

COMUNE DI FAENZA SETTORE SVILUPPO ECONOMICO

Analisi del procedimento ordinario per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi

di *Claudio Facchini*, dirigente del Settore Sviluppo economico del Comune di Faenza

Edizione 1/CF/cf/05.12.2010

Nella tavola 1 si trova il diagramma di flusso del procedimento ordinario per la realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi. Qui di seguito è riportata l'analisi del medesimo procedimento, secondo una sequenza logica dei passi che il responsabile del Suap dovrà svolgere.

Dovranno essere sottoposti a procedimento ordinario (art. 7 del DPR 160/2010) tutti quegli interventi di realizzazione (o modificazione) degli impianti produttivi di beni o servizi che si trovino in almeno una delle seguenti condizioni:

- 1) sia necessario il rilascio del permesso di costruire;
- 2) sia necessario un parere o un'autorizzazione in relazione alla presenza di vincoli ambientali (ad esempio il vincolo idrogeologico¹, la cui competenza è stata delegata dalle Regioni alle Province o alle Comunità montane);
- 3) sia necessario un parere o un'autorizzazione in relazione alla presenza di vincoli paesaggisti o culturali (ad esempio quelli tutelati dalle Soprintendenze²);
- 4) sia necessario un parere o un'autorizzazione imposti dalla normativa comunitaria (come nel caso delle autorizzazioni previste dal D. Lgs. 152/2006³);
- 5) sia necessario un atto rilasciato da un'Amministrazione preposta alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze (anche se raramente queste Amministrazioni intervengono nei procedimenti inerenti le attività produttive di beni e servizi).

Il procedimento appare lacunoso in diversi punti, per cui sarà necessario, per dare certezze all'interessato, ma anche all'operatore del Suap, costruire un processo logico, integrando le parti mancanti nel procedimento disegnato, facendo riferimento ai principi generali del procedimento e alle prassi consolidate, a condizione che rispettino le leggi.

Coerentemente con il modello completamente telematico del Suap e del procedimento unico, anche in questo caso la norma chiarisce che "tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici richiesti sono comunicati con modalità telematica" (art. 7, c. 4).

Primo passo: presentazione delle istanze e richiesta di pareri. Il Suap, appena riceve la domanda, ne verifica la completezza formale. Nel caso in cui la domanda non sia completa, il Suap la rigetterà. In questo caso il procedimento non si considera avviato; pertanto, i termini per tale adempimento, benché non siano fissati dalle norme, dovranno essere immediati o, al massimo, dovranno essere contenuti in uno o due giorni. Nel caso in cui la domanda sia completa e sia necessario "acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse Amministrazioni pubbliche" (art. 7, c. 3), come sempre sarà, dovendo coinvolgere le Pubbliche amministrazioni competenti per i profili 1) – 5), sopra richiamati, il Suap trasmetterà l'istanza e gli allegati tecnici alle Pubbliche amministrazioni medesime, per l'espressione del parere o il rilascio degli altri atti di consenso previsti dalle normative di settore.

¹ Disciplinato dal RDL 3267/1923, "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani", tutt'ora vigente.

² Ai sensi del D. Lgs. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

³ "Norme in materia ambientale", che recepisce diverse direttive comunitarie in materia ambientale e che, quindi, disciplina il rilascio di autorizzazioni nella medesima materia, "imposte dalla normativa comunitaria", quali le autorizzazioni agli scarichi di acque reflue, l'autorizzazione integrata ambientale, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Secondo passo: conferenza di servizi. Il Suap può convocare la conferenza di servizi, quando sia necessario acquisire pareri o altri atti di assenso dalle Pubbliche amministrazioni o dagli uffici comunali competenti. La convocazione della conferenza di servizi può essere richiesta anche dall'interessato o dall'Agenzia per le imprese, alla quale si fosse rivolto l'interessato (provocando, in questo caso, un passaggio in più). La norma non fa riferimento agli uffici comunali, ma essi dovranno essere evidentemente coinvolti quando necessario, per analogia alla disposizione dell'art. 5, che prevede il loro coinvolgimento, quando siano competenti per specifici endoprocedimenti: è evidente il caso dell'ufficio edilizia. D'altra parte il Suap "dovrà" convocare la conferenza di servizi nel caso in cui i procedimenti per il rilascio dei pareri o degli altri atti di assenso abbiano una durata superiore ai 90 giorni (è il caso della Soprintendenza) o quando ciò fosse previsto dalla normativa regionale. Alla conferenza di servizi sarà presente sia il Responsabile del Suap, nel ruolo di Amministrazione procedente, con la competenza sul procedimento unico, sia il Responsabile del Servizio Edilizia, nel ruolo di Amministrazione competente di uno specifico endoprocedimento.

La lettura del c. 3 dell'art. 7, congiunta alla lettura del c. 1 del medesimo art. 7, pone l'interrogativo su quali debbano essere i tempi di conclusione del procedimento ordinario. L'ipotesi che si può assumere è che i tempi di conclusione del procedimento ordinario per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi siano:

- a) 60 giorni dal ricevimento della documentazione completa, salvo il tempo di sospensione per le integrazioni da richiedere entro 30 giorni, se non debbano essere richiesti pareri ad altre Pubbliche amministrazioni;
- b) 90 giorni nel caso in cui debbano essere richiesti pareri ad altre Pubbliche amministrazioni. E' sempre questo il caso, quando si attivi il procedimento ordinario per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi. Infatti, quando gli endoprocedimenti debbano essere conclusi entro 90 giorni, il responsabile del Suap "può" convocare la conferenza di servizi; se non la convocherà attenderà fino a 90 giorni per ricevere i pareri e concludere il procedimento.

D'altra parte, quando gli endoprocedimenti abbiano un tempo di conclusione superiore a 90 giorni, il responsabile del Suap "deve" convocare la conferenza di servizi, i cui lavori non possono superare i 90 giorni (art. 14 ter, c. 3, della legge 241/1990). Questa coincidenza fa pensare che il legislatore, obbligando il responsabile del Suap a convocare la conferenza di servizi nel caso di endoprocedimenti di durata superiore a 90 giorni, abbia voluto ricondurre al termine massimo di 90 giorni la durata del procedimento unico. In realtà questo è un termine un po' ballerino, perché quando le norme dettano queste tempistiche, spesso dimenticano gli inevitabili tempi "interstiziali" delle attività di connessione tra una fase e l'altra del procedimento (ad esempio tra la data di convocazione della conferenza e quella in cui si effettua). Integrando le disposizioni dell'art. 7 del DPR 160/2010 e le disposizioni degli artt. 14 - 14 quater della legge 241/1990 (che disciplinano la conferenza di servizi), il procedimento potrà svolgersi con la seguente tempistica massima:

- 1) 10 giorni per la convocazione della conferenza di servizi dal ricevimento della domanda da parte del Suap. In realtà questo termine non è stabilito né dal DPR 160/2010, né dalla legge 241/1990, ma pare un termine massimo congruo; il responsabile del Suap dovrà operare, anche a livello organizzativo per ridurre questi tempi anche a due o tre giorni;
- 2) 30 giorni per tenere la prima riunione della conferenza di servizi (art. 14 ter, c. 01, legge 241/1990), quando si tratti di progetti complessi; 15 giorni negli altri casi. Supponiamo il caso peggiore del progetto complesso. Supponiamo però che tutte le Pubbliche amministrazioni convocate possano intervenire, perché, diversamente, dovrebbe essere concordata una nuova data, entro i 10 giorni successivi (o 15 giorni se la Pubblica amministrazione richiedente è una Soprintendenza);
- 3) 90 giorni per la conclusione della conferenza di servizi, a meno che non si debba acquisire la Valutazione di impatto ambientale (Via), nel qual caso la conclusione dei lavori si sposta in avanti di ulteriori 90 giorni;
- 4) 5 giorni per la redazione dell'atto finale da parte del Suap, la firma e la sua consegna.

Totale 130 giorni, ovviamente senza considerare i casi in cui sia necessaria la Via o in cui si manifesti il motivato dissenso. In ogni caso, di fronte all'incertezza dei termini, il responsabile del Suap dovrà accelerare al massimo le fasi intermedie, con atteggiamento sollecitativo e proattivo.

Terzo passo: richiesta documentazione integrativa. Non si esamina qui il caso in cui non vi siano da espletare endoprocedimenti di competenza di altre Pubbliche amministrazioni o altri uffici comunali, in quanto si tratta di una ipotesi non data (in tale caso, infatti, si applicherebbe la Scia, tramite procedimento automatizzato). L'art. 7, nel disciplinare questo caso, evidentemente si riferisce all'ipotesi di domanda per l'avvio dell'esercizio dell'attività, quando non ricorrano le condizioni per l'attivazione del procedimento con Scia.

Consideriamo, quindi, il caso in cui sia stato richiesto il parere di altre Pubbliche amministrazioni competenti e non sia stata convocata la conferenza di servizi. In questo caso si ritiene che la richiesta di integrazioni debba essere trasmessa dal Suap all'interessato entro 30 giorni dalla presentazione della domanda al Suap stesso; pertanto, le Pubbliche amministrazioni dovranno far pervenire al Suap le loro richieste di integrazione, in tempo utile affinché lo Sportello unico possa rispettare il termine di 30 giorni. Tale termine non è indicato espressamente dal DPR 160/2010, in questo caso specifico, ma si ritiene di poterlo ricavare dalla legge sul procedimento (legge 241/1990) e per analogia dal termine di 30 giorni che il Suap deve comunque rispettare per la richiesta di integrazioni, quando non siano previsti endoprocedimenti.

Nel caso in cui sia convocata la conferenza di servizi, finalizzata all'acquisizione di pareri o altri atti di consenso, le eventuali richieste di integrazione – come previsto dall'art. 14 ter, c. 8, della legge 241/1990 – dovranno sorgere nel seno della conferenza stessa ed essere trasmesse, di conseguenza, dal Suap all'interessato. Si ritiene che la decisione della richiesta di integrazione documentale, debba essere assunta nella prima riunione della conferenza. In questo caso i lavori della conferenza di servizi non saranno interrotti, ma l'interessato avrà 30 giorni di tempo per presentare i documenti in precedenza mancanti o carenti, dopodiché i lavori della conferenza riprenderanno e le Pubbliche amministrazioni li concluderanno con gli elementi (documenti, relazioni, planimetrie, ecc.) a disposizione.

Quarto passo: conclusione del procedimento. Nel caso in cui sia stata chiesta documentazione integrativa (non essendo convocata la conferenza di servizi) e questa non sia pervenuta nei termini, il Suap concluderà negativamente il procedimento, archiviando la pratica. Potrà eventualmente concedere una proroga, se richiesta tempestivamente e motivata. L'attività di realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi non potrà iniziare. Nel caso in cui la documentazione integrativa sia presentata nei termini, il Suap la trasmetterà alle Pubbliche amministrazioni per l'espressione del parere definitivo o il rilascio degli atti di consenso previsti. I tempi di conclusione del procedimento inizieranno di nuovo a decorrere dalla data di presentazione delle integrazioni.

Se i pareri e gli atti di consenso delle Pubbliche amministrazioni e degli uffici comunali competenti pervengono al Suap nei termini del procedimento, ma vi è anche un solo parere o altro atto di consenso negativo, lo Sportello unico dovrà concludere negativamente il procedimento. In questo caso, se l'interessato intende realizzare l'intervento, dovrà ripresentare la domanda e il progetto modificato, tenendo conto delle motivazioni che hanno indotto la Pubblica amministrazione ad esprimersi negativamente; oppure potrà chiedere la convocazione di una conferenza di servizi per acquisire un parere preventivo sulla diversa soluzione progettuale, che tenga conto delle ragioni che hanno condotto al precedente parere negativo e ripresentare poi il progetto, corredato del favorevole parere preventivo.

Il Suap dovrà concludere negativamente il procedimento anche nel caso in cui la conferenza di servizi abbia concluso nei tempi di legge i propri lavori e la prevalenza delle Pubbliche amministrazioni partecipanti si siano espresse negativamente, secondo la disciplina dettata dall'art. 14 ter, c. 6 bis, della legge 241/1990.

Lo Sportello unico per le attività produttive, invece, dovrà concludere positivamente il procedimento quando:

- 1) non avendo convocato la conferenza di servizi, siano pervenuti nei tempi previsti dalla legge tutti i pareri favorevoli e gli atti di consenso di competenza delle Pubbliche amministrazioni e degli uffici comunali;
- 2) la conferenza di servizi abbia concluso nei tempi di legge i propri lavori e vi sia stata la prevalenza delle Pubbliche amministrazioni partecipanti favorevoli;
- 3) non avendo convocato la conferenza di servizi, non siano pervenuti nei tempi di legge tutti o alcuni dei pareri richiesti alle Pubbliche amministrazioni e agli uffici comunali competenti e quelli pervenuti siano favorevoli;
- 4) la conferenza di servizi non abbia concluso i propri lavori nei tempi di legge.

I casi 3) e 4) sono disciplinati dal combinato disposto dell'art. 7, c. 3, del DPR 160/2010 e dell'art. 38, c. 3, lett. h) del DL 112/2008, secondo il quale, nei casi in cui la conferenza di servizi non concluda i propri lavori nei termini di legge o nei casi in cui, non essendo stata convocata la conferenza di servizi, le Pubbliche amministrazioni e gli uffici comunali competenti non abbiano comunicato il parere o gli atti di consenso richiesti nei termini di legge, il Suap "conclude in ogni caso il procedimento, prescindendo dal loro avviso; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta dell'avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi". Tale responsabilità ricadrà, per deduzione, sugli enti inadempienti, che sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto "cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento", come stabilito dall'art. 2 bis della legge 241/1990, introdotto dalla legge 69/2009⁴. In questo caso vi saranno conseguenze rilevanti per il dirigente responsabile. Innanzitutto l'ente si rivarrà sul dirigente per recuperare le somme conseguenti al risarcimento; inoltre "la mancata emanazione del provvedimento nei termini di legge costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale" (art. 2, c. 9, legge 241/1990, come modificato dalla legge 69/2009), e "di esso si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato", come specificato dal secondo comma dell'art. 7 della legge 69/2009.

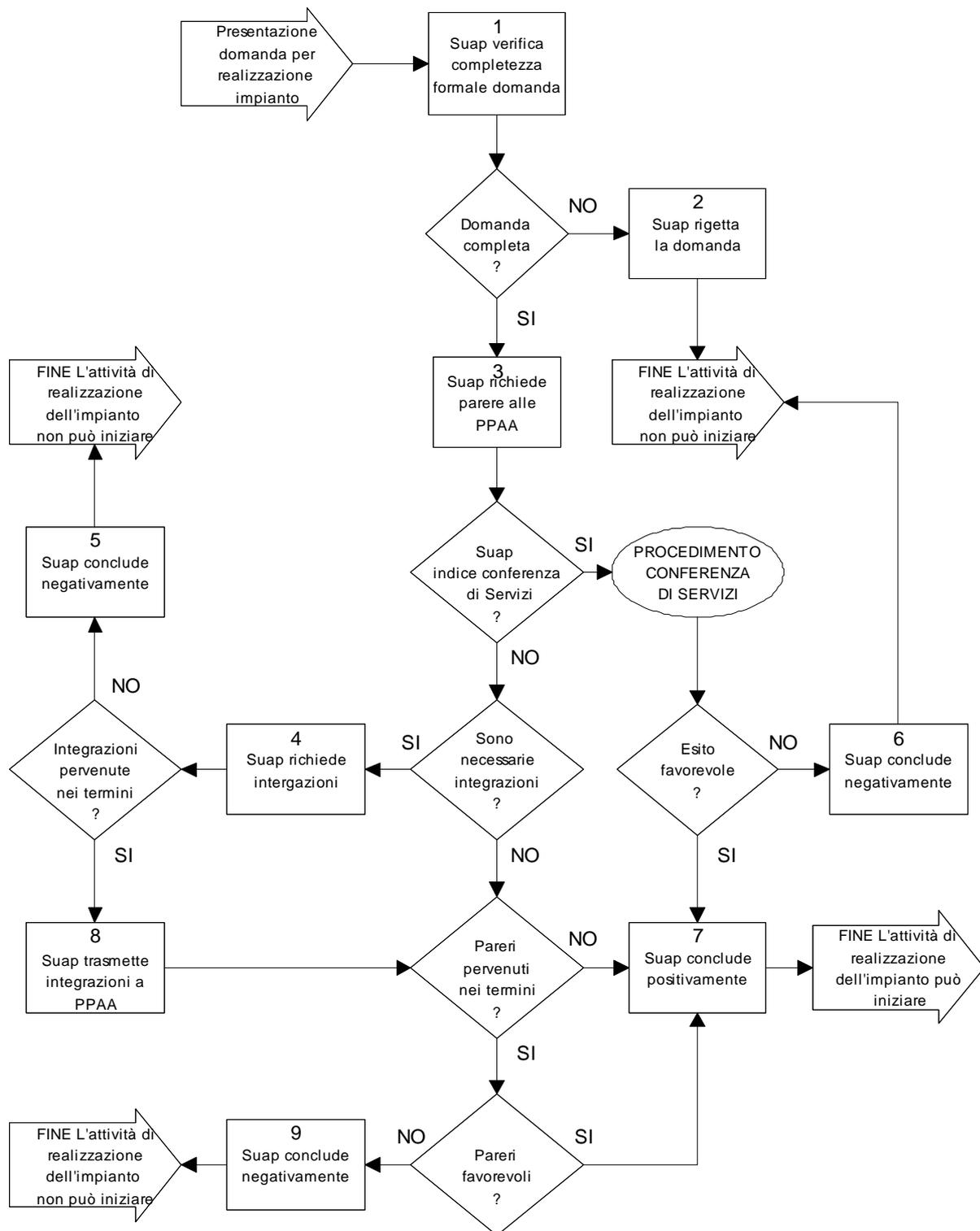
Peraltro la giurisprudenza era già orientata in questo senso. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il mancato rispetto del termine di adozione del provvedimento finale presupponga la colpa della Pubblica amministrazione per la violazione delle regole di buon andamento. In tali casi la presunzione di colpevolezza può essere vinta dalle prove portate dalla Pubblica amministrazione coinvolta, sull'esistenza di errori scusabili o fatti non imputabili alla stessa⁵.

⁴ "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".

⁵ Confronta Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 65 del 12.1.2009.

Tavola 1

Procedimento ordinario per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi



Legenda

PPAA = Pubbliche amministrazioni

Suap = Sportello unico per le attività produttive