

Sportello unico per le attività produttive (SUAP). Pubblicato il decreto recante le misure necessarie a garantire la funzionalità dei SUAP

Roma, 25 Novembre 2011

Circolare N.19474

Confindustria

Affari Legislativi

Il Direttore Marcella Panucci

Premessa

È stato pubblicato il decreto interministeriale 10 novembre 2011 (GU 16 novembre 2011) che, ai sensi dell'art. 38, co. 3-*bis*, della Manovra Economica 2009 (legge n. 133/2008, di conversione del DL n. 112/2008), come modificato dall'ultimo Decreto Sviluppo (art. 6, co. 2, lett. *f-bis*, DL n. 70/2011, convertito nella legge n. 106/2011), disciplina le misure volte ad assicurare il funzionamento, anche graduale, dei nuovi SUAP al fine di garantire, nelle more della realizzazione delle attività necessarie al loro pieno funzionamento, la continuità della funzione amministrativa, anche attraverso parziali e limitate deroghe al DPR n. 160/2010, con cui è stata riformata la normativa dei SUAP (su cui si veda la nostra Circolare del 15 dicembre 2010 n. 19363).

Il decreto interviene, inoltre, anche sulla disciplina dei poteri e dei compiti dei commissari *ad acta*, previsti anch'essi dall'art. 38, co. 3-*bis*, della Manovra per i casi di mancata istituzione o non funzionamento dei SUAP.

Tali misure, che erano state anticipate con la Circolare del 28 settembre 2011 dei Ministeri dello Sviluppo Economico e della Semplificazione Normativa (su cui si veda la nostra news del 5 ottobre 2011), delineano una sorta di regime transitorio che, attraverso disposizioni di carattere operativo, consente di porre rimedio ai ritardi delle amministrazioni nell'attuazione della riforma SUAP.

Il decreto infatti prevede parziali e limitate deroghe alle disposizioni del DPR n. 160/2010 relative alla modulistica, al sistema di pagamento on-line di diritti e imposte connessi ai procedimenti, ai poteri di rappresentanza delle imprese, agli effetti connessi alla presentazione di segnalazioni e istanze, alle funzioni svolte dalle Camere di Commercio nei casi di delega da parte dei Comuni, nonché i casi di commissariamento delle amministrazioni inadempienti.

Come anticipato, l'obiettivo delle nuove norme è assicurare la continuità della funzione amministrativa, intesa come fruibilità dei servizi SUAP da parte delle imprese, al fine di evitare situazioni di paralisi nella gestione dei procedimenti inerenti l'avvio e l'esercizio delle attività produttive. Ciò in quanto dal 1° ottobre 2011 le vecchie disposizioni che disciplinavano i SUAP (DPR n. 447/1998) sono state definitivamente abrogate, per cui a partire da tale data le norme della riforma sono divenute pienamente vincolanti sia per le amministrazioni che per le imprese.

L'ambito applicativo del decreto va identificato con quelle realtà in cui il SUAP è stato istituito ma non è ancora pienamente funzionante secondo le disposizioni della riforma del 2010, ovvero non è stato istituito affatto. L'obiettivo è di agevolare e rendere fattibile il percorso di adeguamento alla riforma, senza pregiudizio per la funzionalità dei servizi alle imprese.

1. Modulistica

Il DPR n. 160/2010 prevede un canale di accesso ai SUAP a livello nazionale rappresentato dal Portale www.impresainungiorno.gov.it che costituisce il sito web di riferimento per le imprese nei procedimenti riguardanti le attività produttive (art. 1, co. 1, lett. k). Il sito è gestito da Unioncamere e ANCI (art. 38, co. 3, lett. d, Manovra e art. 4, co. 11, DPR n. 160).

Tramite il portale le imprese possono ottenere servizi e informazioni utili per l'avvio delle pratiche, compresa la modulistica.

In particolare, l'art. 4, co. 3, del DPR n. 160 stabilisce che il Portale deve consentire a ciascun SUAP la pubblicazione di informazioni e modulistica per le segnalazioni e le istanze.

Tale disposizione presuppone quindi che ogni amministrazione comunale competente a gestire il SUAP predisponga e renda accessibile tramite il Portale la propria modulistica di riferimento. Tale modulistica può essere predisposta e resa pubblica sul Portale anche a livello regionale.

L'art. 12, co. 3, del DPR n. 160 prevede che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali concludono accordi per la definizione, tra le altre cose, di una modulistica standardizzata, almeno a livello regionale, nonché per l'individuazione di criteri minimi di omogeneità della modulistica su base nazionale.

Ad oggi, si verificano casi in cui l'impresa tramite l'accesso al Portale viene indirizzata al SUAP competente a gestire la pratica di suo interesse e, sempre mediante tale collegamento, l'impresa può scaricare la modulistica di riferimento.

Vi sono casi tuttavia in cui il SUAP competente non ha ancora predisposto la propria modulistica *on line*.

Per sopperire a tali carenze, l'art. 12, co. 4, del DPR n. 160 stabilisce che fino alla definizione dei criteri minimi di omogeneità della modulistica, il soggetto interessato utilizza gli strumenti messi disposizione dal Portale, che si potrà avvalere di quanto predisposto dai SUAP già operativi.

In altri termini, la norma prevede la pubblicazione della modulistica di riferimento sul Portale predisposta da quei SUAP già funzionanti per consentire alle imprese di poter scaricare i modelli e avviare la procedura di proprio interesse presso il SUAP competente (quello sprovvisto di modulistica on-line), mediante posta elettronica certificata (PEC).

La predisposizione per ciascun contesto regionale della modulistica standardizzata è rimessa all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (art. 7, lett. b, della Convenzione quadro UnionCamere/ANCI per la gestione del Portale).

Al riguardo, l'art. 1, co. 1, del decreto stabilisce che ai sensi del citato art. 12, co. 4, del DPR n. 160, e in attesa della completa attuazione del co. 3 della medesima norma, in mancanza della modulistica predisposta dal SUAP e dalle amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento di sua competenza, il soggetto interessato utilizza gli strumenti messi a disposizione dal Portale per il territorio di competenza regionale, previa validazione adottata con provvedimento del Ministero dello sviluppo economico, sentite le amministrazioni statali e regionali per i procedimenti di rispettiva competenza.

La norma prevede quindi un'attuazione graduale, ossia per territori regionali, della disciplina SUAP relativa alla modulistica, attribuendo al Ministero il ruolo di vagliare di volta in volta la modulistica standard predisposta per le singole Regioni. Fino a quando però tale modulistica non sarà resa disponibile sul Portale soccorre l'art. 1, co. 2, del decreto, che nelle more della realizzazione di tali attività consente al soggetto interessato di presentare le segnalazioni o le

istanze ai sensi dell'art. 38 del DPR n. 445/2000 (cd. TU sulla documentazione amministrativa).

Tale disposizione disciplina le modalità di presentazione delle istanze e delle segnalazioni alla PA. La norma è impostata nel senso che accanto alle modalità cartacee di presentazione delle domande, i privati possono utilizzare il *fax* o la telematica (art. 38, co. 1). Tuttavia, il richiamo di tale disposizione nel contesto del decreto in commento che, come anticipato, prevede parziali e limitate deroghe alla riforma dei SUAP, deve essere letta nel senso che in mancanza della modulistica presso il SUAP competente e il Portale, il privato può derogare all'obbligo dell'invio telematico delle istanze (art. 2, co. 2, DPR n. 160/2010), utilizzando le tradizionali modalità cartacee (es. posta, consegna al dipendente della PA). Va precisato, al riguardo, che la deroga riguarda unicamente la fase dell'iniziativa del procedimento e non il resto delle disposizioni della riforma SUAP che disciplinano i tempi e le modalità di svolgimento dei procedimenti SUAP. Ne consegue che anche in presenza di un'istanza cartacea dovrebbero comunque trovare applicazione le disposizioni contenute nel DPR n. 160 relative ai procedimenti automatizzati e alle procedure ordinarie.

2. Sistema di pagamento

L'art. 3, co. 1, lett. d, del DPR n. 160/2010 prevede che sul Portale deve essere presente un sistema di pagamento dei diritti, delle imposte e degli oneri relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP, che le imprese possono utilizzare per versare gli importi previsti a loro carico. La norma quindi prevede la realizzazione di un'interfaccia (*gateway* di pagamento) per la gestione dei flussi di pagamento. Peraltro, l'art. 13 dell'Allegato del DPR n. 160 prevede anche che il sistema di pagamento dovrà consentire di effettuare versamenti in modalità telematica direttamente ai SUAP relativamente a:

- imposte (imposta di bollo virtuale);
- tasse di concessione governativa (statali e regionali);
- diritti di segreteria.

La concreta realizzazione di tale sistema è demandata al confronto e alla cooperazione tra le diverse amministrazioni, soprattutto per quanto riguarda le modalità di versamento e di contabilizzazione.

Le attività necessarie alla realizzazione del suddetto sistema sono state devolute all'ANCI dall'art. 7, lett. a, dell'accordo quadro UnionCamere/ANCI.

Per accelerare la sua realizzazione l'art. 2, co. 1, del decreto stabilisce che i Comuni e gli enti coinvolti nei singoli procedimenti rendono disponibili sui propri siti internet e sul sito del SUAP, tramite appositi collegamenti informatici, l'elenco dei pagamenti da effettuarsi per ciascun procedimento, le causali, le modalità di calcolo degli importi e gli estremi dei propri conti correnti bancari e postali.

Per l'imposta di bollo, invece, l'art. 3, co. 1, del decreto stabilisce che per calcolarne l'importo dovuto devono essere considerate le modalità di calcolo indicate nel DPR n. 642/1972. L'impresa deve quindi prendere in considerazione la copia cartacea della modulistica da inviare in via telematica, come pubblicata sul sito del SUAP e sul portale www.impresainungiorno.gov.it, nonché la copia cartacea del provvedimento rilasciato dal SUAP.

Gli obiettivi di tali disposizioni appaiono quindi due: da un lato, "mappare" l'insieme dei pagamenti cui sono tenute le imprese e gli enti che ne sono destinatari, al fine di agevolare la

realizzazione del sistema di pagamento *on line* previsto dalla riforma; dall'altro, facilitare le imprese nell'esecuzione dei pagamenti connessi all'invio telematico delle segnalazioni e delle istanze, qualora possibile, in modo da sopperire, nelle more della realizzazione del sistema di pagamento *on line*, all'assenza della diretta interlocuzione con le amministrazioni interessate, dovuta all'implementazione di tecnologie dell'informazione.

Infatti, l'art. 2, co. 3, del decreto stabilisce che, nelle more della realizzazione del suddetto sistema, le ricevute degli avvenuti pagamenti per ciascun procedimento sono allegate in modalità informatica all'istanza o alla segnalazione. Mentre, per riguarda l'imposta di bollo, qualora il SUAP non disponga dell'autorizzazione che ne consente il pagamento in modo virtuale (art. 15 DPR n. 642/1972), l'art. 3, co. 2, del decreto stabilisce che l'impresa provvede a inserire nella segnalazione o nell'istanza i numeri identificativi delle marche da bollo utilizzate, nonché ad annullare le stesse, conservandone gli originali.

Il regime transitorio descritto non pregiudica i sistemi di pagamento telematico realizzati dai SUAP già operativi (art. 2, co. 2, decreto). Si tratta di quei sistemi che, indipendentemente dalla riforma del 2010, alcuni SUAP hanno già reso disponibili ai loro utenti e che consentono la liquidazione diretta, verso le singole autorità competenti, degli oneri dovuti contemporaneamente all'invio della segnalazione o dell'istanza inviata in modalità telematica. In tal caso, le operazioni di trasferimento degli importi sono assolte automaticamente dal sistema di pagamento telematico.

3. Potere di rappresentanza

L'art. 4 del decreto stabilisce che le imprese che intendono avvalersi di soggetti terzi per i procedimenti di competenza del SUAP, possono ricorrere al potere di rappresentanza di cui all'art. 38 del DPR n. 445/2000. Il comma 3-bis di quest'ultima disposizione, aggiunto dal d.lgs. n. 235/2010 (cd. decreto correttivo del Codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. 82/2005), prevede che il potere di rappresentanza per la formazione e la presentazione di istanze, progetti, dichiarazioni e altre attestazioni, nonché per il ritiro di atti e documenti presso le pubbliche amministrazioni e i gestori o esercenti di pubblici servizi, può essere validamente conferito ad altro soggetto con le modalità previste dallo stesso articolo.

Ciò comporta, anzitutto, che per il conferimento della procura nei procedimenti amministrativi di competenza del SUAP non è necessaria l'autentica notarile, né la formazione dell'atto pubblico.

Infatti, il citato art. 38 stabilisce, come si è visto, che le istanze e le dichiarazioni alla PA possono essere presentate sostanzialmente in via cartacea o telematica. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se presentate con le modalità di cui all'art. 65 del Codice dell'amministrazione digitale (es. trasmissione tramite PEC ovvero mediante sito informatico che consente l'identificazione del mittente). La norma, inoltre, riferendosi ai tradizionali procedimenti cartacei, stabilisce che le istanze, le segnalazioni e le autocertificazioni devono essere sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia dell'istanza sottoscritta dall'interessato e la copia del documento di identità possono essere inviate anche per via telematica.

In applicazione di tali previsioni, nei procedimenti SUAP le imprese possono, ad esempio, conferire la rappresentanza a terzi mediante documento informatico sottoscritto con firma digitale, da allegare alle istanze e alle segnalazioni o autocertificazioni, ovvero mediante

consegna al rappresentante dell'originale cartaceo sottoscritto dal rappresento, da allegare successivamente in copia in caso di invio telematico o, nel silenzio della norma, in caso di trasmissione cartacea.

L'obiettivo dell'art. 4 in commento è di chiarire espressamente che la semplificazione introdotta di recente nell'art. 38 del TU sulla documentazione amministrativa si applica anche ai procedimenti SUAP.

Un possibile utilizzo di questa semplificazione riguarda il conferimento del potere di rappresentanza da parte delle imprese alle Agenzie per le imprese di cui al DPR n. 159/2010, che come evidenziato nella nostra citata [Circolare del 15 dicembre 2010 n. 19363](#), possono svolgere diversi servizi a favore delle prime sia nei procedimenti automatizzati che in quelli ordinari. Il conferimento della rappresentanza relativa allo svolgimento delle procedure di interesse per le imprese appare infatti costituire un ulteriore servizio che le Agenzie possono prestare alle imprese.

5. Modalità di rilascio ed effetti delle ricevute

Il DPR n. 160/2010 prevede che in occasione della presentazione di segnalazioni e istanze al SUAP, quest'ultimo rilasci alle imprese apposite ricevute, in ordine alle quali lo stesso DPR fa discendere determinati effetti giuridici.

Nei procedimenti automatizzati, l'art. 5 del DPR n. 160 prevede che nei casi in cui l'art. 19 della legge n. 241/1990 lo consenta, la SCIA è presentata dall'impresa al SUAP. La SCIA può anche essere contestuale alla presentazione della Comunicazione Unica al registro delle imprese.

Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica con modalità informatica la completezza formale della segnalazione e delle relativa documentazione allegata. Nei casi di verifica positiva, rilascia automaticamente una ricevuta all'impresa. Il rilascio della ricevuta costituisce titolo autorizzatorio per l'immediato avvio dell'attività (art. 5, co. 5, DPR n. 160) e il ricorso agli ordinari rimedi di tutela a favore dei terzi e di autotutela dell'amministrazione (art. 5, co. 7, DPR n. 160). Per quanto riguarda invece le ipotesi in cui ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241 trova applicazione il modulo procedurale del silenzio-assenso, l'impresa che presenta al SUAP l'istanza per il rilascio del provvedimento richiesto ottiene una ricevuta ai sensi dell'art. 5, co. 4, DPR n. 160. Decorso inutilmente i termini entro i quali il SUAP deve rilasciare il provvedimento espresso, la ricevuta rilasciata all'impresa equivale a provvedimento di accoglimento senza che siano necessarie ulteriori istanze o diffide (art. 5, co. 8, DPR n. 160).

Il contenuto della ricevuta, per entrambe le modalità procedurali citate, è disciplinato dall'art. 6 dell'Allegato al DPR n. 160.

A differenza della SCIA contemplata nella legge n. 241, quella applicabile ai procedimenti di competenza del SUAP comporta il rilascio di un titolo espresso rappresentato dalla ricevuta per il quale è giustificata l'applicabilità degli ordinari rimedi di tutela previsti dal Codice del Processo Amministrativo nelle ipotesi di illegittimità degli atti della PA (es. annullabilità e nullità).

Va tuttavia segnalato che l'art. 6, co. 1, lett. c, della Manovra Economica bis (DL n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011) ha aggiunto il nuovo comma 6-ter all'art. 19 della legge n. 241, in base al quale la SCIA non costituisce provvedimento tacito direttamente impugnabile, per cui il terzo danneggiato dalla sua presentazione può solo sollecitare la PA ad esercitare le

proprie verifiche e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione avverso il silenzio ex art. 31 del Codice del processo amministrativo.

Tra la norma del DPR n. 160 e quella della Manovra Economica appare sussistere un contrasto, nel senso che la prima sembra ricondurre la tutela dei terzi in caso di SCIA agli ordinari strumenti previsti per i provvedimenti espressi, mentre la seconda esclude espressamente la loro applicabilità, sul presupposto che la SCIA non può essere considerata provvedimento.

La soluzione di tale contrasto può condurre a due diversi risultati:

- a) la Manovra Economica è norma di portata generale, mentre la disciplina SUAP è, rispetto a essa, speciale. Ciò comporta che la prima non può derogare o abrogare la seconda. Privilegiando tale lettura formalistica, ne consegue che le forme di tutela contro la SCIA presentata al SUAP che danneggia il terzo sono quelle previste per i provvedimenti amministrativi;
- b) la Manovra Economica ha chiarito che la SCIA non ha natura provvedimento, compresa quella presentata al SUAP, anche se dalla sua presentazione discendono comunque effetti abilitativi per l'avvio di una determinata attività. La Manovra inoltre ha disciplinato le forme di tutela (ordinarie) dei terzi in caso di presentazione della SCIA. Ne consegue, che la citata norma del DPR n. 160 deve essere interpretata nel senso che la ricevuta SCIA produce gli effetti abilitativi conseguiti dal dichiarante e che gli ordinari rimedi di tutela dei terzi danneggiati sono rappresentati dalla possibilità di sollecitare i controlli della PA competente e di agire contro di essa in caso di inerzia con l'azione avverso il silenzio.

La soluzione più convincente tra le due opposte letture appare la seconda, se non altro perché è da ritenere più fedele al principio di uguaglianza di matrice costituzionale. Infatti, prevedere forme di tutela dei terzi diversificate a seconda che la SCIA venga presentata o meno al SUAP non appare ragionevole.

Per quanto riguarda invece le procedure ordinarie, il DPR n. 160 non prevede espressamente il rilascio di alcuna ricevuta in occasione della presentazione dell'istanza da parte dell'impresa. Tuttavia, l'art. 6 dell'Allegato al DPR lascia intendere che anche in caso di procedimenti ordinari il SUAP rilascia una ricevuta in occasione della presentazione di un'istanza. Peraltro, nella prassi le amministrazioni spesso si organizzano per rilasciare espressamente una ricevuta dietro la presentazione di una domanda, nella quale vengono indicati almeno il numero di protocollo della pratica e l'oggetto del procedimento e, spesso, anche le informazioni previste dall'art. 8 della legge n. 241 in tema di comunicazione di avvio del procedimento.

Anche rispetto alla disciplina delle ricevute descritta il percorso attuativo della riforma SUAP procede in maniera diversificata sul territorio. Vi sono infatti casi in cui le strutture non sono in grado di rilasciare ricevute automatiche, per quanto riguarda sia i procedimenti automatizzati che quelli ordinari.

Per sopperire a tali situazioni, l'art. 5 del Decreto stabilisce che fino a quando il SUAP non avrà implementato un sistema che consenta la verifica in modalità informatica della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati e di rilasciare automaticamente una ricevuta ai sensi delle regole tecniche previste dall'Allegato al DPR n. 160, devono considerarsi valide:

- a) la ricevuta di PEC che attesta l'avvenuta consegna al SUAP della segnalazione o dell'istanza (per l'illustrazione della disciplina della PEC, con particolare riferimento al valore legale delle ricevute rilasciate a seguito del suo utilizzo, si rinvia alla nostra Circolare 15 settembre 2010, n. 19340);

- b) la ricevuta emessa in modalità automatica dal Portale o dal sito del SUAP tramite *web browser*, ove disponibile, ai sensi dell'art. 5 dell'Allegato al DPR n. 160/2010. Si tratta di servizi per i quali è necessaria la previa identificazione informatica secondo le modalità previste dall'art. 64 del Codice dell'amministrazione digitale.

La validità cui si riferisce la norma citata attiene alla idoneità di tali ricevute alternative a quelle disciplinate dal DPR n. 160 (in questo consiste la deroga parziale e limitata recata dalla norma), a produrre gli effetti giuridici che tale DPR ricollega alle ricevute SUAP.

In particolare, ai sensi dell'art. 5 del Decreto, le ricevute alternative a quelle previste dal DPR n. 160, quindi la ricevuta PEC e quella emessa dal Portale o dal SUAP tramite *web browser*, sono idonee a:

- in caso di presentazione della SCIA, far conseguire l'effetto abilitativo e a far decorrere i termini per i controlli di competenza della PA ai sensi dell'art. 19, commi 3 e *6-bis*, legge n. 241/1990, ossia 60 giorni per la SCIA "ordinaria" e 30 giorni per la SCIA in materia di edilizia, come disciplinata dall'art. 5, co. 2, lett. *c*) dell'ultimo Decreto Sviluppo (art. 5, co. 2, decreto). Dal rilascio della ricevuta decorrono, altresì, i termini per il ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi ai sensi dell'art. 5, co. 7, del DPR n. 160 (art. 5, co. 4, decreto);
- in caso di istanza cui si applica il silenzio-assenso *ex art.* 5, co. 8, del DPR n. 160/2010 o di istanza cui si applica il procedimento ordinario *ex art.* 7 del DPR n. 160/2010, far decorrere i termini entro i quali la PA è tenuta a rispondere (art. 5, co. 4, decreto). La mancata risposta determina, per i procedimenti cui si applica il silenzio-assenso, l'effetto abilitativo, e per i procedimenti ordinari, a seconda dei casi, si integrerà la fattispecie del silenzio-inadempimento o del silenzio-rifiuto.

Infine, l'art. 5, co. 3, del decreto stabilisce che in caso di presentazione della SCIA contestualmente alla Comunicazione Unica (su cui si veda la nostra [news del 13 luglio 2009](#)), la ricevuta della Comunicazione Unica produce gli effetti abilitativi e di decorrenza dei termini previsti per la SCIA.

6. Attività svolte in delega

La riforma dei SUAP prevede, tra le sue principali novità, la delega a favore delle Camere di Commercio competenti per territorio nei casi in cui i Comuni non riescano a istituire o a far funzionare il proprio SUAP (art. 4, co. 11, DPR n. 160), al fine di assicurare l'adeguata copertura sul territorio nazionale delle funzioni demandate a tali strutture e di assicurarne l'operatività.

Nella nostra Circolare del 15 dicembre 2010 n. 19363 è stato evidenziato che in realtà non si tratta di vera e propria delega di funzioni da parte dei Comuni alle CCIAA, ma di avvalimento di uffici altrui. Ciò che comporta, a differenza della delega vera e propria, il mantenimento della titolarità delle funzioni e delle responsabilità sostanziali inerenti i procedimenti amministrativi di competenza del SUAP in capo ai Comuni.

Infatti, lo stesso art. 4, co. 12, del DPR n. 160 prevede che le CCIAA, in caso di delega, provvedono unicamente alla gestione telematica dei procedimenti, comprese le fasi di ricezione delle domande, la divulgazione di informazioni, l'attivazione degli adempimenti, il rilascio di ricevute all'interessato e il pagamento di diritti e imposte. Le funzioni autorizzatorie e di controllo sostanziale rimangono invece in capo al Comune e alle altre amministrazioni competenti per legge.

Il DPR n. 160 prevede un meccanismo automatico per il coinvolgimento delle CCIAA, operativo dal 29 gennaio 2011. Considerato tuttavia che l'attribuzione di compiti inerenti il SUAP alle CCIAA avviene senza la necessità di provvedimenti espressi, lo stesso DPR prevede all'art. 4, co. 11, che le modalità per l'esercizio delle attribuzioni delegate alle CCIAA sono determinate da un apposita convenzione quadro tra UnionCamere e ANCI.

Tale convenzione è stata siglata tra i due enti, ed è consultabile anch'essa sul Portale. In particolare, l'art. 7, demanda a uno schema di documento i contenuti delle responsabilità di *front office* affidate alle CCIAA. L'attuale schema di documento pubblicato sul Portale riguarda i procedimenti che prevedono la SCIA. Per quanto riguarda invece quelli che prevedono il silenzio-assenso o i procedimenti ordinari, lo stesso schema di documento prevede successive integrazioni e aggiornamenti che tengano conto anche di tali procedure.

Sia la convenzione quadro che lo schema di documento rappresentano quindi la base per i futuri accordi inerenti l'attribuzione di compiti e funzioni di *front office* SUAP dai Comuni alle CCIAA, la cui disciplina generale è rinvenibile nell'art. 15 della legge n. 241/1990, che consente alle amministrazioni pubbliche di concludere accordi per la disciplina di attività di interesse comune.

È alla luce delle citate previsioni del DPR n. 160 che deve essere letto l'art. 6 del decreto, che stabilisce che nei casi di delega alle CCIAA le attività svolte dalle stesse e dai Comuni sono individuate dallo schema di documento previsto dalla convenzione quadro tra UnionCamere e ANCI.

6. Attività del Commissario *ad acta* e disciplina delle procedure d'urgenza

Come anticipato in premessa, l'art. 38, co. 3-*bis*, della Manovra Economica 2009 stabilisce che per i Comuni che entro il 30 settembre 2011 non hanno provveduto ad accreditare il proprio SUAP ovvero a fornire alla CCIAA competente per territorio gli elementi necessari ai fini dell'avvalimento della stessa ai sensi dell'art. 4, co. 11, DPR n. 160, il Prefetto invia entro 30 giorni una diffida e, sentita la regione competente, nomina un commissario *ad acta*, scelto in relazione alle specifiche situazioni, tra i funzionari dei Comuni, delle Regioni o delle CCIAA competenti per territorio, al fine di adottare gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento dei SUAP.

Il commissariamento rappresenta quindi la clausola di chiusura che il Legislatore ha ritenuto opportuno introdurre nella disciplina dei SUAP per assicurarne l'effettiva attuazione.

La data indicata nella norma coincide con l'inizio dell'efficacia delle disposizioni relative ai procedimenti ordinari (le procedure automatizzate sono operative dal 29 marzo di quest'anno) e l'abrogazione della vecchia disciplina dei SUAP (art. 12 DPR n. 160/2010). Si tratta tuttavia di un termine ordinatorio, poiché anche dopo la sua scadenza i Comuni possono evitare il commissariamento dotandosi di un proprio SUAP, anche avvalendosi del supporto delle CCIAA.

A tale ultimo riguardo, va rilevato che il meccanismo automatico di delega alle CCIAA contenuto nel DPR n. 160 richiede in realtà, per potersi concretizzare, una fattiva collaborazione tra Comune e CCIAA. In particolare, le CCIAA per poter supportare i Comuni nelle attività di *front office* richieste ai SUAP necessitano di informazioni (es. enti terzi competenti cui inviare le istanze, recapiti PEC) che soltanto i Comuni interessati possono fornire.

Ad oggi, quindi, laddove tale collaborazione non si sia realizzata, risulterà assente il *front office* SUAP e la relativa struttura organizzativa sottostante. La situazione dei SUAP presenti sul territorio è consultabile sul Portale.

Il decreto sembra aver specificato l'ambito di applicazione dell'istituto del commissariamento delle funzioni SUAP. Infatti, l'art. 7 stabilisce che al fine di superare eventuali difficoltà che impediscono la completa operatività del SUAP provvede un commissario *ad acta*.

La locuzione "*eventuali difficoltà che impediscono la completa operatività del SUAP*" appare idonea a comprendere anche le ipotesi in cui, sebbene il SUAP sia stato costituito, non risulti pienamente operativo. Peraltro, l'art. 38, co. 3-*ter*, della Manovra, anch'esso introdotto con l'ultimo decreto sviluppo, prevede che in ogni caso, al fine di garantire lo svolgimento delle funzioni affidate ai SUAP, i Comuni adottano le misure organizzative e tecniche che risultino necessarie, ribadendo l'obbligo dei Comuni di attivarsi per rendere operative tali strutture una volta costituite.

Nel significato di piena operatività del SUAP appare rientrare, non solo la capacità della struttura di realizzare il coordinamento delle amministrazioni coinvolte nei procedimenti di sua competenza, ma anche la funzionalità dei meccanismi procedurali che contraddistinguono le nuove pratiche SUAP, come disciplinati nel DPR n. 160 e descritti nella nostra [Circolare del 15 dicembre 2010 n. 19363](#).

L'art. 7, co. 2, del decreto prevede, peraltro, che nelle more della nomina del commissario e dell'adozione da parte dello stesso degli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento dei SUAP, nonché nel caso in cui il commissario *ad acta* rilevi l'assenza nel territorio di competenza di una infrastruttura di base che consenta l'implementazione di un adeguato sistema di telecomunicazioni e fonia, l'interessato può presentare l'istanza o la segnalazione con le modalità di cui all'art. 38 del TU sulla documentazione amministrativa, quindi anche secondo le tradizionali vie di comunicazione cartacee.

Sulla stessa linea si pone l'art. 8 del Decreto, che disciplina i casi di:

- mancato funzionamento degli strumenti o dei dispositivi informatici messi a disposizione degli utenti dai SUAP per la predisposizione e l'inoltro delle segnalazioni o delle istanze e dei loro allegati. La norma prevede che se per un periodo superiore alle 3 ore consecutive durante l'orario di apertura degli uffici competenti tali strumenti non risultano funzionanti, l'utente è autorizzato a utilizzare le modalità di cui all'art. 38 del TU sulla documentazione amministrativa. Tuttavia, in tali casi, l'utente è tenuto entro 5 giorni dal venir meno della causa che ha generato l'impedimento a trasmettere al SUAP per via telematica la copia informatica di ogni documento trasmesso in modalità cartacea, comunicando gli estremi del protocollo già assegnato o, in mancanza, gli estremi di tale trasmissione. Non occorre ovviamente ripetere il versamento di imposte e diritti o di ogni altra somma già corrisposta a tale titolo;
- segnalazioni o istanze che contengano allegati per la cui trasmissione non sia utilizzabile il canale telematico. In questi casi l'utente può presentare l'allegato al SUAP competente successivamente alla presentazione telematica della segnalazione o dell'istanza, utilizzando un supporto informatico, firmato digitalmente. Il procedimento è avviato solo quando tutta la documentazione è stata consegnata al SUAP.

Marco Ravazzolo

Per informazioni rivolgersi a:

AL - Affari Legislativi | *Riferimento:* Ravazzolo Marco

Telefono: 065903784 | *E-mail:* m.ravazzolo@confindustria.it