

# IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA SEMPLIFICAZIONE

## V. DATE E TEMPISTICA

UNIONCAMERE BELLUNO – 23 ottobre 2018

avv. Gianna Di Danieli

# I REGIMI AMMINISTRATIVI

La **TABELLA A** allegata al decreto «SCIA 2» individua le attività e i regimi:

- a.- mera comunicazione
- b.- SCIA (art. 19)
- c.- SCIA unica (art. 19-bis comma 2)
- d.- SCIA condizionata (art. 19-bis comma 3)
- e.- silenzio assenso (art. 20)
- f.- autorizzazione (residuale: quando è necessario un provvedimento espresso:  
es. autorizzazione p.s. art. 80 TULPS)
- g.- conferenza di servizi (art. 14 e ss.) quando è necessaria l'acquisizione di plurimi atti di assenso (più di due)

# LE ATTIVITÀ SOGGETTE

Le attività private soggette ai diversi regimi amministrativi individuati sono le seguenti:

- **attività commerciali e assimilabili** (somministrazione, strutture ricettive, spettacolo e intrattenimento, sale giochi, autorimesse, distributori, carburanti, autoriparazione, acconciatori ed estetisti, panifici, lavanderie, tipografie, altre attività);
- **edilizia** (permesso di costruire, CILA, SCIA, attività edilizia libera, adempimenti successivi all'intervento edilizio, impianti alimentati da fonti rinnovabili)
- **ambiente** (AIA, VIA ed AUA)

# IL SUAP

- il **SUAP è oggi l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale** per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto:
  - l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi: agricole, artigianali, commerciali, turistiche, alberghiere, banche, intermediari finanziari, telecomunicazioni (escluse impianti e infrastrutture energetiche, impianti nucleari, rifiuti radioattivi, idrocarburi, impianti strategici);
  - le azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività,
  - l'esercizio di attività previste dal d.lgs. n. 59/2010 (2006/123/UE - direttiva Bolkestein).

## IL SUAP

- **il SUAP è riferimento per tutti i procedimenti: anche quelli per cui il Comune non abbia competenza** nel ricevere e istruire SCIA o comunicazioni, o non debba adottare provvedimenti o rilasciare pareri di propria competenza:  
PROCEDIMENTO DI PROCEDIMENTI
- il SUAP costituisce una RETE DI AMMINISTRAZIONI per la gestione di tutti i procedimenti autorizzatori relativi alle attività produttive; la titolarità del procedimento SUAP è del Comune attraverso la struttura unica responsabile, ma le altre P.A. sono parte integrante della rete e non viene meno la loro responsabilità procedimentale per i procedimenti e/o sub-procedimenti di competenza;

# IL SUAP

- Il d.P.R. n. 160/2010, all'art. 4, cc. 1 e 2, dispone:
- «Il SUAP assicura al richiedente una **risposta telematica unica e tempestiva** in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento - ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità - **Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP (...)**»
- il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento ed acquisisce presso le amministrazioni competenti gli atti di assenso, comunque denominati di loro competenza – **RISPOSTA TELEMATICA UNICA**

# TEMPISTICA

## LA COMUNICAZIONE

- E' un **atto privato** con cui viene comunicato l'inizio di un'attività direttamente ammessa dalla legge, senza il bisogno di un consenso dell'amministrazione
- Produce effetto con la presentazione allo Sportello unico o all'amministrazione competente
- Quando per l'avvio, lo svolgimento o la cessazione dell'attività sono richieste altre attestazioni, l'interessato può presentare un'unica comunicazione allo sportello unico.

# TEMPISTICA SCIA

## LA SCIA

- è ammissibile solo con riferimento ad attività amministrative **VINCOLATE**
- non può essere utilizzata ove il rilascio di un certo titolo amministrativo dipenda da una **SCELTA DISCREZIONALE** della P.A.
- è un **atto privato** con cui viene segnalata l'intrapresa di un'attività direttamente ammessa dalla legge, senza il bisogno di un consenso dell'amministrazione
- è corredata dalle autocertificazioni e dalla documentazione necessaria (attestazioni, asseverazioni di tecnici abilitati, elaborati tecnici, ecc.)



# TEMPISTICA SCIA

## LA SCIA

- La P.A. non può più chiedere ai cittadini informazioni e documenti diversi o aggiuntivi, rispetto a quelli pubblicati sul sito.
- L'amministrazione può chiedere all'interessato integrazioni documentali solo nel caso in cui non vi sia corrispondenza tra il contenuto dell'istanza, segnalazione o comunicazione e quanto pubblicato sui siti istituzionali. (Art. 2, comma 4, D.lgs. n. 126 del 2016).
- E' fatto divieto di richiedere documenti o informazioni in possesso della stessa o di altre pubbliche amministrazioni (art. 2, comma 4, D.lgs. n. 126 del 2016) = illecito disciplinare

## TEMPISTICA SCIA

LA SCIA DEVE ESSERE PRESENTATA AL SUAP competente per territorio

- Il SUAP, **al momento della presentazione della SCIA**, **verifica, con modalità informatica, la completezza formale** delle dichiarazioni obbligatorie e la completezza degli allegati
- se la SCIA è formalmente **incompleta** il portale non permette l'invio della segnalazione (SCIA irricevibile)
- se la SCIA è formalmente **completa** il sistema informatico l'accoglie e rilascia automaticamente la ricevuta (art. 18 bis l. 241/1990)

RICEVUTA = AVVIO DELL'ATTIVITA'

## TEMPISTICA SCIA

- La ricevuta emessa in modalità informatica attesta l'avvenuta presentazione e la regolarità formale della SCIA
- la **data di protocollazione** della SCIA è quella di **effettiva presentazione**.
- In ogni caso, la SCIA produce effetti anche se è mancato il rilascio della ricevuta
- Se la SCIA è presentata ad un ufficio diverso da quello competente, i termini per l'adozione dei provvedimenti inibitori o conformativi da parte dell'amministrazione decorrono dal ricevimento della SCIA da parte dell'ufficio competente. (articolo 18-bis, comma 2, legge n. 241 del 1990).

## TEMPISTICA SCIA

- Il SUAP trasmette la SCIA ricevuta ed i relativi allegati agli uffici competenti per le verifiche di merito (sui presupposti)
- **Entro 60 giorni** dal rilascio della ricevuta la p.a. competente **verifica** la sussistenza dei presupposti e la regolarità della documentazione presentata (in caso di **SCIA edilizia**, i **giorni sono 30**). Oggetto della verifica:
  - Riscontro veridicità delle dichiarazioni rispetto agli atti già in possesso della P.A.
  - Conformità normativa dell'intervento (edilizia, igienico-sanitaria, incendi, ecc.)
  - Possesso dei requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività(morali e/o professionali)
- **Decorso inutilmente il termine le verifiche si intendono favorevoli**

## TEMPISTICA SCIA

Se la p.a. competente in sede di verifica (**60 o 30 giorni**) accerta la **carenza di requisiti**:

a. ordina la **conformazione attività** intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, con la **prescrizione delle misure necessarie** e l'indicazione di un **termine** per conformarsi; (es. ordina l'esibizione documento mancante in presenza del requisito posseduto, l'integrazione di dichiarazioni rese, ecc.

- il **termine (di 60/30 gg** dal ricevimento della SCIA) è **interrotto** e ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure ordinate.

- In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso il termine di 60 giorni (30 per l'edilizia), cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

**Se il soggetto non si conforma l'attività si intende illegittima e dunque vietata**

## TEMPISTICA SCIA

**b.** La p.a. competente ha il **potere di sospendere** l'attività e di ordinare la **rimozione** degli eventuali effetti dannosi quando, a seguito del controllo, risulti mancante un requisito previsto dalla legge come requisito fondamentale per l'esercizio dell'attività.

La sospensione è ammessa limitatamente

- a casi di dichiarazioni non veritiere (false) circa i requisiti posseduti
- oppure se l'attività intrapresa comporta pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materie sensibili (ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale)

Con lo stesso atto motivato la p.a. invita il privato a provvedere conformemente

L'atto **interrompe il termine (di 60 o 30 giorni)**, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il soggetto comunica di essersi conformato/aver adottato le misure necessarie

## TEMPISTICA SCIA

c. decorso il termine per l'esercizio del potere di verifica (60 o 30 giorni) l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti di interdizione dell'attività ma solo in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-nonies per l'annullamento d'ufficio

Cioè la p.a. agisce come se annullasse un provvedimento illegittimo se sussistono:

- ragioni di interesse pubblico
- entro un termine ragionevole, cmq **entro 18 mesi** dalla data di scadenza del termine di 60/30 gg per l'esercizio del potere ordinario di verifica (art. 2, c. 4 D.lgs. 222/2016)
- tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati

# TEMPISTICA SCIA

Quindi la SCIA :

- consente alla PA un **potere di vigilanza** e di intervento: per inibire, sospendere o conformare l'attività intrapresa

**entro 60 (30) giorni**

- consente alla PA anche un **intervento repressivo** successivo ai 60 (30) giorni

**fino a 18 mesi**

dalla scadenza di detto termine, *come se si trattasse di annullare un atto amministrativo in autotutela.*



## TEMPISTICA SCIA

- la P.A. può intervenire in via repressiva **anche oltre i 18 mesi**, in presenza di sentenza passata in giudicato che accerti la falsità di dichiarazioni su cui sono stati ottenuti effetti favorevoli (art. 21, comma 2 bis, l. 241/90)
- In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni **non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria** ed il dichiarante è soggetto a sanzione penale.
- Il reato di false dichiarazioni in SCIA è punito con la reclusione da uno a tre anni (art. 19, co. 6 l. 241/90) e si prescrive in **sei anni** dalla comunicazione della SCIA.
- fino a quel momento il privato non è sicuro che non arrivi un provvedimento repressivo in autotutela;

## TEMPISTICA SCIA UNICA

- quando sono necessarie più segnalazioni o comunicazioni con riferimento ad una determinata attività individuata, è presentata una SCIA UNICA al SUAP
- Il SUAP che riceve la SCIA la trasmette **immediatamente** alle altre amministrazioni interessate (indicate nella TABELLA A) per consentire, per quanto di loro competenza, il **controllo** sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività:
- Le P.A. competente trasmette, **almeno 5 giorni prima** della scadenza dei termini per l'istruttoria (**60 o 30 giorni**) le eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti (divieto di prosecuzione dell'attività o conformazione dell'attività intrapresa entro un termine (**co. 2**))

## TEMPISTICA SCIA CONDIZIONATA

- quando la SCIA è CONDIZIONATA all'acquisizione di atti di assenso o pareri di altri uffici e amministrazioni, l'interessato presenta comunque al SUAP l'istanza (*la P.A. chiede una volta sola*)
- a seguito della verifica della regolarità formale (ricevuta) **entro 5 giorni** il **SUAP convoca la Conferenza di servizi.**
- l'inizio dell'attività, e quindi l'efficacia della SCIA, resta **sospeso** cioè è subordinato al rilascio della **determinazione conclusiva** della conferenza - qui il meccanismo della SCIA opera all'inizio ed alla fine del procedimento
- la conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14 e ss. l. 241/1990 è sempre indetta dal SUAP quando è necessario acquisire atti di assenso di diverse p.a. ed è il SUAP a comunicare all'interessato la determinazione conclusiva

# TEMPISTICA AUTORIZZAZIONE

- Per lo svolgimento delle attività per le quali la tabella A prevede il regime dell'AUTORIZZAZIONE, è necessario il rilascio di un provvedimento espresso da parte della P.A. competente (**entro 30 giorni o termine diverso** previsto).
- E fatta salva l'applicazione del silenzio-assenso, ai sensi dell'art. 20 L. 241/90, ove possibile
- Se per lo svolgimento dell'attività è necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso comunque denominati, si applicano le disposizioni di cui agli artt. 14 e ss L. 241/90 e il responsabile SUAP convoca entro **5 giorni** una CONFERENZA DI SERVIZI

## TEMPISTICA SILENZIO ASSENSO

- Il SILENZIO ASSENSO PROVVEDIMENTALE (art. 20 l. 241/1990)
- è istituito di portata generale applicabile a tutti i procedimenti ad istanza di parte: trascorso il **termine di 30 giorni o altro stabilito in legge** per la conclusione del procedimento senza risposta, **il silenzio della p.a. equivale ad accoglimento della domanda** se l'amministrazione non comunica all'interessato il provvedimento di diniego ovvero non procede
- in presenza di **interessi sensibili** però è sempre **necessario un provvedimento espresso e non si applica l'art. 20 della l. 241/1990**

# TEMPISTICA AUTORIZZAZIONE

In caso di procedimento autorizzatorio senza conferenza di servizi,

- Il SUAP appena riceve la domanda, ne verifica la completezza formale e la comunica all'autorità competente
- Il Suap può chiedere documentazione integrativa per una sola volta: **entro 30 giorni** dalla presentazione della domanda, e questa deve essere fornita **entro 30 giorni**
- **scaduto il termine di 30 giorni** dall'istanza – salvo le integrazioni richieste - l'amministrazione procedente (SUAP) **conclude in ogni caso il procedimento** prescindendo dall'avviso delle p.a. richieste (silenzio implicito).
- Se sono richieste integrazioni il termine di conclusione del procedimento SUAP **decorre da quando sono fornite le integrazioni** richieste
- Se l'istanza è presentata ad un ufficio diverso da quello competente, il termine per la formazione del silenzio assenso **decorre** dal ricevimento dell'istanza o della segnalazione da parte dell'**ufficio competente**. (art. 18-bis, co. 2, L. 241 del 1990).

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

Quando deve essere convocata una **conferenza di servizi dal SUAP?**

Ad esempio:

Quando sia necessario acquisire il permesso di costruire + autorizzazione paesaggistica perché l'intervento di edilizia produttiva si trova in area soggetta a vincolo paesaggistico (e/o + eventuale autorizzazione sismica)

- il SUAP convoca la conferenza di servizi per l'acquisizione di tutti i titoli abilitativi ed adotta la relativa determinazione conclusiva
- il SUAP emana il proprio provvedimento conclusivo e lo comunica all'interessato.

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

Quando deve essere convocata una **conferenza di servizi dal SUAP**:

- nei procedimenti concernenti l'esercizio delle attività produttive, la conferenza di servizi si svolge all'interno del **procedimento unico** davanti al SUAP ai sensi dell'art. 7, comma 3, d.P.R. n. 160 del 2010
- l'amministrazione procedente è il SUAP, le amministrazioni competenti sono tutte quelle che devono rendere pareri, assensi, ecc. per consentire lo svolgimento dell'attività richiesta
- Il procedimento è quello previsto dagli artt. 14 e ss. l. 241/1990



## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- La c.s. (decisoria) può svolgersi in forma ordinaria o in forma semplificata.
- La forma semplificata è la regola generale: si chiama «asincrona» perché non è simultanea, non è contestuale, cioè non è una riunione fisica dei delegati delle P.A., ma nemmeno una riunione telematica, perché ciascuna p.a. «partecipa» in momenti diversi salvo il dovere di rispettare gli eventuali termini intermedi e, comunque, il termine finale.
- La conferenza di servizi decisoria si conclude con una **determinazione conclusiva**, cioè con una **decisione**, cioè con un **provvedimento**.

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- La procedura semplificata asincrona prevede i seguenti passaggi fondamentali:
  - Indizione **entro 5 gg** lavorativi dall'avvio della procedura d'ufficio o dalla domanda di parte, con comunicazione che contiene:
    - l'elenco degli invitati, pubblici o privati gestori di SSPPL
    - l'Indicazione dell'oggetto del decidere, dell'eventuale domanda di parte, della documentazione su cui esprimere la valutazione (anche accesso *cloud* o altro);
    - il **termine perentorio** (**=/< 15gg**) entro cui i partecipanti possono chiedere – per una sola volta e con sospensione (**max 30 gg.**) del termine finale- integrazione documentale con le stesse forme e limiti dell'art. 2, comma VII, l. n. 241/'90;
  - la data di svolgimento dell'eventuale conferenza simultanea

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- Il termine perentorio ( $\neq / < 45$  gg) entro cui le amministrazioni coinvolte debbono esprimersi (o **90 gg. nel caso di interessi sensibili**);
- Il predetto termine va calcolato, comunque, in modo da rispettare il termine finale e viene proporzionalmente ridotto ove il termine di conclusione sia inferiore a 60 gg. (es. autorizzazione paesaggistica semplificata in conferenza di servizi ex DPR 13.2.2017, n. 31)
- La data in cui riunirsi fisicamente in «modalità sincrona», da tenersi **entro 10 giorni** dalla scadenza del termine di conclusione negativa

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- Scaduto il termine per la consegna dei pareri da parte della P.A. coinvolte, la P.A. procedente **entro 5 gg** lavorativi adotta la decisione motivata sulla base dei pareri positivi acquisiti;
- Si intendono positivi, senza condizioni, anche i pareri irregolarmente pervenuti o non pervenuti nei termini = assunzione responsabilità dei singoli funzionari preposti al relativo procedimento;
- Se i voti negativi consistono in prescrizioni superabili senza modifiche sostanziali del progetto, la P.A. formula una conclusione con parere favorevole.

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- Quando la P.A. procedente riceva **uno o più dissensi qualificati** che **non** ritenga **superabili** (nemmeno con la modifica del progetto), formula un **motivato parere negativo**, sempre nei **5 gg** lavorativi dalla scadenza del termine per la comunicazione dei pareri istruttori.
- Il parere negativo viene **comunicato all'interessato** (se su istanza del privato) **senza indugio** (non c'è termine esplicito).
- Esso vale come preavviso di rigetto al privato istante (= **art. 10 bis l. 241/90**).

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- Avverso la comunicazione di diniego che equivale a preavviso di rigetto, il privato può presentare osservazioni ai sensi dell'art. 10 bis da far pervenire alla P.A. procedente **entro 10 gg.**;
- **Entro 5 gg.** dall'arrivo delle ulteriori osservazioni **la P.A. procedente deve avviare una nuova conferenza dei servizi**, comunicando alle altre P.A. partecipanti il contenuto delle osservazioni e richiedendo un nuovo parere;
- Se l'esito è nuovamente negativo, occorre dar conto delle ragioni del rigetto delle argomentazioni/osservazioni/proposte di modifica del privato, come si fa con le note ex art. 10 bis
- In caso di esito nuovamente negativo: **passaggio alla c.s. in modalità sincrona**

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- Conferenza sincrona
- La prima riunione si svolge **entro 45 gg** dalla convocazione avvenuta:
  - Entro 5 gg dall'avvio di procedura ritenuta particolarmente complessa dalla P.A. pr.;
  - Entro 5 gg dall'avvio su istanza di parte e con esplicita domanda del privato istante;
  - Entro 5 gg dalla mancata risposta congruente alle richieste di pareri in via asincrona;
  - Entro 5 gg dal mancato recepimento delle osservazioni ex art. 10 bis alla comunicazione del diniego al privato in sede di C.S. asincrona.
  - **È ammessa la videoconferenza.**

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- I lavori si concludono **entro 45 gg** dalla prima riunione: tendenzialmente dovrebbe esserci solo una riunione e si può partecipare in forma telematica (videoconferenza).
- Solo se sono **coinvolte P.A. con interessi di rilevanza ambientale e paesaggistico** culturale si raddoppia il termine: **90 gg**.
- Resta comunque fermo l'obbligo di rispettare il termine di conclusione specifico del singolo procedimento: si riducono proporzionalmente i termini intermedi.
- La **determinazione motivata della** Conferenza dei servizi costituisce a tutti gli effetti il **provvedimento finale** (sostituisce tutti gli atti di assenso comunque denominati)



## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- In caso di approvazione unanime o in caso di approvazione a maggioranza dei voti prevalenti, la determinazione è immediatamente efficace;
- In caso di approvazione a maggioranza qualificata, cioè dei voti prevalenti, ma con formale dissenso di un voto qualificato (ambiente – storico – culturale), l'efficacia è **sospesa** fino al decorso del termine per proporre opposizione delle predette autorità tutorie di quei vincoli (**10 giorni**);
- In ogni caso, gli effetti delle deliberazioni delle singole P.A. partecipanti decorrono a partire dalla comunicazione della deliberazioni conclusiva adottata dalla P.A. procedente.

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- Le P.A. preposte ad un vincolo prevalente (ambiente – paesaggistico – culturale), a condizione che abbiano utilmente partecipato alla Conferenza dei servizi ed espresso in modo rituale il proprio dissenso, possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri.
- L'opposizione tempestiva **sospende** l'efficacia della determinazione della Conferenza dei servizi;
- Gli effetti della Conferenza dei servizi erano comunque differiti fin o alla scadenza dei 10 giorni, proprio per consentire alle P.A. qualificate e dissenzienti di proporre opposizione;

## TEMPISTICA PROCEDIMENTO C.S.

- Ricevuta l'opposizione, il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca una **riunione entro i 15 gg** dal ricevimento dell'opposizione con tutte le P.A. partecipanti, ciascuna con l'onere di proporre soluzioni costruttive.
- Ove siano coinvolte **Regioni e le Province autonome**, la Presidenza può convocare anche una **seconda riunione** nel caso la prima non dia buon esito.
- Qualora si trovi una soluzione, nei **15 gg successivi** si adotta una nuova determinazione della Conferenza dei servizi
- Qualora non si trovi, una soluzione il C.d.M. decide definitivamente in un senso o nell'altro: è la fine dell'amministrazione e la scelta diviene politica.