

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA SEMPLIFICAZIONE

VIII. IL SUE: TAVOLA ROTONDA

UNIONCAMERE VICENZA – 5 novembre 2018

avv. Gianna Di Danieli

IL SUE

Italia semplice - Agenda per la semplificazione (aggiornamento 2018-2020): l'**edilizia** è un settore particolarmente critico per una serie di **complicazioni**:

- tempi lunghi e costi burocratici eccessivi per il rilascio dei titoli abilitativi;
- un numero eccessivo di amministrazioni a cui rivolgersi;
- differenziazione delle procedure tra un Comune e l'altro e incertezza sugli adempimenti.

Obiettivi:

- ridurre i tempi e i costi,
- assicurare un interlocutore unico per cittadini e imprese,
- standardizzare i moduli e gli adempimenti.

IL SUE

Italia semplice - Agenda per la semplificazione (aggiornamento 2018-2020):

Azioni intraprese:

- semplificazioni adottate in materia edilizia, prima tra tutte la realizzazione dello Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) in tutti i Comuni italiani;
- adozione di **modulistica unica e semplificata** e **digitalizzazione delle procedure**;
- nuovi interventi di semplificazione per ridurre i tempi a partire dall'autorizzazione paesaggistica per i piccoli interventi

La principale novità dell'Agenda è rappresentata dall'adozione di una **logica di risultato**: intensa attività di monitoraggio finalizzata a esaminare periodicamente lo stato di avanzamento delle iniziative e a verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi.

IL SUE

Italia semplice - Agenda per la semplificazione (aggiornamento 2018-2020):

Entro novembre 2018 il Tavolo tecnico per la semplificazione predisporrà una proposta con le azioni relative ai nuovi interventi di semplificazione da istruire sulla base delle priorità indicate da parte di Regioni e Comuni

Entro dicembre 2018: l'adozione previa intesa in Conferenza Unificata degli schemi dati XML per la digitalizzazione della modulistica edilizia e prosecuzione delle attività condivise su processi, componenti architettonici e regole di interoperabilità

Entro marzo 2019: verifica adozione modulistica; risultato atteso: adozione dei modelli unici, da parte di tutte le Regioni e in tutti i Comuni

Entro dicembre 2019: secondo monitoraggio operatività dello sportello unico su tutto il territorio nazionale

IL SUE

- **D.P.R. .380/2001 - art. 5 comma I bis**
- **lo Sportello unico per l'edilizia (SUE) comunale cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre p.a. tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso di costruire o di SCIA**
- **Il SUE costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio e fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le p.a. comunque coinvolte**
- **Il SUE acquisisce presso le amministrazioni competenti, mediante conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e ss. L. 241/1990, gli atti di assenso, comunque denominati, in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, dell'assetto idrogeologico, della tutela della salute, ecc.**

IL SUE

- **DPR 380/2001- art. 5 comma 4 bis**
- Il **SUE** accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente **con modalità telematica;**
- Il SUE provvede all'**inoltro** telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano **modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.**
- **Le modalità tecniche** individuate **assicurano l'interoperabilità** con le regole tecniche definite dal regolamento ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (**SUAP**)

IL SUE

- DPR 380/2001- art. 5 comma 4 bis
- Il SUE:
- assicura che **un'unica struttura** sia responsabile **dell'intero procedimento**;
- opera secondo modalità di coordinamento di tutti i (sub)procedimenti relativi (anche di altre P.A.) attraverso l'adozione di un provvedimento unico finale;
- ha il divieto di chiedere al privato informazioni o documenti ulteriori o già in possesso di una p.a.
- il provvedimento conclusivo del procedimento SUE è, ad ogni effetto, **titolo unico** per la realizzazione dell'intervento richiesto dal privato.

IL SUE

- **DPR 380/2001- art. 5 comma 4 bis**
- L'ambito di operatività del **SUE** comprende **procedimenti: a) automatizzati e b) ordinari, c) in conferenza di servizi** ove sia necessario raccogliere più assensi di diverse p.a. relativi a:
 - A.** interventi in edilizia libera senza adempimenti (**art. 6 DPR 380/2010**);
 - B.** interventi in attività libera asseverata, con **CILA (art. 6 bis)**;
 - C.** interventi assoggettati a **SCIA** (compresa l'agibilità) (**art. 22 DPR 380**);
 - D.** interventi assoggettati a **permesso di costruire (art. 10 DPR 380)**
 - E.** interventi per i quali è comunque possibile chiedere il **permesso di costruire in alternativa alla SCIA (art. 23 DPR 380/2010)**.

IL SUAP

- il **D.P.R. n. 160/2010** ha istituito lo Sportello Unico per le attività Produttive (**SUAP**)
- ne ha affidato la competenza al **Comune** per la gestione di tutte le pratiche attinenti alle attività produttive ed anche all'edilizia e all'ambiente connesse alla loro realizzazione;
- Il SUAP costituisce l'**unico punto di accesso per le imprese** per tutte le pratiche amministrative di interesse e fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le p.a. comunque coinvolte nel procedimento
- Il SUAP ha competenza:
- in relazione all'**esercizio** delle attività produttive (avvio, modifica, spostamento)
- in relazione alla **realizzazione degli impianti produttivi** compresi gli aspetti edilizi e urbanistici (procedimenti connessi con l'**edilizia produttiva**)

IL SUAP

- Le **forme di gestione** del SUAP sono articolate: è prevista la possibilità di gestione dello Sportello in forma **singola o associata**, ovvero tramite **convenzione con il Sistema Camerale**, nelle sue diverse articolazioni:
- **Unioncamere** per il coordinamento generale dell'attuazione della riforma e del portale nazionale www.impresainungiorno.gov.it, quale punto di accesso unico ai servizi per le imprese erogati dal sistema pubblico italiano;
- le **Camere di Commercio** per il supporto organizzativo e tecnologico ai Comuni che ne fanno richiesta, per garantire il funzionamento del SUAP ed assicurare la gestione completamente telematica del procedimento.
- **InfoCamere**, tramite la realizzazione del **portale www.impresainungiorno.gov.it**, gestito da Unioncamere insieme all'ANCI, attraverso il quale viene gestita la fase di accreditamento al SUAP da parte dei Comuni e delle Agenzie per le imprese;

I RAPPORTI SUAP E SUE

Punti di contatto e differenze tra SUE e SUAP

- come per il SUAP anche per i procedimenti di competenza del SUE è prevista l'**obbligatorietà della modalità telematica** nella comunicazione e trasferimento dei dati secondo le disposizioni del CAD (d.lgs. n. 82/2005, come successivamente modificato in sede di riforma)
- la pratica SUE deve essere integralmente gestita in via telematica (compilazione *on line*, autenticazione con il sistema, tracciamento dell'istanza con l'individuazione del responsabile del procedimento, termini, ecc.)

Ma per il SUAP è prevista l'utilizzazione del **Portale «impresainungiorno.gov.it»** ed il sistema Camerale svolge il ruolo di supporto e coordinamento di tutte le attività telematiche relative, per il SUE trattandosi di attività privata, ciò non è previsto

I RAPPORTI SUAP E SUE

Punti di contatto e differenze tra SUE e SUAP

- Il **SUAP non è di regola autorità competente** al rilascio degli assensi necessari per svolgere l'attività produttiva: può accadere solo ove il Comune incardini il SUAP nell'Ufficio attività produttive (doppia veste);
- Il **SUAP è di regola autorità competente al procedimento di sportello unico**, inteso come procedimento di coordinamento, ed in quella veste assicura l'individuazione delle p.a. competenti a rendere gli assensi, il rispetto dei termini e la risposta unica;
- Il **SUE è invece di regola l'autorità competente** a rendere gli assensi in materia edilizia e risponde sempre dei contenuti del provvedimento unico finale adottato – per gli assensi di edilizia produttiva secondo le regole accelerate del DPR 160/10

I RAPPORTI TRA SUAP E SUE

Punti di contatto ...

SUAP e SUE

sono due sportelli «unici» con identici compiti, finalità e simili modalità organizzative

Il modello organizzativo del SUE è molto simile a quello del SUAP, specie dopo i decreti correttivi, della riforma «Madia» (d.lgs. 127/2016), che hanno:

- Introdotto disposizioni di coordinamento con il SUAP
- Previsto l'**obbligo** di indizione della conferenza di servizi in presenza di più atti di assenso da acquisire di competenza di diverse p.a.

I RAPPORTI TRA SUAP E SUE

- ...
- stabilito che la p.a. preposta alla tutela ambientale e paesaggistica (**Sovrintendenza**) **sieda in conferenza di servizi** ai sensi degli **artt. 14 e ss. L. 241/1990** insieme all'amministrazione competente a rilasciare l'assenso (per il permesso di costruire il Comune) anche se soggetta al suo controllo (art. 146, comma 5 d.lgs. 42/2004)
- stabilito che la conferenza di servizi costituisca l'**unica sede di concerto** e soluzione dei dissensi (attraverso l'**opposizione** al Presidente del Consiglio dei Ministri entro 10 giorni dalla conclusione dei lavori da parte della p.a. qualificata dissenziente)
- abrogato la disposizione (art. 20, comma 9 DPR 380/20101) che prima prevedeva il dissenso qualificato come causa autonoma di respingimento dell'istanza

I RAPPORTI TRA SUAP E SUE

Il SUE è dunque praticamente «gemello» del SUAP ma rimane da capire:

- Qual è il **rapporto tra i due sportelli?**
- Uno ingloba l'altro oppure devono rimanere separati?
- Possono essere integrati?
- Devono coordinarsi?
- Tutte queste domande, pur a distanza di tempo, **non** hanno ancora trovato **risposta nella normativa di riferimento.**

I RAPPORTI TRA SUAP E SUE

- Non c'è infatti coordinamento normativo «ufficiale» fra i due Sportelli Unici (SUAP e SUE) ma
- il d.lgs. 127/2016 ha previsto la conferenza di servizi come unico modo per l'acquisizione anche degli atti di assenso necessari alla realizzazione di un intervento edilizio ed ha modificato l'art. 5 co. 3 del DPR 380/2001 in tal senso
- Il SUAP costituisce una specializzazione «accelerata» del SUE.
- Il fondamento della richiesta in un'attività produttiva legittima una corsia preferenziale a tali procedimenti edilizi rispetto a quelli residenziali
- Basta questo «ipotetico» collegamento per beneficiare dei termini abbreviati.

I RAPPORTI SUAP E SUE

- In forza dell'art. 38 l. 133/2008 e del dPR 160/2010 secondo il programma «impresa in un giorno» l'attività deve essere autorizzata in forma reale o presuntiva nei termini ivi fissati.
- Quando si tratta di attività produttive di cui all'art. 1, comma 2, DPR 160/2010 i termini di perfezionamento dei titoli edilizi NON sono più quelli del DPR 380/2001, ma sono quelli più brevi della disciplina SUAP.
- Secondo la Conferenza Unificata Stato-Regioni: fra diverse discipline, si applica sempre quella più favorevole al privato.
- Questa una prima risposta.

I RAPPORTI SUAP E SUE

- Le risposte alle domande poste occorre, ancora, ricercarle sul piano **organizzativo e funzionale**:
- il SUAP è il Comune: le esigenze di semplificazione e sviluppo del territorio coinvolgono infatti tutti i settori in cui si articola l'istituzione comunale: edilizia, attività produttive, ambiente, ecc.
- il rapporto tra SUE e SUAP dipende dall'organizzazione interna del Comune: **(potestà auto-organizzatoria degli enti)**:
- **DPR 160/2010, art. 4 comma 6.** - salva diversa disposizione dei comuni interessati e ferma restando l'unicità del canale di comunicazione telematico con le imprese da parte del SUAP, sono attribuite al SUAP le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva.

I RAPPORTI SUAP E SUE

- Ove il Comune intenda mantenere separati SUAP e SUE, il SUAP gestirà i subprocedimenti edilizi, relativi alle attività produttive al pari degli altri subprocedimenti, mentre al SUE residuerà la sola competenza per l'edilizia residenziale;
- Ma il Comune può decidere di accorpate i due sportelli creando un unico Sportello comunale? In tal caso lo Sportello Unico:
 - a. gestirà oltre ai procedimenti comunali relativi alle attività produttive, anche tutti i procedimenti edilizi, compresi quelli relativi all'edilizia residenziale;
 - b. gestirà come subprocedimenti gli assenti delle altre p.a. che è necessario acquisire contestualmente (es. assenso della Sovrintendenza) in conferenza dei servizi obbligatoriamente convocata.

I RAPPORTI SUAP E SUE

- Ove costituito, lo Sportello unico concentra su di sé le competenze in relazione ai procedimenti amministrativi attualmente in capo ai SUAP e ai SUE
- ciò consente a tutti i cittadini, non solo alle imprese, la possibilità di accedere alla pubblica amministrazione per via telematica, senza limiti di orario e senza necessità di recarsi fisicamente presso gli uffici pubblici;
- contestualmente corre l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di predisporre in formato elettronico gli atti inerenti il procedimento unico/i procedimenti unici relativi alle attività produttive ed all'edilizia
- tutte le pratiche vengono presentate attraverso la sezione dedicata del Portale unico e permane l'inibizione all'invio di nuove pratiche con diverse modalità (come per il SUAP/SUE)

I RAPPORTI SUAP E SUE

- Sono rinvenibili diversi esempi in tal senso:
- la **Regione Lombardia** con la **L.R. 12/2005** come modificata ed integrata dalla L.R. 14/2016, all'**art. 32** (Sportello unico telematico per l'edilizia) ha previsto una razionalizzazione dei due sportelli:
- «Fermo restando quanto previsto dall'art. 4 comma 6 del DPR 160/2010, i **Comuni** nell'ambito della propria autonomia organizzativa **possono svolgere attraverso un'unica struttura** sia i compiti e le funzioni dello sportello unico per le attività produttive, sia i compiti e le funzioni dello sportello unico per l'edilizia»
- Molti Comuni italiani si sono organizzati autonomamente costituendo uno Sportello unico SUAP-SUE attività produttive ed edilizia privata (es. Novara, Moncalieri), uno **Sportello unico integrato** (Ancona, Foligno) oppure hanno stabilito **forme di coordinamento** tra i due sportelli (es. Quarto d'Altino, Agna, ecc.)

I RAPPORTI SUAP E SUE

- Ma tale scelta di accorpamento può essere imposta ai Comuni?
- Sì: la Regione può «spingere» sulla semplificazione e l'automatizzazione in virtù delle disposizioni dell'art. 29, comma 2 ter L. 241/1990, che giudicano livelli essenziali delle prestazioni (intangibili) le riforme e le semplificazioni introdotte dalla legge statale, ma non impediscono alle Regioni di elevare il livello di garanzia all'interno del proprio territorio
- Ad esempio la **Regione Sardegna con L.R. n. 24 del 20 ottobre 2016** ha previsto l'unificazione degli sportelli SUAP e SUE per l'attivazione dello “Sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia”, il **SUAPE**
- La L.R. Sarda ha previsto l'**obbligo** per le unioni comunali e la città metropolitana di Cagliari **di istituire il SUAPE entro tre anni** dall'entrata in vigore della legge stessa

I RAPPORTI SUAP E SUE

- E' la Regione che assicura l'attivazione di sportelli SUAPE di regola presso le Unioni di Comuni, ma con possibilità di istituire anche SUAPE a livello comunale per i comuni della città metropolitana di Cagliari.
- In questo modo il SUAPE diventa **interlocutore unico** per tutti i procedimenti relativi alle attività produttive e per quelli riguardanti gli interventi edilizi, compresi gli interventi di trasformazione del territorio ad iniziativa privata
- È previsto un **Ufficio regionale SUAPE** con compiti di coordinamento e di gestione del portale tematico regionale per le imprese www.sardegnaimpresse.eu
- E' inoltre lasciata alla libera autonomia organizzativa degli enti locali la possibilità di attribuire funzioni ulteriori ai SUAPE Sardi.

I RAPPORTI SUAP E SUE

- Anche la **Regione Umbria con la L.R. 8/2011** ha previsto che i Comuni umbri attivino lo Sportello unico attività produttive edilizia ("**SUAPE**") secondo le "Linee di funzionamento" definite dalla Regione stessa (da ultimo con **DGR 155/2017**)
- La Regione si è fatta soggetto aggregatore per la transizione al digitale attraverso la **Community work regionale** (attraverso la creazione di un Data center regionale unitario, di *hub* per servizi infrastrutturali e di apposite piattaforme)
- Obiettivo della riforma Umbra: dare a cittadini, imprese e professionisti un punto di accesso unico digitale ai servizi delle PA dell'Umbria, **a partire** dai procedimenti del **SUAPE** (edilizia ed attività produttive), attraverso la **creazione di un Portale regionale dello Sportello Unico** e la **messa a disposizione dei relativi servizi ai Comuni, cittadini, imprese, professionisti e loro associazioni.**

I RAPPORTI SUAP E SUE

- il **Portale Regionale Umbro** come **punto unico di accesso** in via digitale consente:
- il collegamento ai procedimenti/attività del SUAPE e la trasmissione della documentazione al Comune di riferimento tramite lo “sportello on line”.
- il collegamento a tutto quanto è funzionale ai procedimenti/attività attivate (approccio proattivo) nel rapporto cittadini/imprese-P. A. (informazioni, chiarimenti)
- di attivare forme di collaborazione con i professionisti e le loro associazioni/ordini professionali
- Il sistema prevede un **Presidio organizzativo unico a livello regionale** che si ponga in stretta coordinazione con gli uffici dei vari enti competenti ai procedimenti /SCIA/CILA, Presidio la cui attivazione è concordata tra Regione ed enti locali

I RAPPORTI SUAP E SUE

- In definitiva, la completa sinergia ossia il **coordinamento/integrazione** tra **SUAP** e **SUE** è un'esigenza reale e deriva proprio dall'**attuazione** degli obiettivi dell'**Agenda per la semplificazione (aggiornamento 2018-2020)**;
- le forme e le modalità di attivazione di tale coordinamento possono ben essere diverse e debbono tener conto della realtà locale.
- Per quanto riguarda il **Veneto**, tutti i Comuni con SUAP camerali hanno nel tempo acquisito strumentazione e *know how* più che adeguati e che funzionano bene.
- L'obiettivo di massimizzare tale patrimonio (telematico ed organizzativo) va senz'altro perseguito tramite la **riunificazione dei SUAP con i SUE in un unico Sportello telematico** che garantisca uniformità per i cittadini, le imprese, i professionisti ed anche per le p.a. chiamate ad applicarlo.

I RAPPORTI SUAP E SUE

- L'**utilizzo** in tal senso **della piattaforma informatica di Unioncamere**, predisposta con il supporto tecnico di InfoCamere oltre che per i procedimenti relativi alle attività produttive e di edilizia produttiva anche per gli interventi in ambito di edilizia residenziale è **opzione possibile e già praticata** (si veda ad es. Comune di Martina Franca – TA, ma anche diversi Comuni Veneti)
- Si tratterebbe di una riforma «**a costo zero**» per l'Amministrazione comunale dal momento che la gestione del portale è curata da Unioncamere
- Al fine di assicurare la conoscenza del sistema anche al di fuori del mondo delle imprese, andranno naturalmente considerati i necessari **interventi formativi** relativi all'invio delle pratiche SUE rivolti ai professionisti ed agli utenti interessati.
- Insomma, il **SUAPE** appare una scelta fattibile e già in divenire.