

Excursus sulle problematiche legate allo Sportello Unico Attività Produttive

SUAP & Ambiente: cronaca di una confusione annunciata

A cura del dott. Mauro Kusturin

A distanza di oltre un decennio dalla pubblicazione del DPR n.227/2011 e del DRP n.59/2013 (Regolamento Autorizzazione Unica Ambientale), le problematiche legate all'attività dello *Sportello Unico Attività Produttive* (cd "SUAP"), in materia ambientale, sono tutt'altro che risolte: personalmente, sono stato sempre molto critico (con diversi contributi dottrinali) nei confronti del citato sportello.

Si sottolinea che la natura dei SUAP è molto eterogenea: si va dagli Sportelli associati, dotati di proprie e vere strutture articolate (e relativo organico), a quelli costituiti da un singolo dipendente comunale, spesso letteralmente "pescato nel mazzo", totalmente impreparato ad affrontare le numerose incombenze previste dalla vigente normativa (non solo ambientale).

Il ruolo del SUAP, così come disposto dalla vigente normativa, è fondamentale per il buon andamento delle procedure ambientali: tale funzione è stata ribadita anche nella recente pronuncia del Consiglio di Stato (Sezione Quarta), Sentenza n. 8086 del 8 ottobre 2024.

L'organo giudicante, nell'esaminare quanto disposto dal DPR n. 160 del 7 settembre 2010 – *"Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008"* – ha richiamato il contenuto dell'art. 2 d.P.R. n. 160 del 2010: "... è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. (...)".

Il Consiglio di Stato sottolinea che *"lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'art.14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241"*; tale disposizione *"non prevede in alcun modo un'esclusione del ruolo del Suap per le autorizzazioni ai sensi dell'art. 208 d.lgs. 152/2006,*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

per cui ... il SUAP svolge il ruolo di autorità procedente del procedimento principale e, come previsto dal citato art. 2, provvede "all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione".

La Sentenza sancisce, pertanto, che *"queste disposizioni relative al SUAP "non hanno modificato l'attribuzione delle competenze in capo alle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento, ma hanno reso il Suap l'organo (comunale) che emette il provvedimento finale" e, aggiunge, inoltre, che il comma 2 dell'art. 4 del citato decreto, dispone che "Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente".*

Il Consiglio di Stato, infine, stabilisce che *"il Suap funge da unico canale informativo sia verso le Amministrazioni che verso i soggetti istanti ed emette il provvedimento finale sulla base dei pareri delle Amministrazioni competenti sui vari aspetti, senza che ciò alteri il sistema delle competenze".*

Ma vediamo, con un breve excursus normativo, come il SUAP ha assunto questo determinato ruolo in materia di procedure ambientali.

Con il Decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 2011 n. 227, è stato emanato il *"Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'art. 49, comma 4-quater, del D.L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 122/2010"*; tale decreto, al Capo IV, art. 5, comma 1 dispone che *"Le imprese presentano le istanze di autorizzazione, la documentazione, le dichiarazioni e le altre attestazioni richieste in materia ambientale esclusivamente per via telematica allo Sportello unico per le attività produttive competente per territorio, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160"*.

La disposizione esemplificativa in questione ha influito, e influisce, su tutte le procedure ambientali; dalla sua entrata in vigore, ho riscontrato presso i SUAP diversi problemi legati

- ✓ alla scarsa preparazione (in materia ambientale),
- ✓ all'organizzazione insoddisfacente,
- ✓ alle procedure informatiche,
- ✓ ai vari modelli di domanda messi a disposizione delle piccole e medie imprese (di seguito solo PMI),
- ✓ alle difficoltà di dialogo tra l'autorità competente e la PMI richiedente (obbligate a dialogare, attraverso il SUAP, esclusivamente per via telematica),

- ✓ ai dubbi e alle perplessità sulle modalità relative ai diversi passaggi degli iter procedurali (richieste d'integrazione della documentazione o di pareri, ecc.).

Le cose non sono affatto migliorate con la successiva approvazione del regolamento per il rilascio dell'Autorizzazione Unica Ambientale (di seguito "AUA"), che ha reso il SUAP uno dei soggetti principali del procedimento AUA; lo sportello unico, tuttavia, è apparso, fin dall'entrata in vigore del DPR AUA, come un attore impegnato in un grande film, in una parte che non ha minimamente acquisito.

Difatti, con l'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 - *"Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35"* - le problematiche connesse al SUAP sono aumentate (nuove procedure informatiche, vari modelli di richiesta AUA messi a disposizione delle PMI o degli altri soggetti richiedenti).

A queste difficoltà si è cercato, in qualche modo, di porre rimedio, con interventi del legislatore; ad esempio, il Governo ha realizzato una piattaforma unica dei SUAP, alla quale le imprese possono accedere tramite il portale *"imprensainungiorno.gov.it"*.

Anche per il modello di richiesta AUA, così come disposto dall'articolo 10, comma 3 del DPR n.59/2013, con il D.P.C.M. del 8 maggio 2015 è stato adottato *"un modello semplificato e unificato per la richiesta di autorizzazione unica ambientale ..."*.

In seguito all'emanazione del citato decreto, le Regioni avevano l'obbligo di adottare e adeguare, entro il 30 giugno 2015, il modello nazionale sulla base delle diverse normative regionali di settore: tuttavia, è sovente trovare, sui portali SUAP, modelli diversi o non adeguati o, addirittura, reperire, nello stesso territorio regionale, modelli di domanda differenti tra i vari SUAP.

Molte delle criticità relative alle procedure per il rilascio dell'AUA sono legate alle disposizioni dettate dall'art. 4 del DPR n. 59/2013; se ne citano alcune:

- *modalità di dialogo SUAP-autorità competente*

Il comma 1 dispone che lo sportello trasmetta la richiesta di AUA *"immediatamente, in modalità telematica all'autorità competente e ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), e ne verifica, in accordo con l'autorità competente, la correttezza formale"*.

Tuttavia, si rileva che alcuni SUAP, contravvenendo alla precisa disposizione legislativa¹ (aspetto evidenziato anche nella citata del Consiglio di Stato n. 8086/2024), non trasmettono le pratiche ma si limitano a comunicare semplicemente un link al quale collegarsi per visionare la documentazione,

¹ Così come previsto dall'art. 2, comma 3 del DPR n.160/2021 *"il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione"*

creando, alle p.a., non pochi problemi legati alle modalità di accesso ai vari portali.

- *iter relativi alla durata del procedimento o alla richiesta esclusiva o meno dell'AUA*

Tutto ciò viene disciplinato dai commi 4 e 7 del Regolamento AUA, nei quali si rileva come l'iter si differenzia non solo per i termini di durata dei procedimenti relativi ai vari titoli abilitativi sostituiti dall'AUA (entro od oltre 90 giorni), ma anche se questa debba confluire nel procedimento unico ex art. 7 del DPR n. 160/2010, prevedendo, altresì, la possibilità di indire la conferenza di servizi sia dal SUAP, sia dall'autorità competente.

Su quanto disposto dai commi in parola, ho rilevato, nel corso di questo decennio, la confusione più assoluta da parte di diversi SUAP, con palesi violazioni delle disposizioni dettate dal regolamento AUA.

- *modalità di rilascio dell'AUA*

Il DPR AUA, all'articolo 4, sancisce, sia al comma 4, che *"l'autorità competente adotta il provvedimento nel termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda e lo trasmette immediatamente al SUAP che, rilascia il titolo"*, sia al comma 7, che *"L'autorità competente adotta il provvedimento e lo trasmette immediatamente al SUAP per il rilascio del titolo"*

Ciò nonostante, ho constatato, molte volte, il mancato rilascio del titolo finale da parte dei SUAP, pur in possesso del provvedimento di adozione dell'AUA trasmesso dall'autorità competente, con conseguente danno a carico del soggetto richiedente, il quale si ritrova incolpevolmente sprovvisto dell'atto autorizzatorio.

In conclusione, ancora oggi, confermo il mio giudizio negativo nei confronti del SUAP (ovviamente, non generalizzato, in quanto, non escludo che ci siano degli sportelli virtuosi con un livello qualitativo adeguato), in quanto, ha creato, e crea, non pochi problemi alle aziende e alla p.a. (autorità competente), tanto da definirlo un *"passacarte telematico"* tra il soggetto attivo e quello passivo dei provvedimenti ambientali.

Mauro Kusturin

Publicato il 18 novembre 2024