani per le attività estrattive, i piani di settore A.S.I., i piani commerciali etc.



Il contrasto tra l'intervento progettato e gli strumenti urbanistici, al fine di valutare la percorribilità delle procedure di cui al D.P.R. 447/98, va verificato anche nei confronti degli strumenti urbanistici adottati e non ancora approvati. Diversamente il procedimento avrebbe il potere, non statuito da alcuna norma, di evitare l'applicazione delle norme di salvaguardia, in palese contrasto con inderogabili norme di legge, e in definitiva anche con quanto indicato nella relazione di accompagnamento allo stesso D.P.R. 440/2000 di modifica del D.P.R. 447/98, dove al punto j) si afferma che la conferenza di servizi può essere convocata anche in tutti i casi in cui il piano regolatore sia stato già adottato anche se non ancora approvato, con ciò sottintendendo chiaramente la necessità di una variante anche in caso di mera adozione di un nuovo strumento urbanistico.

Questa ipotesi, avendo come detto carattere eccezionale e derogatorio rispetto alle procedure ordinarie, non ammette applicazioni estensive o analogiche, richiedendo peraltro una adeguata motivazione.

Il carattere straordinario della procedura di variante ex art. 5 del D.P.R. 447/98, che approva *non piani ma progetti* che comportano la variazione degli strumenti urbanistici, non solo si esplica in un suo limitato utilizzo, ma ha riflessi anche sulla natura e sugli effetti di detta variante rispetto alle varianti urbanistiche. La variante ex art. 5, infatti, non può essere assimilata alle varianti che modificano a tempo indeterminato la disciplina urbanistico-edilizia di un'area (destinazione d'uso, indici, parametri, ecc.) e deve essere vincolata in modo inscindibile al progetto di attività produttiva da cui deriva.

Di conseguenza, sono da escludere interventi che interessino una vasta area e siano finalizzati all'insediamento di una pluralità di attività economiche, anche se essi sono proposti da un unico soggetto giuridico, (ad es. un consorzio di imprese per la realizzazione dei meri manufatti edilizi), in quanto siffatti interventi devono essere assoggettati alla procedura di variante "organica" prevista dall'art. 2 del D.P.R. 447/98.

Inoltre, non sembra opportuno che la variante ex art. 5, riferita a un singolo progetto difforme allo strumento urbanistico, comporti una modifica permanente della disciplina urbanistica dell'area interessata, anche qualora l'opera non si realizzi. E' invece preferibile che essa produca soltanto effetti finalizzati alla realizzazione di quel progetto e che la mancata realizzazione del medesimo progetto per qualsiasi motivo, comporti la decadenza della variante e il ritorno dell'area interessata alla disciplina urbanistica precedente.

Per conseguire tale finalità, occorre che la delibera di approvazione della variante da parte del Consiglio comunale contenga idonee prescrizioni a tutela dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'intervento, come meglio specificato al paragrafo 10.7.

10.2 La problematica dell'ammissibilità dei progetti alla procedura di variante

Il dettato dell'art. 5 comma 1 prevede dunque che, alle condizioni sopra illustrate, il responsabile del procedimento "può", motivatamente, convocare una conferenza di servizi.

Con la doverosa premessa che le presenti linee-guida, in quanto contenute in una fonte di rango sub-primario, non intendono porsi quali direttive vincolanti nei confronti degli Enti titolari delle funzioni di Sportello unico, si ritiene comunque opportuno suggerire alle suddette Amministrazioni di adottare, mediante lo strumento regolamentare o in altro modo, un criterio idoneo a supportare il responsabile del procedimento rispetto a una discrezionalità che, nella fattispecie, appare in limine tra la gestione amministrativa e l'indirizzo politico.

A mero titolo di esempio, e senza pretesa di obbligatorietà né tassatività, si indicano, come ipotesi concretamente praticabile da parte delle Amministrazioni, il criterio di stabilire in via generale e preventiva una "griglia" di requisiti nei confronti di ogni proposta presentata al SUAP, aggiuntivi rispetto a quelli inderogabilmente posti dall'art. 5 comma 1, che i progetti presentati al SUAP devono rispettare per poter essere ammessi alla successiva procedura di conferenza di servizi. Tale griglia andrebbe contenuta in un atto dell'organo collegiale politico (Consiglio o Giunta), al fine di ritenere preventivamente verificata la conformità del progetto con l'indirizzo politico dell'Ente. Questo dato assume rilievo importante in quanto la determinazione positiva della conferenza di servizi, come si evidenzierà più avanti, costituisce solo "proposta" di variante, sulla quale dovrà comunque pronunciarsi, nei termini previsti, il Consiglio comunale.

Il vantaggio dell'adozione di un modello come quello appena descritto risiede nella maggiore probabilità che, in esito a una procedura di variante che può essere anche lunga e complessa, il risultato dell'attività



amministrativa del SUAP e della cooperazione istituzionale con gli altri Enti di tutela, tra cui la stessa Regione, non venga nullificato dalla mancata approvazione da parte del Consiglio comunale.

Nella valutazione dei progetti è necessario attenersi alle seguenti indicazioni:

- l'estensione dell'area interessata dal progetto non può eccedere le esigenze produttive prospettate nel progetto;
- deve essere garantito il rispetto degli standards urbanistici previsti dall'art. 5 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444;
- deve essere verificato l'integrale rispetto delle prescrizioni ed indicazioni contenute nella pianificazione di livello regionale;
- è necessario convenzionare le opere di urbanizzazione relative all'intervento;
- è necessario prevedere ogni altro intervento utile per mitigare l'impatto ambientale dell'attività produttiva.
- è da valutare attentamente la possibilità di applicare le procedure dell'art. 5 ai casi di progetti che occupino aree destinate a servizi che incidono sul dimensionamento del piano, sottraendole in tal modo ad aree pubbliche o di interesse pubblico.

Come si accennava sopra, il ricorso a tale procedura è ammesso solo alle tassative condizioni previste dall'art. 5, comma 1, del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, che sono le seguenti:

- 1) il progetto presentato deve essere conforme alle norme ambientali, sanitarie e di sicurezza del lavoro;
- 2) lo strumento urbanistico:

deve essere caratterizzato dalla mancanza di aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi con classificazione di zona idonea al tipo di richiesta presentata;

in alternativa, le aree previste dal medesimo strumento urbanistico devono risultare insufficienti in relazione al progetto presentato;

3) la indizione della conferenza deve essere oggetto di pubblico avviso in quanto ogni soggetto portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto, devono poter intervenire alla conferenza di servizi presentando osservazioni che la conferenza è tenuta a valutare.

La sussistenza dei presupposti di cui ai punti 1) e 2) deve essere verificata dal responsabile del procedimento antecedentemente alla convocazione della conferenza di servizi. Inoltre la sussistenza di tutte queste condizioni deve altresì risultare dalla motivazione della convocazione della conferenza, in quanto è sulla base di tutti i requisiti di legge che il responsabile del procedimento potrà "motivatamente" procedere all'avvio della procedura di formazione della variante urbanistica prevista dell'art. 5 del Regolamento.

In conclusione, il responsabile del procedimento verificherà, ai fini dell'ammissibilità del progetto alla procedura di variante, il rispetto dei requisiti di ammissibilità indicati dall'art. 5 comma 1 del D.P.R. 447/98 e dalle presenti Linee guida.

10.3 Il requisito della "insufficienza" delle aree

E' opportuno anche precisare il significato dell'espressione aree "insufficienti rispetto al progetto presentato" contenuta nel comma 1 dell'art. 5 del Regolamento.

Si ritiene che, con l'espressione anzidetta, il regolamento statale intenda riferirsi al caso in cui non sia possibile per un'impresa insediarsi in un determinato comune perché mancano del tutto aree a destinazione produttiva, o perché queste non consentono quel determinato tipo di insediamento a causa della insufficiente dimensione, o comunque per la presenza di parametri, limitazioni, indici che producono un effetto impeditivo di carattere equivalente.

Vi è inoltre insufficienza di aree anche nelle ipotesi in cui le aree a destinazione produttiva siano inadeguate da un punto di vista qualitativo, come ad esempio, nel caso di attività produttive che richiedano particolari infrastrutture, ovvero la vicinanza di strutture ferroviarie o portuali.

Si ritiene infine che l'insufficienza di aree, intesa in senso urbanistico, sussista anche nel caso di ampliamento di un impianto produttivo quando le aree contigue, sulle quali l'impianto produttivo esistente abbia la documentata necessità di estendersi, risultino avere una diversa destinazione urbanistica. Ed invero, se lo strumento urbanistico generale vigente non ha previsto la delocalizzazione di quell'impianto, la verifica della sussistenza o meno dell'insufficienza di aree va fatta con riferimento alle esigenze di funzionamento e di sviluppo di quel determinato impianto e non va estesa all'intero territorio comunale.

La verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree non è necessaria nei soli casi di interventi consistenti nell'ampliamento, nella cessazione/riattivazione o nella ristrutturazione dell'attività produttiva.

Occorre anche precisare che nelle ipotesi di riconversione deve essere adottata una maggiore cautela se il cambio di attività produttiva comporta anche una radicale modifica rispetto alle attività produttive preesistenti nell'area, determinando cambiamenti che possono avere rilevanti ripercussioni sul contesto urbanistico e ambientale esistente.

In tali casi si rende necessaria una attenta valutazione sull'impatto che tale attività può determinare sul territorio e sull'ambiente prima dell'indizione della conferenza di servizi per la formazione della variante urbanistica.

In proposito si rinvia al paragrafo 11 sui rapporti tra la variante ai sensi dell'art. 5 D.P.R. 447/98 e la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) di cui alla L.R. 11/01.

Per quanto esposto sopra si determina una nuova zonizzazione, oltre che nell'ipotesi in cui sia approvata una variante ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 447/98, nella sola ipotesi di intervento consistente realizzazione di un nuovo impianto che determini una "zonizzazione" del territorio diversa dalla preesistente limitatamente all'area interessata. Mentre negli altri casi (ristrutturazione, ampliamento, cessazione/riattivazione, riconversione, opere interne) non si determina alcuna nuova zonizzazione, ma si ha variazione dello strumento urbanistico generale e/o attuativo nella misura minima necessaria a consentire l'attuazione dell'intervento medesimo.

L'eventuale variante allo strumento urbanistico generale proposta non deve necessariamente riguardare un cambio di destinazione urbanistica dell'area oggetto di intervento, ma può anche riguardare una modifica delle procedure connesse alle Norme dello strumento urbanistico generale che ne disciplinano l'esecuzione o l'attuazione, purché l'intervento, in relazione alla sua localizzazione e conformazione, non costituisca pregiudizio per la pianificazione attuativa successiva.

10.4 Documentazione da predisporre

La conferenza di servizi è indetta dal responsabile del procedimento mediante l'invio dell'atto di convocazione, con i relativi allegati, a tutte le amministrazioni competenti in ordine all'approvazione del progetto di impianto produttivo e alla formazione della variante.

Gli atti essenziali da allegare all'atto di convocazione della conferenza di servizi sono i seguenti:

1) attestazione, da parte del Comune circa la sussistenza dei seguenti pre-requisiti:

situazione di carenza e insufficienza delle aree produttive;

rispetto delle prescrizioni di atti sovracomunali;

valutazioni di carattere urbanistico e degli eventuali motivi di opportunità economici e sociali che inducono ad avviare la procedura di variante;

avvenuto rilascio dei prescritti pareri sulla conformità del progetto alle norme ambientali, igienico-sanitarie e di sicurezza del lavoro;

2) elaborati grafici esplicativi dei contenuti della variante allo strumento urbanistico. In particolare:

2.1) stralcio dello strumento urbanistico generale vigente e/o adottato in scala conforme ai documenti di Piano con indicazione delle aree interessate;

2.2) stralcio catastale (aggiornato) in scala di dettaglio (1:1.000) con indicazione delle aree interessate;

2.3) cartografia aerofotogrammetrica (aggiornata se esistente) con indicazione:

a) delle aree in proprietà o disponibili ad altro titolo indicato al paragrafo 3 interessate alla variante;

- b) dello stato di fatto;
 - c) di eventuali beni morfologici, naturalistici e storico culturali;
 - d) delle urbanizzazioni primarie e secondarie esistenti;
 - e) delle vigenti destinazioni urbanistiche;
 - f) delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria da realizzarsi o completarsi;
 - g) del perimetro delle aree interessate dalla nuova destinazione urbanistica con la specifica dei parametri urbanistici e delle relative norme attuative;
- 2.4) elaborato di dettaglio (in scala non superiore a 1:500) con la dimostrazione delle superfici relative alla nuova destinazione urbanistica ed alle urbanizzazioni, nonché l'assetto di massima dei nuovi manufatti a realizzarsi;
- 3) studi tipologici (con piante, prospetti e sezioni) dei manufatti da realizzare in scala non superiore a 1:100;
- 4) eventuali ulteriori elaborati necessari alla dimostrazione che l'intervento proposto non inficia la trasformabilità del territorio contermini, secondo le previsioni urbanistiche vigenti e non contrastanti con interessi di terzi o l'esecuzione di opere di interesse pubblico, seppure di previsione;
- 5) relazione tecnica illustrativa contenente i seguenti argomenti:
- inquadramento dell'intervento e sue caratteristiche;
 - documentazione catastale (estratto di mappa autentico di data non anteriore a tre mesi dalla data di richiesta) con i titoli di proprietà o disponibili ad altro titolo indicato al paragrafo 3 relativi alle particelle interessate alla variante (copie) e quanto altro necessario ad identificare chiaramente l'ambito di intervento ed il relativo regime;
 - descrizione dello stato dei luoghi, con riferimenti relativi alle preesistenze, alle urbanizzazioni presenti e, riferimenti ove necessario, ad una documentazione fotografica da allegarsi;
 - verifica del regime giuridico delle aree in relazione ai vincoli territoriali esistenti (paesaggistico ex D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, idrogeologico, storico-culturale ex D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, naturalistico, usi civici, ecc.) così come generalmente individuate nelle tavole tematiche del PUTT/P (atlanti regionali in formato A3) nonché all'inclusione o meno in aree S.I.C. e/o Z.P.S. di cui al D.M. 3 aprile 2000 così come modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003 n. 120;
 - l'assetto urbanistico previsto attraverso la definizione delle NTE che specificano gli indici ed i parametri necessari per gli interventi previsti ed ogni altra prescrizione di dettaglio ritenuta necessaria ad inquadrare le previste trasformazioni;
 - descrizione sommaria dell'intervento edilizio nelle sue componenti architettoniche ed ingegneristiche, nelle destinazioni d'uso prevedibili, nelle soluzioni di assetto, di decoro e di arredo degli spazi complementari;
 - lo studio geologico-geotecnico prescritto dal D.M. 11 marzo 1988, punto H, pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 127 dell'1 giugno 1988;
 - le caratteristiche dell'intervento attuativo (in termini urbanistici e non edilizi) nel caso in cui le aree oggetto di variante ricadano in zona sismica, giusto quanto prescritto dall'art. 13 della legge 2 febbraio 1974, n. 64;
 - la descrizione delle opere previste di urbanizzazione primaria con indicazione sommaria dei costi di realizzazione in riferimento alle quantità calcolate rispetto alle preesistenze; descrizione delle opere di urbanizzazione secondaria relative alle aree individuate (come a cedere) in riferimento alle ipotizzate destinazioni d'uso, alle modalità di attuazione ed eventualmente di gestione.

Con riferimento alla eventualità che, durante le fasi istruttorie, venga richiesta documentazione integrativa o sostitutiva, così come pure nel caso in cui il proponente ritenga di dover integrare gli atti, risulta opportuno che gli stessi vengano trasmessi in toto, con nuova data e la motivazione dell'aggiornamento, in modo da avere in una tutta la documentazione efficace (compresa quella che eventualmente non ha subito modificazioni) al fine della conclusione della istruttoria e delle fasi successive e poter considerare annullata tutta quella precedentemente prodotta.

10.5 La fase istruttoria comunale

In coerenza con il dettato normativo, il controllo dei contenuti sostanziali e formali, nonché dell'ammissibilità sotto il profilo urbanistico della proposta viene vagliata dal Responsabile dello Sportello

RESPONSABILE
27/11/08

unico per le attività produttive, che deve avvalersi in proposito della propria struttura e delle strutture tecniche ed amministrative presenti nel Comune e negli Enti terzi.

In tutti i casi compete al Responsabile SUAP l'attivazione delle verifiche in ordine:

alla mancanza e/o insufficienza di aree a destinazione produttiva;

alla conformità della documentazione tecnica presentata;

alla congruità, in termini di verifica e di proposta, rispetto alle urbanizzazioni primarie ed alle cessioni per le urbanizzazioni secondarie;

al controllo dei presupposti (normativi, regolamentari etc.) urbanistico/edilizi per il successivo rilascio dei permessi e/o autorizzazioni.

Ove necessario, il Responsabile SUAP può richiedere ai proponenti l'integrazione della documentazione, affinché quanto successivamente oggetto di esame in sede di conferenza di servizi sia coerente con i contenuti evidenziati nel presente documento e si svolga nelle linee generali con la maggiore rapidità possibile.

10.6 La conferenza di servizi di cui all'art. 5 D.P.R. 447/98

La nuova disciplina della conferenza di servizi, introdotta dalla L. 24 novembre 2000, n. 340 e ulteriormente modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, rende opportuno svolgere alcune precisazioni, anche perché, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 206 del 26 giugno 2001, debbono ora ritenersi modificati i meccanismi di funzionamento della conferenza di servizi indetta per la formazione della variante urbanistica a seguito della presentazione di progetti in difformità agli strumenti urbanistici.

La conferenza di servizi prevista dal più volte citato art. 5 è la conferenza prevista per l'acquisizione di intese, concerti, nulla-osta o assensi comunque denominati, disciplinata dagli artt. 14 e sgg. della L. 7 agosto 1990, n. 241.

Rispetto alla disciplina prevista dalla legge 241/90, l'art. 5 del D.P.R. 447/98 prevede un ulteriore adempimento procedimentale, consistente nell'obbligo di dare contestualmente pubblico avviso dell'indizione, al fine di consentire a qualunque soggetto titolato l'opportunità di intervenire e presentare osservazioni.

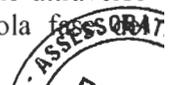
Si sottolinea in questa sede la possibilità, fornita dall'art. 14 comma 5-bis della legge 241/90, di convocare e svolgere, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi avvalendosi degli strumenti informatici e telematici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni.

Inoltre va precisato che, ad eccezione dei casi espressamente previsti dalla legge (es. nei casi in cui sia necessario acquisire la valutazione di impatto ambientale del progetto di impianto produttivo, la conferenza si esprime solo dopo aver acquisito la valutazione medesima) e dallo stesso art. 5 del D.P.R. 447/98 (i pareri di conformità ambientale, sanitaria e di sicurezza nei luoghi di lavoro vanno acquisiti precedentemente all'indizione della conferenza dei servizi), ogni altro nulla - osta, intesa, concerto e atto di assenso comunque denominato, relativi al progetto dell'impianto produttivo ovvero alla variante urbanistica, sono espressi in seno alla conferenza di servizi.

Peraltro spetta al responsabile SUAP convocare in conferenza anche gli Enti o uffici comunali che hanno espresso i pareri preventivi richiesti dall'art. 5, in quanto potrebbero nel corso della conferenza essere apportate al progetto delle modifiche significative, tali da richiedere l'espressione di un nuovo parere.

In relazione alle modalità con le quali i singoli Enti devono esprimere il proprio dissenso, l'art. 14-quater della legge 241/90 usa l'espressione "deve essere manifestato nella conferenza di servizi". Una interpretazione sistematica della normativa vigente porta a ritenere senz'altro che il dissenso deve essere espresso dal delegato che "fisicamente" partecipa alla conferenza dei servizi, per dar modo a tutti i partecipanti di instaurare un contraddittorio.

La presenza di uno o più partecipanti alla conferenza di servizi potrà essere garantita anche attraverso l'uso di collegamenti telematici, definendo le modalità ritenute più adeguate alla singola fase del procedimento mediante preventivi accordi fra le amministrazioni coinvolte.



Infine, allo scopo di assicurare un'ottimale gestione da parte della Regione delle numerosissime convocazioni in c.d.s. ai sensi del richiamato art. 5, si rappresenta l'opportunità per i Comuni procedenti di voler concordare preventivamente con la medesima Amministrazione regionale - Assessorato all'Urbanistica la data della prima riunione della conferenza. Una siffatta metodologia, infatti, consentirà alla Regione di ottimizzare la partecipazione dei propri rappresentanti alle conferenze in argomento, evitando così di dover richiedere, come prevede l'art. 14-ter comma 2 della legge 241/90, l'effettuazione della riunione in una diversa data.

a) la partecipazione dei privati

L'intervento in conferenza di servizi dei privati è consentito ai soggetti, portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto.

In relazione alle modalità di partecipazione è ammissibile sia la partecipazione personale del privato alla conferenza di servizi, sia la partecipazione mediante il deposito di osservazioni documentali.

La presenza dei privati deve intendersi limitata ad un apporto collaborativo, ed è quindi esclusa la possibilità di una loro partecipazione al voto in seno alla conferenza. Conseguentemente la partecipazione dei privati non può incidere ai fini del conteggio della maggioranza di cui all'art. 14-ter della legge 241/90, perché partecipano al voto le sole Pubbliche Amministrazioni.

Si osserva infine che dal verbale della conferenza di servizi devono comunque risultare le proposte, opposizioni e osservazioni formulate dai privati.

b) la partecipazione della Regione

La partecipazione della Regione alla conferenza di servizi, convocata per avviare le procedure di formazione della variante urbanistica di cui all'art. 5 del Regolamento, è necessaria, in quanto la Regione è co-titolare del potere di gestione del territorio insieme all'amministrazione comunale. Giova sottolineare in tal senso che la formazione dello strumento urbanistico generale è un atto complesso costituito da un provvedimento comunale e da un provvedimento regionale.

Il provvedimento regionale, che nella procedura ordinaria si traduce nell'atto di approvazione o di controllo di compatibilità (ex L.R. n. 20/2001), nella procedura semplificata di cui all'art. 5 del Regolamento viene anticipato in sede di conferenza di servizi, e di conseguenza il parere della Regione concorre con gli atti comunali alla perfezione della variante urbanistica.

Alle conferenze di servizi indette per l'esame del progetto in variante allo strumento urbanistico generale vigente e/o adottato la presenza della Regione è garantita dal Dirigente del Settore Urbanistico Regionale o suo delegato il quale dovrà trasmettere al Presidente della Giunta Regionale e all'Assessore competente copia delle convocazioni delle conferenze di servizi richieste dai Comuni e dei verbali con i relativi esiti. Conformemente a quanto disposto dall'art. 14-ter comma 6 della legge 241/90, il rappresentante regionale, così come tutti gli altri rappresentanti delle Pubbliche Amministrazioni partecipanti ai lavori della conferenza, è legittimato ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

Il motivato dissenso espresso dalla Regione in sede di conferenza di servizi impedisce l'ulteriore iter di approvazione della variante.

Infatti la Corte Costituzionale con la sentenza n. 206 del 26 giugno 2001, pronunciata a seguito del ricorso promosso dalla Regione Veneto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lett. g) del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 nella parte in cui prevede che "ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, anche quando vi sia il dissenso della Regione".

In particolare è stato affermato che "la previsione secondo cui la proposta di variante può essere approvata definitivamente dal Consiglio Comunale, senza l'ulteriore approvazione regionale, equivale a consentire che lo strumento urbanistico sia modificato senza il consenso della Regione, con conseguente lesione della competenza regionale in materia urbanistica".

Alla luce delle chiare affermazioni della Corte Costituzionale, pertanto, il parere positivo della Regione espresso in sede di conferenza di servizi è condizione necessaria perché la variante possa essere legittimamente approvata dal Consiglio comunale.

Conseguentemente, secondo la disciplina della conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e sgg. della legge 241/90 e s.m.i., ed integrata dalla citata pronuncia della Corte Costituzionale, la Regione che partecipa alla conferenza di servizi:

A. può esprimere il proprio assenso;

B. può esprimere il proprio motivato dissenso. In tale caso, la procedura deve intendersi conclusa con esito negativo;

C. se ne esistono i presupposti, può subordinare il proprio assenso all'accoglimento di specifiche modifiche progettuali (art. 14-quater comma 1 legge 241/90). In questo caso la procedura può proseguire solo se sono recepite le indicazioni espresse dalla Regione.

Si rammenta infine che, nella prima riunione della conferenza, le pubbliche amministrazioni devono stabilire il termine entro cui è possibile pervenire ad una decisione, comunque mai superiore a novanta giorni (art. 14-ter comma 3 legge 241/90). Successivamente alla prima riunione possono esservi riunioni intermedie, a valenza istruttoria o per raggiungere l'intesa tra le Amministrazioni. L'ultima riunione, da convocarsi nel rispetto dei tempi di conclusione fissati, è quella in cui si definisce e si formalizza la determinazione della conferenza di servizi che costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il Consiglio Comunale.

10.7 La fase di approvazione della variante

La procedura da adottare per la variante urbanistica prevista dall'art. 5 del D.P.R. 447/98 è la seguente:

il verbale di conclusione positiva della conferenza di servizi costituisce la proposta-adozione della variante urbanistica;

il suddetto verbale, con i relativi allegati, deve essere pubblicato e oggetto di osservazioni, proposte e opposizioni formulate da chiunque vi abbia interesse ai sensi della L. n. 1150/42;

poiché il rinvio operato dall'art. 5 del D.P.R. 447/98 alla legge 1150/42 è limitato alla sola individuazione degli "aventi titolo" a presentare osservazioni, proposte e opposizioni e non si estende invece alle procedure e ai tempi di pubblicazione e approvazione della variante, e rilevato inoltre che sulla proposta di adozione si pronuncia definitivamente il consiglio comunale entro 60 giorni, devono essere così individuati l'iter e la tempistica per la pubblicazione della variante, la presentazione delle osservazioni e la definitiva approvazione comunale:

- il verbale della conferenza di servizi viene depositato presso la Segreteria Comunale con contestuale affissione all'Albo Pretorio del Comune per venti giorni;

- nel termine di ulteriori e continuativi venti giorni è possibile presentare osservazioni e/o opposizioni, come forma di partecipazione al procedimento. Tale possibilità deve essere pubblicizzata con manifesti affissi contestualmente al deposito del verbale presso la Segreteria Comunale. Diversamente, seguendo invece la procedura ordinaria, non potrebbe essere rispettato il termine di 60 giorni previsto dall'art. 5 comma 2 del D.P.R. 447/98;

- l'atto con cui il Consiglio comunale si pronuncia definitivamente, entro i successivi 20 giorni, sulla variante costituisce approvazione definitiva della medesima;

- la variante approvata dal Consiglio comunale entra in vigore con la pubblicazione all'albo pretorio dell'avviso di deposito della variante approvata, e col contemporaneo deposito nella segreteria comunale della delibera di approvazione e di tutti gli atti relativi alla variante e al progetto.

La delibera consiliare di approvazione della variante viene infine pubblicata sul B.U. della Regione Puglia.

Si sottolinea, in questa sede, l'opportunità che la delibera consiliare contenga specifiche clausole volte a tutelare l'interesse pubblico a che l'impresa richieda poi effettivamente, in tempi certi, i necessari permessi per la realizzazione di quanto assentito con la variante e l'Amministrazione comunale possa

garantire, in caso di mancata realizzazione del progetto, il ritorno dell'area interessata alla destinazione urbanistica precedente.

A tal fine occorre che la delibera consiliare di approvazione preveda un termine essenziale o una condizione risolutiva finalizzati a far venire meno gli effetti della variante in caso di mancata inizio dei lavori entro i termini stabiliti dal Consiglio comunale. Tali clausole saranno poi incluse nelle convenzioni da sottoscrivere, ad esempio, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione o per l'erogazione di finanziamenti o benefici.

In mancanza di tali clausole occorrerà una nuova variante per ripristinare la destinazione previgente o per modificare in qualsiasi altro modo l'assetto urbanistico assentito con le procedure di cui all'art. 5 del D.P.R. 447/98. Ovviamente tale nuova variante non dovrà necessariamente essere approvata con le procedure di cui all'art. 5 stesso, ma potrà concretizzarsi in una qualsiasi delle tipologie di variante previste dalla vigente normativa.

Alla fattispecie considerata si applicano comunque gli effetti decadenziali di cui all'art. 15 del D.P.R. 380/2001.

Un altro punto controverso riguarda la diversa ipotesi in cui il manufatto realizzato non sia conforme al progetto approvato, ovvero la realizzazione della struttura sia rimasta incompleta:

a) mancata ultimazione dell'impianto:

la mancata ultimazione dei lavori nei termini comporta, nei casi previsti dal citato art. 15 del D.P.R. 380/2001, la decadenza del titolo abilitativo edilizio per mancanza di un presupposto necessario, con le conseguenze sopra previste.

La convenzione urbanistica stipulata contestualmente all'autorizzazione può opportunamente prevedere tutte le cautele e tutele richieste dal Comune, in caso di inadempimento degli oneri previsti dalla normativa urbanistica, e per la loro attivazione ci si comporterà non diversamente da ogni altra convenzione urbanistica.

Sembra inoltre possibile legare la variante, in sede di pianificazione comunale del territorio, a una finalità produttiva di pubblico interesse, con la possibilità di procedere ad esproprio dell'area per affidare la realizzazione del progetto ad altri proponenti in caso di mancata ultimazione dell'impianto;

in ogni caso i manufatti realizzati, vigente la variante e in conformità al progetto approvato, restano legittimi, qualunque cosa succeda dopo, e dovranno pertanto essere indennizzati in caso di esproprio.

b) realizzazione di un impianto diverso:

il richiedente non ha autorizzazione e titolo abilitativo edilizio salvo siano concesse varianti in corso d'opera; inoltre, non essendo stato realizzato l'impianto previsto, vale tutto quanto detto sub a) in caso di difformità totale (con la revoca della variante le opere difformi dal titolo in questo caso restano abusive) e sub b) in caso di difformità solo parziale.

Infine, appare opportuno evidenziare un'ultima variabile, consistente nell'utilizzo difforme, in tutto o in parte, del manufatto rispetto al progetto di investimento presentato al SUAP. Nella prassi si possono considerare almeno tre diverse fattispecie:

- la titolarità dell'impianto e dell'attività (ad esempio in caso di cessione del titolo autorizzatorio o del ramo d'azienda) e la sua effettiva messa in esercizio, una volta realizzato l'impianto, ovvero la sua eventuale riconversione produttiva, con relativi riflessi occupazionali, non sembra possano rilevare per l'Amministrazione pubblica, a meno che tali eventualità non siano state puntualmente previste e regolate in sede di delibera consiliare e/o di convenzione urbanistica, o che incidano sui requisiti necessari per il titolo autorizzatorio (es. se il nuovo titolare è privo dei requisiti morali prescritti) o se richiedano secondo le norme vigenti nuove autorizzazioni (es. se con la nuova attività cambia la disciplina di riferimento);

- se sono state sottoscritte convenzioni diverse, ad esempio per l'uso di aree e servizi pubblici e per l'erogazione di finanziamenti o benefici (dove consentiti) e tali convenzioni impongano determinate attività e determinati livelli occupazionali, allora potranno essere attivate le sanzioni ivi previste (ad es. ritiro o restituzione dei finanziamenti, decadenza dall'assegnazione dell'area);

- se infine il tutto si colloca in una procedura negoziata (contratto d'area, patto territoriale etc.) valgono le relative regole, che possono legare la variante all'approvazione, realizzazione e messa in esercizio di un progetto di polo produttivo, ma si verte qui in una diversa disciplina.

In conclusione, la migliore tutela per l'Amministrazione comunale sembra essere quella di verificare a fondo la conformità del progetto alle norme vigenti prima di avviare la procedura di variante, e di circoscrivere al massimo le nuove possibili utilizzazioni dell'area, imponendo un termine certo per la messa in funzione dell'impianto.

11. Specificazioni in rapporto alla legislazione regionale e statale

Lo spirito del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 è chiaramente nel senso della comparazione ed equa ponderazione di due fondamentali principi, quello dello sviluppo socio-economico da un lato e quello della programmazione e della pianificazione comunale e sovracomunale dall'altro. In particolare si devono tenere in debito conto le limitazioni in termini di dimensionamento del comparto produttivo interessato imposte dalla L.R. 31 maggio 1980, n. 56 e i successivi criteri di formazione degli strumenti urbanistici di cui alla Delib.G.R. 13 novembre 1989, n. 6320 (esemplificativamente, vedasi insediamenti turistici nella fascia costiera).

In relazione, invece, alle norme di tutela paesaggistica, gli eventuali interventi interessanti le fasce costiere e quelle di rispetto dei corpi idrici, delle lame, delle gravine, dei boschi e dei beni indicati nel PUTT/Paesaggio, devono uniformarsi e risultare compatibili con quanto in merito fissato dalle N.T.A dello stesso PUTT per il paesaggio, approvato dalla Delib.G.R. 15 dicembre 2000, n. 1748.

Da notare che l'art. 5.02 del suddetto PUTT/Paesaggio include, tra le categorie di interventi esentati dalla autorizzazione paesaggistica:

- al punto 1.08: i progetti di ampliamento degli edifici industriali, artigianali, commerciali, direzionali, turistico-ricettivi ed agricolo-produttivi, esistenti, purché conformi agli strumenti urbanistici, fino ad un massimo di nuova superficie utile non superiore al 50% di quella esistente, per una sola volta e con esclusione degli immobili ricadenti nell'ambito territoriale "A" (art. 2.01) e/o vincolati ai sensi della parte terza del D.Lgs. 42/2004;

- al punto 1.12: i progetti di ampliamento degli edifici industriali, artigianali, commerciali, direzionali, turistico-ricettivi ed agricolo-produttivi, esistenti, per i quali, alla data di entrata in vigore del Piano, sia stato concesso un finanziamento pubblico, con esclusione degli immobili vincolati ai sensi della parte terza del D.Lgs. 42/2004.

Il Comune rilascia la autorizzazione per gli interventi esentati, previa asseverazione del progettista delle opere che attesti la veridicità di quanto descritto nel progetto stesso.

Nel caso di interventi ricadenti in aree comprese nei Siti di Importanza Comunitaria (S.I.C.) e nelle Zone di Protezione Speciale (Z.P.S.) individuati con D.M. 3 aprile 2000 (G.U. n. 95 del 22.4.2000) così come modificato dal DPR 12 marzo 2003 n. 120, detti interventi vanno sottoposti, preventivamente all'indizione della Conferenza di Servizi, alle disposizioni dell'art. 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e s.m.i. (D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120) e della delibera di G.R. n. 304/2006.

Analoga procedura va seguita nel caso di proposte relative ad interventi da sottoporre ai sensi della L.R. 12 aprile 2001, n. 11 a verifica V.I.A. e/o a procedure di V.I.A..

12. Specificazioni particolari

Sono necessarie alcune specificazioni relative a casi particolari che potrebbero presentarsi, al fine di definire una omogeneità di orientamento nelle scelte da effettuare a cura dei proponenti e nelle conseguenti determinazioni da adottare a cura del Responsabile dello Sportello unico per le Attività Produttive.

Un primo tema di particolare interesse riguarda la richiesta di interventi in aree tipizzate, nello strumento urbanistico vigente, come aree a servizi: premesso che la richiesta riguarda un mutamento di destinazione, evidentemente risulta necessario verificare se, ai sensi della vigente legislazione, il vincolo di destinazione risulta vigente o scaduto (trascorsi cinque anni dalla data di approvazione dello strumento urbanistico generale).

Nel caso in cui il vincolo di destinazione urbanistica a servizi sia efficace (vigente), la proponibilità della variante è subordinata alla preventiva verifica del dimensionamento dello strumento urbanistico generale (a cura dell'U.T.C.) rispetto agli standards previsti per legge. Nell'ipotesi di vincolo di destinazione urbanistica scaduto, è possibile richiedere la variante previa verifica della "tenuta" dello strumento urbanistico generale vigente in rapporto agli standards previsti per legge.

Tenuto conto del significato generale, in termini urbanistici, dei contenuti dell'art. 5 del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 si ritiene necessario puntualizzare ulteriormente il contenuto progettuale e procedurale in relazione alle opere di urbanizzazione.

Premesso che la legge impone la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria a totale carico dei proponenti e che, come detto in precedenza, si ritiene opportuna anche la individuazione (e cessione gratuita) delle aree per le urbanizzazioni secondarie, giova in questa sede puntualizzare il meccanismo operativo connesso alla valutazione di tali opere, che deve essere specificato in sede preliminare di progetto, di relativo computo metrico estimativo (definito con l'applicazione dell'ultimo elenco prezzi edito dall'A.R.I.A.P.) e conseguentemente negli atti di rilascio del permesso di costruire.

Si tratta quindi di verificare la consistenza delle opere di urbanizzazione primaria esistenti in riferimento all'area interessata dalla proposta, esplicitando lo stato di efficienza e di sufficienza rispetto all'intervento previsto. Con riferimento a questo, vanno definite di massima le eventuali opere a realizzarsi (o a completarsi o a potenziarsi) e vanno valutati i relativi costi in apposita relazione finanziaria (come da art. 28 della L.R. 31 maggio 1980, n. 56).

Si tenga conto che le opere interne all'intervento non sono da considerarsi direttamente opere di urbanizzazione e che pertanto il costo delle stesse risulta inessenziale al fine delle valutazioni in argomento.

I costi di Urbanizzazione Primaria (UP) a realizzarsi verranno scomputati dalla relativa quota a corrispondersi al Comune in sede di rilascio di permesso di costruire secondo le aliquote relative alle tabelle per le UP: nel caso non vi siano costi relativi alle realizzazioni, in sede di rilascio di permesso, verranno corrisposte globalmente le aliquote previste dalle tabelle comunali.

In tutti i casi ove le opere realizzate superino il valore di calcolo degli oneri di urbanizzazione, al proponente non sarà riconosciuto nessun rimborso, e lo stesso dovrà comunque corrispondere la sola quota relativa ai costi di costruzione (ove dovuta). Analogo discorso vale per le urbanizzazioni secondarie (US): le aree andranno reperite e cedute gratuitamente e, nel caso in cui le opere vengano assunte (in tutto o in parte) direttamente dal proponente, i relativi valori di costo saranno scomputati dal calcolo della relativa quota per il pagamento in sede di rilascio del permesso di costruire.

Tali condizioni dovranno essere comunque definite preventivamente al rilascio della concessione.

Per gli interventi di tipo turistico e per quelli di tipo alberghiero, al posto delle quantità di US di cui si è detto in precedenza (10% di Superficie territoriale), trattandosi di strutture a valenza terziaria e direzionale, dovranno essere reperite e cedute le quantità di cui al secondo comma dell'art. 5 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 , ovvero mq 80 ogni mq 100 di superficie utile a realizzarsi, di cui almeno il 50% destinate a parcheggi in aggiunta a quelli di cui alla L. 24 marzo 1989, n. 122.

Nel caso di ampliamento di strutture preesistenti, tali quantità dovranno essere parimenti garantite, almeno con riferimento alla parte in ampliamento, e tale disciplina dovrà essere esplicitata nella convenzione da allegarsi alla proposta.

Un altro caso di particolare rilievo è costituito dai piccoli interventi ove non si ritenga significativa la cessione delle aree per le U.S. o, per comprovata mancanza di superfici, le stesse non possano essere reperite in contiguità. È data facoltà all'Amministrazione Comunale di valutare, ed eventualmente ricorrere, alla monetizzazione delle stesse solo per i piccoli interventi.

13 Coordinamenti

13.1 Coordinamento regionale

La Regione Puglia intende attivare un coordinamento regionale sullo Sportello unico per attività produttive, i cui componenti saranno costituiti da rappresentanti dei coordinamenti provinciali



Le funzioni attribuite alla struttura di coordinamento regionale, che a tal uopo potrà avvalersi dei risultati operativi e delle proposte dei predetti coordinamenti provinciali, saranno le seguenti:

- formulazione di proposte di semplificazione legislativa e amministrativa in materia di impianti produttivi;
- formulazione di proposte di implementazioni tecnologiche e telematiche, al fine di dare attuazione ai dettami del Codice dell'amministrazione digitale, approvato con D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, del D.P.R. 447/98 e della legge 241/90 (archivi e protocolli informatici, conferenze dei servizi telematiche etc.);
- valorizzazione delle migliori prassi ed esperienze sviluppatesi nell'ambito dei coordinamenti provinciali, con conseguente modellizzazione e riproposizione alle altre strutture di coordinamento provinciale.

13.2 Coordinamenti provinciali

In seguito al processo di decentramento amministrativo avviatosi negli ultimi anni, il ruolo della Provincia ha avuto un rafforzamento di funzioni, comprendendo ora sia compiti di gestione e di amministrazione attiva (art. 19 TUEL), sia funzioni programmatiche in ambito socio-economico e relativamente alle politiche territoriali (art. 20 TUEL).

Per quanto qui interessa, il ruolo che le Province possono utilmente svolgere in tema di servizi alle imprese è richiamato dall'art. 23 del D.Lgs. 112/98, laddove si prevede che esse, quali enti intermedi, possono cooperare con la Regione nell'attività di coordinamento e miglioramento dei servizi e assistenza all'impresa con riferimento alla localizzazione e autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali (cfr. anche la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647).

Se a ciò si aggiunge che l'ambito territoriale di competenza di diversi Enti terzi è proprio quello provinciale (oltre alle Province: i Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, le Prefetture U.T.G., alcune Soprintendenze etc.) appare chiara l'utilità di strutturare in ogni Provincia un nucleo di coordinamento a supporto della rete degli Sportelli unici.

I membri dei coordinamenti territoriali saranno individuati dalla competente Amministrazione Provinciale con propria disposizione. Considerando l'esperienza delle analoghe strutture realizzate negli ultimi anni sul territorio nazionale, sarà opportuno che siano chiamati a farne parte, oltre ai rappresentanti delle stesse Province:

- un *panel* di responsabili SUAP di Comuni particolarmente attivi nell'implementazione della struttura;
- le associazioni degli EE.LL.;
- i referenti degli Enti terzi coinvolti nel rilascio di pareri/atti di assenso all'interno del procedimento unico;
- il partenariato socio-economico (Associazioni di categoria e dei consumatori, Ordini e Collegi professionali).

Tra i compiti del tavolo di coordinamento potranno figurare:

- funzioni consultive, propositive e di coordinamento in ordine alle problematiche concernenti la gestione dei procedimenti dei SUAP;
- la definizione di modulistica che potrà essere adottate uniformemente dai SUAP della provincia;
- interventi tesi a favorire l'omogeneizzazione delle procedure autorizzatorie;
- azioni di coordinamento per supportare i Comuni nelle fasi di avvio, sviluppo e gestione degli sportelli.

Tali interventi ed azioni potranno attuarsi anche attraverso l'organizzazione e promozione, da parte della competente Provincia, di tavoli di lavoro con i referenti degli sportelli unici comunali e degli enti ed uffici esterni coinvolti nei procedimenti di autorizzazione, allo scopo di individuare, attraverso il confronto tra le diverse esigenze operative di strutture titolari di poteri di autorizzazione/controllo in materia di sportello unico per le attività produttive, modalità operative comuni ed il più possibile univoche su tutto il territorio.

Questi tavoli potranno:

- definire modulistica e schemi di regolamento omogenei su area vasta, non solo nella specifico del SUAP ma più in generale in tutti gli endoprocedimenti inerenti le attività produttive;
- codificare i principali procedimenti autorizzativi in materia di attività produttive attraverso la definizione di check-list della documentazione e di flussi procedurali condivisi sia a livello sovracomunale che da parte degli enti esterni coinvolti;
- concordare e promuovere efficaci modalità di scambio informativo tra sportello unico ~~ed altri~~ ^{ASSORATI} enti/uffici;

- contribuire a fornire ai Comuni un concreto supporto nelle fasi di avvio e gestione dei servizi di sportello unico, mettendo a disposizione risorse umane e strumentali ed affiancando gli operatori comunali e degli enti esterni nella complessa e fondamentale attività di riorganizzazione degli uffici, ridefinizione delle procedure, individuazione di nuove prassi operative basate sullo scambio informativo diretto tra enti/uffici esterni e SUAP e sull'invio di richieste di pareri "in parallelo" anziché "in sequenza", con ciò introducendo significative modifiche ed intervenendo su modalità operative consolidate allo scopo di comprimere i tempi di conclusione del procedimento complessivo.

14. Indicazioni conclusive

Come già anticipato al paragrafo 1.2, la disciplina dello Sportello unico per le attività produttive, mediante la promozione dello "sportello" quale luogo di incontro fra amministrazione pubblica e cittadini e della "unicità" della struttura organizzativa e del procedimento cui questi ultimi devono rivolgersi, persegue tre fondamentali obiettivi:

- la semplificazione e l'accelerazione delle procedure amministrative;
- la trasparenza dell'azione amministrativa e la sua apertura alla partecipazione dei cittadini, anche attraverso gli strumenti dell'e-government;
- la promozione attiva di un razionale sviluppo economico-locale.

La messa in pratica di tali obiettivi può oggi avvalersi di una gamma ampia di strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni, degli operatori economici e dei professionisti. La elaborazione di queste Linee guida muove dalla consapevolezza che solo alcuni di questi strumenti, e in modo piuttosto limitato, sono stati sinora utilizzati in Puglia, a scapito non solo della trasparenza e della economicità dell'azione amministrativa ma soprattutto delle prospettive di sviluppo regionale.

Se semplificare, nello spirito delle norme sullo Sportello unico, significa rimuovere gli ostacoli burocratici inutili quale condizione essenziale per una maggiore efficienza amministrativa e un migliore funzionamento del sistema democratico, i campi d'azione della semplificazione implicano una profonda innovazione dei comportamenti degli attori coinvolti. Tale innovazione richiede il cambiamento delle strutture organizzative, e può molto giovare delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ma essa deve soprattutto riguardare la cultura delle pubbliche amministrazioni, degli operatori economici e dei professionisti. Da parte della pubblica amministrazione, infatti, semplificare comporta la capacità di esprimere con chiarezza i propri obiettivi, di individuare le procedure utili al conseguimento degli stessi, di rimuovere qualsiasi parte non funzionale o addirittura inutile, e di fornire informazioni in modo intelligibile e trasparente. Da parte delle imprese e dei professionisti, la semplificazione richiede la capacità di produrre progetti corredati di tutta la documentazione necessaria e di assumersi la responsabilità di certificare la coerenza degli interventi proposti con il quadro normativo.

Non può non evidenziarsi, a quest'ultimo proposito, che le semplificazioni procedurali introdotte dalla normativa statale sul SUAP sono state interpretate in Puglia quale strumento atto a consentire localizzazioni di attività produttive a mezzo di 'puntuali' varianti ai Piani che prescindono sia dalla razionale organizzazione insediativa sia dalle peculiari caratteristiche del territorio. Queste Linee guida, pertanto, mirano anche a riportare lo strumento dell'art. 5 del D.P.R. 447/1998 ai caratteri di eccezionalità che gli sono propri. D'altra parte, la singola Amministrazione comunale, invece di ricorrere a molteplici conferenze di servizi di cui all'art. 5, potrà efficacemente espletare la procedura semplificata della variante c.d. "organica" di cui all'art. 2 del D.P.R. 447/1998 che, secondo la disciplina introdotta con L.R. 19 luglio 2006 n. 22, richiede la semplice verifica di compatibilità regionale e comporta tempi certi di approvazione.

Inoltre, per garantire la partecipazione e migliorare l'efficienza e l'economicità delle proprie prestazioni, la Regione sta sperimentando l'uso di collegamenti telematici per lo svolgimento delle Conferenze di Servizi previste dall'art. 5 del D.P.R. 447/1998 mediante specifici accordi con i SUAP regionali, con l'obiettivo di fare entrare la teleconferenza nella prassi ordinaria prima che la riforma dello Sportello unico la renda obbligatoria.