



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

LINEE GUIDA SULLE PROCEDURE DI CONTROLLO IN AMBITO SUAPE

1. Finalità e ambito di applicazione.

Le presenti Linee guida chiariscono i principali aspetti operativi delle procedure di controllo svolte per l'acquisizione dei titoli abilitativi rientranti nel campo di applicazione del procedimento in autocertificazione di competenza dello Sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia (d'ora in poi SUAPE). Difatti, l'assenza in molti enti di una apposita regolamentazione interna può determinare incertezze in merito alle modalità di controllo eseguibili (a tappeto, a campione, ecc.) nelle varie fasi del procedimento. Per queste ragioni si offrono precisazioni in relazione:

- a) alla verifica formale della dichiarazione autocertificativa;
- b) al controllo documentale concernente la verifica della sussistenza dei requisiti e dei presupposti di legge dell'intervento;
- c) alle modalità di controllo volte all'accertamento della veridicità delle dichiarazioni autocertificative presentate nel corso del procedimento unico;
- d) alle modalità di controllo mediante ispezione circa l'effettiva rispondenza dell'intervento alla normativa vigente.

Il fine delle presenti Linee guida è di consentire agli enti coinvolti nel procedimento SUAPE che non hanno adottato una apposita disciplina sulle modalità esecutive dei controlli, di applicare delle buone prassi. Tali buone prassi possono costituire anche misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Pertanto, nel rispetto dell'autonomia regolamentare riconosciuta ai Comuni e agli altri enti coinvolti nel procedimento unico SUAPE, le presenti Linee guida si applicano in mancanza di una diversa regolamentazione.

2. Destinatari.

I destinatari delle presenti Linee guida sono gli Uffici SUAPE costituiti in Sardegna e i soggetti coinvolti così come definiti dall'art. 2 delle Direttive SUAPE.

3. I principi generali sulle procedure di controllo in ambito SUAPE.

La necessità di addivenire ad una disciplina omogenea e semplificata in materia di controlli ha spinto il legislatore ad intervenire, in particolare, per quanto di interesse, con l'articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

aprile 2012, n. 35. Secondo tale disposizione le Regioni e gli enti locali, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, conformano le attività di controllo di loro competenza ai principi di semplificazione e riduzione di oneri per le imprese, così come previsto, altresì, dall'art. 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112. Sempre sulla base di tale disposizione normativa, mediante intesa in sede di Conferenza unificata, il 24 gennaio 2013 sono state adottate delle apposite *Linee guida nazionali in materia di controlli per le imprese* (d'ora in poi *Linee guida nazionali*). In esse sono sanciti i principi generali che sottostanno allo svolgimento delle attività di controllo sulle imprese. Di tali principi meritano di essere richiamati nelle presenti Linee guida:

- a) il **principio di chiarezza della regolazione**, per cui «occorre garantire ai cittadini e alle imprese la chiara individuazione e l'agevole reperimento delle informazioni sugli obblighi e sui relativi adempimenti imposti dalla normativa» (punto 5.1 delle *Linee guida nazionali*);
- b) il **principio di proporzionalità al rischio**, in forza del quale l'attività di controllo, fatta salva l'eventuale applicabilità di discipline settoriali, è programmata in modo differenziato a seconda del rischio dell'attività interessata (punto 5.2 delle *Linee guida nazionali*);
- c) il **principio di coordinamento delle attività di controllo**, per cui «al fine di ridurre o eliminare inutili, sproporzionate o non necessarie duplicazioni, le amministrazioni adottano strumenti di coordinamento tra i diversi soggetti che esercitano l'attività di controllo» (punto 5.3 delle *Linee guida nazionali*).

La necessità di adottare le presenti Linee guida, inoltre:

- a) risponde a più generali ragioni di **economicità ed efficacia dell'azione amministrativa**, a maggior ragione di fronte alla limitatezza delle risorse organizzative a disposizione degli enti pubblici;
- b) è funzionale agli obiettivi sanciti dall'art. 13 della legge regionale 20 ottobre 2016, n. 24 (Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi) e in particolare dalla lettera i), in forza della quale la Regione, in attuazione dei principi di imparzialità, economicità, efficacia, trasparenza e pubblicità dell'attività amministrativa ed al fine di semplificare gli adempimenti richiesti ai cittadini ed alle imprese persegue «l'uniformizzazione delle prassi amministrative e la diffusione delle buone pratiche».

4. Le tipologie di controllo nel procedimento SUAPE.

Nell'ambito del procedimento unico SUAPE si svolgono diverse attività di controllo, sia di tipo documentale, sia mediante ispezione. Prima di procedere all'individuazione delle



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

specifiche modalità di controllo da adottare in tali fasi è opportuno individuarne le tipologie.

Innanzitutto, per quanto riguarda le attività di controllo di tipo documentale si devono tenere distinti il **controllo formale** dal **controllo di merito**.

Il **controllo formale** ha ad oggetto la mera verifica formale della dichiarazione autocertificativa e viene svolta, ai sensi dell'art. 8.2 delle Direttive SUAPE, immediatamente dopo la presentazione di tale dichiarazione.

Il **controllo di merito** si svolge in due fasi distinte:

- la prima fase, che possiamo chiamare **di primo livello**, ha ad oggetto la verifica della conformità dell'intervento alla normativa vigente sulla base della documentazione ricevuta dal SUAPE (art. 10. delle Direttive SUAPE);
- la seconda fase, che chiameremo **di secondo livello**, si svolge a sua volta secondo due modalità:
 - a) con un **controllo documentale** mediante l'accertamento della veridicità delle dichiarazioni autocertificative presentate nel procedimento unico per i profili di competenza (art. 10.1 delle Direttive SUAPE);
 - b) con un **controllo mediante ispezione**. Esso si riferisce sia ai controlli che i soggetti coinvolti svolgono *in loco* al fine di verificare la veridicità e la corrispondenza dell'intervento alle dichiarazioni ivi presentate, sia ai controlli svolti successivamente alla trasmissione al SUAPE del certificato di Collaudo, ove previsto, ai sensi dell'art. 14 delle Direttive SUAPE.

5. Il controllo formale.

Ai sensi dell'art. 8.2 delle Direttive SUAPE, «entro il termine di due giorni lavorativi dalla presentazione della dichiarazione autocertificativa, il SUAPE effettua il controllo formale sulla documentazione presentata». Il controllo formale svolto in tale fase procedimentale è di estrema importanza perché da esso possono scaturire, per il procedimento unico avviato, uno dei seguenti effetti: a) il proseguimento dell'*iter* procedurale; b) la richiesta di regolarizzazione ai sensi dell'art. 8.3 delle Direttive SUAPE; c) la dichiarazione di irricevibilità ai sensi dell'art. 8.4 delle Direttive SUAPE.

Le modalità di svolgimento del controllo formale sono disciplinate dall'art. 8.2 delle Direttive SUAPE.



La verifica formale prevista dall'art. 8.2 delle Direttive SUAPE è una fase necessaria del procedimento unico SUAPE e deve perciò essere effettuata "a tappeto", per ciascuna delle dichiarazioni autocertificative presentate.

6. Il controllo documentale di merito di primo livello.

L'art. 10.1 delle Direttive SUAPE stabilisce che, ricevuta la documentazione dal SUAPE, le pubbliche amministrazioni competenti effettuano le verifiche sulla conformità dell'intervento alla normativa vigente, concludendole almeno 5 giorni prima della scadenza dei termini ivi previsti.

In questa fase di controllo documentale, dunque, i soggetti coinvolti effettuano un controllo di merito sulla documentazione verificando che l'intervento o l'attività sia conforme ai presupposti di legge o di regolamento richiesti dalla normativa vigente sulla base di quanto dichiarato. L'accertamento della veridicità delle dichiarazioni presentate è svolto nella fase di controllo di merito di secondo livello.

Il controllo documentale di merito di primo livello previsto dall'art. 10.1 delle Direttive SUAPE è una fase necessaria del procedimento unico SUAPE e deve perciò essere effettuato "a tappeto", per ciascuna delle dichiarazioni autocertificative presentate.

7. Il controllo di merito di secondo livello: a) il controllo documentale.

Ai sensi dell'art. 71 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà.

Sulla base delle disposizioni contenute nel decreto sopra citato, l'art. 35, c. 5, della legge regionale n. 24/2016, stabilisce che «fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzione o di integrazione, quando un'amministrazione accerti la falsità delle dichiarazioni autocertificative presentate nel corso del procedimento unico, oltre a quanto previsto dai commi 3 e 4 trasmette gli atti alla Procura della Repubblica e all'eventuale ordine professionale di appartenenza del soggetto che le ha sottoscritte».

Il controllo di merito volto ad accertare la veridicità delle dichiarazioni autocertificative costituisce, dunque, una delle fasi dell'attività istruttoria del procedimento unico. A differenza delle altre forme di controllo fin qui esaminate, **questa fase non deve essere effettuata necessariamente per ciascuna pratica, potendo essere svolta, da parte dei**



singoli uffici, “a campione”, quando le risorse organizzative non consentano di eseguire il controllo sistematico delle dichiarazioni autocertificative (art. 10.1 delle Direttive SUAPE).

Tenuto conto che non è presente una disposizione di legge che stabilisca una quota minima di pratiche da sottoporre a controllo, **si ritiene congruo e ragionevole che debbano essere sottoposte a controllo una quota pari ad almeno il 25% delle pratiche presentate**. I soggetti coinvolti possono con provvedimento motivato adottare una quota diversa e diversificare tale percentuale in relazione alla tipologia di procedimento.

Ai fini dell'**individuazione e selezione del campione del 25%**, in mancanza di una differente determinazione degli uffici, le **modalità** di seguito individuate rispettano i canoni di buona organizzazione e prevedono:

- a) l'inserimento in un elenco delle pratiche pervenute all'ufficio, dove acquisiranno un numero progressivo in base alla data e orario di arrivo;
- b) **l'individuazione con cadenza settimanale** del campione da sottoporre a controllo documentale, ad esempio il lunedì di ogni settimana, prendendo in considerazione tutte le pratiche pervenute nel corso della stessa. Nelle settimane in cui il giorno prescelto risulti essere festivo, l'individuazione è svolta nel primo giorno non festivo successivo, recuperandosi sin dalla settimana successiva la cadenza regolare del giorno prescelto.
- c) la **selezione** del campione da sottoporre a controllo mediante l'applicazione del **metodo misto**. Sulla base di questo metodo il campione è composto da pratiche che:
 - a. per la loro importanza, sono **necessariamente** sottoposte a controllo;
 - b. sono individuate mediante **sorteggio**.

Fanno necessariamente parte del campione di pratiche da controllare:

- a. quelle relative ad interventi per i quali sia prevedibile un impatto rilevante per la salute, l'ambiente, il patrimonio storico-artistico e paesaggistico, la pubblica incolumità e la sicurezza;
- b. quelle per le quali siano sorti fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni autocertificative.

Le eventuali, restanti pratiche di cui tener conto al fine di individuare un campione pari ad almeno il 25%, sono inserite sulla base di un sorteggio, utilizzando un qualunque generatore di numeri casuali che impieghi tra i numeri da sorteggiare, i numeri progressivi dell'elenco formatosi nel corso della settimana.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Sono escluse dal campione le comunicazioni non contenenti autocertificazioni.

- d) la redazione da parte dell'ufficio rediga un apposito verbale nel quale sono indicate le pratiche facenti parte del campione da controllare e le modalità utilizzate per la sua individuazione. Il verbale è conservato agli atti;
- e) l'inserimento in un **nuovo elenco** delle pratiche costituenti il campione soggetto a controllo documentale di merito di secondo livello, dove acquisiscono un numero progressivo in base alla data di selezione o, in mancanza, secondo il numero di protocollo.

Il controllo di merito di secondo livello non è una fase necessaria del procedimento unico SUAPE, per cui esso può essere effettuato attraverso l'individuazione di un campione di pratiche da sottoporre a tale controllo.

8. Il controllo di merito di secondo livello: b) Il controllo mediante ispezione.

Il controllo mediante ispezione, nel procedimento SUAPE, riguarda i controlli che le amministrazioni competenti svolgono *in loco* al fine di verificare la veridicità e la corrispondenza dell'intervento alle dichiarazioni presentate.

Per i controlli svolti nell'ambito del procedimento SUAPE mediante ispezione, fatta salva l'applicabilità di discipline settoriali vigenti, è possibile procedere ad un controllo "a campione" nei casi in cui, per esigenze organizzative, non sia possibile procedere ad un controllo sistematico.

Ai fini dell'**individuazione e selezione del campione del 25%**, in mancanza di una differente determinazione degli uffici, le **modalità** di seguito riportate rispettano i canoni di buona organizzazione e prevedono:

- a) **l'individuazione** del campione con cadenza settimanale, immediatamente dopo il sorteggio delle pratiche da sottoporre a controllo documentale di merito di secondo livello e la creazione del loro elenco numerato progressivo di cui alla lettera e) del paragrafo 7 delle presenti Linee guida
- b) la **selezione** del campione attraverso il **metodo del sorteggio** tra le sole pratiche facenti parte del campione selezionato per il controllo documentale di merito di secondo livello. Sono acquisite nel campione le pratiche che occupano i numeri progressivi corrispondenti a quelli sorteggiati, utilizzando un qualunque generatore di numeri casuali che impieghi tra i numeri da sorteggiare, i numeri progressivi dell'elenco formatosi per le pratiche da sottoporre a controllo documentale di secondo livello.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- c) la predisposizione di un apposito verbale, da parte dell'ufficio, nel quale sono indicate le pratiche facenti parte del campione da controllare e le modalità utilizzate per la sua individuazione. Il verbale è conservato agli atti.

Il controllo mediante ispezione non è una fase necessaria del procedimento unico SUAPE, per cui esso può essere effettuato attraverso l'individuazione di un campione di pratiche da sottoporre a tale controllo.

9. Coordinamento delle attività di controllo

Ogni ente comunica al SUAPE il campione individuato. Al fine di ridurre o eliminare inutili, sproporzionate o non necessarie duplicazioni, le amministrazioni verificano, nel software regionale, se altri soggetti hanno estratto la medesima pratica nel campione e si coordinano nelle attività di controllo.