

COMPITI E PREROGATIVE DEL SUAP NELL'AMBITO DEL PROCEDIMENTO VOLTO AL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA AMBIENTALE

DI LINDA GAVONI

T.A.R. CAMPANIA, Napoli, Sez. V, 25 febbraio 2020, n. 868 - Pres. Scudeller; Est. Caprini – OMISSIS (avv.ti Vosa G., Vosa P. e Vosa A.) c. Comune di Procida – Sportello Unico Attività Produttive (n.c.)

In sede di rilascio dell'A.U.A., l'ambito operativo del SUAP è circoscritto alla mera verifica della correttezza formale della documentazione ricevuta dal privato istante e all'esercizio di una funzione interlocutoria con quest'ultimo, considerato che la legge ascrive a tale organo dell'amministrazione comunale il compito di fornire al soggetto richiedente una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le PA, comunque coinvolte nel procedimento, incluse quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e culturale (D.P.R. n. 160/2010 e 59/2013). Ne consegue che qualora la conferenza di servizi si concluda con esito favorevole, il SUAP – in quanto “mero organo coordinatore-attuatore” e pertanto privo di discrezionalità nell'esercizio della propria attività amministrativa - è obbligato a rilasciare l'A.U.A. al soggetto privato istante. L'eventuale illegittima inerzia del SUAP in merito all'istanza di rilascio del provvedimento di autorizzazione configura, pertanto, un'ipotesi di silenzio-inadempimento.

Nell'ambito della procedura per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale, il riparto delle competenze tra le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte – in particolare tra Provincia e SUAP del comune di riferimento – risulta essere molto ben definito.

Più specificamente, alla luce dell'attuale quadro normativo (1), il SUAP non può discostarsi dai provvedimenti della Provincia (o delle altre autorità individuate dalle Regioni) che confluiscono nel provvedimento conclusivo del procedimento (2), né tantomeno esimersi dal rilasciare l'A.U.A. al soggetto richiedente qualora la conferenza di servizi si sia conclusa con esito favorevole. Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) – al quale il Legislatore riserva essenzialmente funzioni di raccordo con il privato istante esercente attività produttive – risulta essere, infatti, un “mero organo coordinatore-attuatore” rispetto alla valutazione sostanziale dell'istanza del privato, la quale deve necessariamente avvenire all'interno del modulo procedimentale della conferenza di servizi. Al SUAP è pertanto preclusa qualsiasi attività di carattere discrezionale, con la conseguenza che l'eventuale mancato rilascio del provvedimento di autorizzazione – in virtù della sua natura vincolata – può essere eccepito dinanzi al G.A. ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a

I principi in esame sono stati recentemente rimarcati nella sentenza in commento. Nello specifico, i giudici di prime cure sono stati chiamati a pronunciarsi sulla fondatezza del ricorso mediante cui parte ricorrente – titolare di un'attività di deposito e rimessaggio di imbarcazioni in Provincia di Napoli – ha chiesto venisse accertato il silenzio inadempimento del SUAP del Comune di Procida (NA) relativamente all'obbligo di concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica ambientale, da adottarsi in conformità al D.P.R. n. 59/2013, con conseguente condanna all'adozione di un provvedimento espresso.

Dopo aver ricostruito la correttezza dell'operato delle varie amministrazioni coinvolte nella procedura volta al rilascio dell'A.U.A. – in particolare l'iter procedurale della conferenza di servizi in forma simultanea e sincrona (3), svoltosi conformemente alla normativa di riferimento – il G.A. ha ritenuto sussistere nel caso di specie i presupposti legittimanti il ricorso avverso il silenzio-inadempimento dell'amministrazione resistente (4), dovendosi infatti intendere l'istanza di parte ricorrente *“non come relativa ad un diritto soggettivo, sebbene la ricorrente evidenzi la circostanza che il SUAP sia sostanzialmente vincolato al rilascio dell'A.U.A., avuto riguardo all'esito favorevole della conferenza di servizi, ma ad un interesse legittimo, quale deve ritenersi quello sotteso alla richiesta di A.U.A., di cui al d.P.R. n. 59/2013”* (5).

Nel merito, la condotta posta in essere dall'amministrazione resistente (più specificamente, dal SUAP del Comune di Procida) è stata ritenuta illegittima dal Collegio in quanto contraria non solo a diversi principi generali disciplinanti l'attività amministrativa (in particolare il dovere di correttezza e buona amministrazione, *“in rapporto al quale il privato vanta una legittima e qualificata aspettativa ad un'esplicita pronuncia”*) (6) ma anche a precise disposizioni normative: *in primis* l'art. 2 L. n. 241/1990 (obbligo di conclusione del procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso) e *in secundis* diversi articoli del D.P.R. 59/2013 (7), in base ai quali l'attività del SUAP – una volta conclusa la conferenza di servizi con esito favorevole – è da intendersi come attività vincolata, consistente unicamente nell'obbligo di rilasciare l'A.U.A. al soggetto richiedente.

Anche in relazione alla richiesta di condanna dell'amministrazione resistente al rilascio del provvedimento di autorizzazione il T.A.R. Napoli ha accolto la tesi di parte ricorrente.

Il Collegio ha anzitutto rimarcato la qualità di “mero organo coordinatore-attuatore” del SUAP del Comune di Scafati nell'ambito del procedimento volto al rilascio dell'A.U.A.: in virtù di tale ruolo – essenzialmente circoscritto alla supervisione della documentazione preliminare presentata dal soggetto richiedente e al mantenimento con quest'ultimo di un canale comunicativo relativamente alle vicende e all'esito finale del procedimento amministrativo – lo sportello unico per le attività produttive *“non avrebbe potuto arrogarsi prerogative non proprie [come quelle concretamente poste in essere], sostanzialmente vanificando la determinazione assunta con l'AUA n. 544 del 21 agosto 2017, ma avrebbe potuto, al più promuovere il riesame di quest'ultima previa riconvocazione della conferenza di servizi”* (8).

L'obbligo per il SUAP dell'amministrazione resistente di rilasciare l'A.U.A. in favore del soggetto richiedente appare inoltre ancor più evidente nel caso di specie in considerazione del dettato normativo di cui agli articoli 14-ter, comma 7, 14-quater e 15-quinquies, comma 1, L. n. 241/1990.

In relazione alla conferenza di servizi svoltasi in forma simultanea e in modalità sincrona il Legislatore prevede, infatti, che *“l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza [...] sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle*

amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti". In particolare, viene evidenziato come *"si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza"*. Tale previsione normativa corrisponde a quanto concretamente verificatosi nel caso di specie, dal momento che il Comune di Procida non ha espresso in sede di conferenza di servizi il proprio dissenso motivato, disertando addirittura la conferenza stessa. Non solo: il comportamento inerte dell'amministrazione resistente ha altresì precluso l'accertamento della fondatezza dell'istanza del privato che l'ordinamento prevede in favore delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini (9). Ne consegue che il Comune di Procida, obbligato a rilasciare il provvedimento di autorizzazione al soggetto istante, mantiene salva la sola facoltà di avvalersi di quanto previsto dall'articolo 14-quater, comma 2, prima parte L. n. 241/1990 (possibilità di richiedere una nuova conferenza di servizi, per assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-nonies L. n. 241/1990).

-
1. Il riferimento è alle prescrizioni contenute nel D.P.R. 59/2013 (Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi previsti in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale). Tra queste, assume particolare rilievo ai fini del presente contributo l'art. 4, comma 7, del Regolamento, in base al quale "qualora sia necessario acquisire esclusivamente l'autorizzazione unica ambientale ai fini del rilascio, della formazione, del rinnovo o dell'aggiornamento di titoli abilitativi di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, del presente regolamento, il SUAP trasmette la relativa documentazione all'autorità competente che, ove previsto, convoca la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'autorità competente adotta il provvedimento e lo trasmette al SUAP per il rilascio del titolo". La voluntas legis è chiara: ogni valutazione e decisione inerente l'istanza presentata dal privato preordinata all'ottenimento dell'A.U.A. deve necessariamente svolgersi all'interno del perimetro istruttorio proprio della conferenza di servizi e, in caso di esito favorevole, l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento spetta solamente alla Provincia. Quella del SUAP deve pertanto intendersi come attività vincolata consistente unicamente nell'obbligo di rilasciare l'A.U.A. al soggetto richiedente.
 2. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 5 agosto 2019, n. 1823. Per una breve panoramica sulle competenze, prerogative e limiti operativi del SUAP e – più in generale – sulla disciplina dell'A.U.A., cfr. <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/la-disciplina-dellaua/>
 3. Nel caso di specie, l'A.U.A. richiesta da parte ricorrente era finalizzata all'ottenimento dei seguenti titoli abilitativi: (i) autorizzazione relativa all'impatto acustico ai sensi dell'art. 8, comma 4, L. n. 447/1995, di competenza del Comune; (ii) autorizzazione ordinaria alle emissioni in atmosfera ex art. 269 D.Lgs. n. 152/2006, di competenza della Regione; (iii) autorizzazione agli scarichi di acque reflue in pubblica fognatura di cui al capo II del titolo IV della sezione II della parte terza del D.Lgs. n. 152/2006, di competenza dell'Autorità d'Ambito. La previsione della conferenza di servizi quale modulo procedimentale incaricato dell'istruttoria, della valutazione e della decisione circa la richiesta di ottenimento dell'A.U.A. avanzata dal privato è stata resa necessaria sulla scorta di diversi aspetti, in particolare: (i) la normativa di settore per il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera (art. 269, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006); (ii) la richiesta all'amministrazione comunale di rilascio di un parere anche in ordine alla regolarità edilizia dei manufatti presenti all'interno della proprietà del richiedente e alla compatibilità urbanistica dello stabilimento in riferimento alle attività in esso svolte. In merito a quest'ultimo aspetto, va sottolineato che la richiesta di parere in esame – non espressamente prevista

dall'art. 4 del D.P.R. 59/2013 – risulta essere giustificata in virtù del fatto che “le valutazioni di ordine ambientale non possono rimanere avulse da quelle di ordine urbanistico-edilizio, stante la loro innegabile interconnessione reciproca” e che è lo stesso Legislatore a prevedere il “contestuale esame [nel corso – e non dopo la conclusione – della conferenza di servizi] degli interessi coinvolti nei procedimenti svolti dal Comune ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380” (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 6 settembre 2018, n. 1254). Giova infine ricordare che la decisione di indire la conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona (art. 14-ter L. n. 241/1990) è conseguita alla circostanza che “in sede di conferenza di servizi svolta in modalità asincrona non è previsto l’istituto del silenzio assenso per le norme che discendono da disposizioni dell’Unione Europea, come è il caso dell’art. 269 del D.Lgs. n. 152/2006.”

4. Ovverosia l’esercizio di una potestà amministrativa e la configurazione della posizione giuridica del privato quale interesse legittimo. Richiamando la copiosa giurisprudenza amministrativa sul tema (ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 10 marzo 2014, n. 1087; Sez. V, 26 settembre 2013, n. 4793 ; Sez. VI, 7 gennaio 2014, n. 9 e T.A.R. Lazio, Sez. II, 9 gennaio 2014, n. 245) il T.A.R. Salerno ha infatti ribadito come “il silenzio-rifiuto [possa] infatti formarsi esclusivamente in ordine all’inerzia dell’Amministrazione su una domanda intesa ad ottenere l’adozione di un provvedimento ad emanazione vincolata ma di contenuto discrezionale e, quindi, necessariamente incidente su posizioni di interesse legittimo”.
5. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 4 luglio 2019, n. 3719.
6. Ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2318.
7. Si allude in particolare all’art. 2, comma 1, lett. b) del D.P.R. 59/2013 (secondo cui l’unica autorità competente al rilascio, rinnovo e aggiornamento dell’A.U.A. – salvo diversa indicazione della normativa regionale – è la Provincia) e al già citato art. 4, comma 7, del Regolamento, il quale esplicita in modo chiaro e preciso il riparto delle competenze tra Provincia e SUAP nell’ambito della procedura per il rilascio dell’AUA: mentre la prima è titolata ad adottare il provvedimento autorizzativo, il secondo è semplicemente chiamato a rilasciare al soggetto richiedente la determinazione provinciale.
8. T.A.R. Salerno, n. 1254/2018. Considerazioni spendibili anche in relazione al caso di specie oggetto del presente contributo. Sulla pronuncia del T.A.R. Salerno, vedasi anche L. TRONCONI, *Suap e competenza in materia di autorizzazione unica ambientale*, in www.ambientesicurezzaweb.it, 2018, 11 pp. 116 ss. (visionabile al seguente link: <https://www.buttiandpartners.com/wp-content/uploads/2018/12/Suap-e-competenza-in-materia-di-autorizzazione-unica-ambientale.pdf>).
9. Il riferimento è all’art. 14-quater, comma 2, seconda parte L. n. 241/1990 (“le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l’amministrazione procedente, purché abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante di cui ai commi 4 e 5 dell’articolo 14-ter, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell’articolo 21-quinquies”) e all’art. 14-quinquies, comma 1, della medesima legge (“avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza”).