

## **La nuova stagione dello Sportello unico per le attività produttive**

*Il 30 settembre 2010 è nato il nuovo Sportello unico per le attività produttive. Entro il 28 gennaio 2011 i Comuni dovranno essere in grado di gestire il procedimento con modalità completamente telematica, in caso contrario le competenze dello Sportello saranno delegate ex lege alla Camera di commercio. Tempi più brevi e più certi caratterizzano la nuova disciplina, che riguarderà anche l'avvio dell'esercizio dell'attività imprenditoriale, oltre alla realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi. Nasce anche l'Agenzia per le imprese, che potrà sostituirsi al Suap nella gestione dei procedimenti avviati a seguito di Scia*

di *Claudio Facchini*, dirigente del Settore Sviluppo economico del Comune di Faenza

pubblicato sulla rivista *Azienditalia* n. 11/2010, edita dall'Ipsos di Milano

### **Dal DPR 447/1998 al DPR 160/2010**

Lo Sportello unico per le attività produttive (Suap) nasce con il D. Lgs. 112/1998 e trova la disciplina operativa nel DPR 447/1998.

Ben presto, però, si comincia a parlare di “fallimento” dello Sportello unico, qualche volta in modo motivato, spesso a sproposito. Una delle critiche più fondate è stata espressa dalla Confindustria, fin dal 2002; una critica che, però, riguarda il comportamento incoerente del legislatore, il quale ha continuato ad approvare norme in materia di attività produttive che intralciano o escludono l'intervento dello Sportello unico. In realtà la logica e l'impianto del procedimento unico sono validi e indispensabili per un Paese moderno.

Molti Enti locali, con la collaborazione delle altre Pubbliche amministrazioni responsabili degli endoprocedimenti, hanno dimostrato capacità di dare risposte adeguate alle imprese, con tempi certi e celeri nella conclusione del procedimento. Altri hanno fallito a causa dell'ostruzionismo di alcune Pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle centrali, o per l'incapacità di introdurre le innovazioni organizzative che lo Sportello unico richiede.

Dopo diversi progetti di legge mai conclusi, il disegno riformatore, iniziato nel 2005, approda all'art. 38 del DL 112/2008, che detta principi e criteri per l'approvazione di un nuovo Regolamento dello Sportello unico. Il testo della nuova disciplina operativa è dettato dal DPR 160/2010<sup>1</sup>, che viaggia in coppia con il DPR 159/2010<sup>2</sup>, di istituzione delle Agenzie per le imprese.

### **Estate 2010: inaspettata nasce la Scia**

Nel frattempo, con il DL 78/2010, è stata introdotta la Segnalazione certificata di inizio attività (Scia), che va a sostituire la Dichiarazione di inizio attività (Dia), disciplinata dall'art. 19 della legge 241/1990, ampliando in modo consistente il ricorso alla cosiddetta “autocertificazione”, anche nei procedimenti relativi alle attività produttive di beni e servizi. Essa diventa il procedimento principale anche nel nuovo Sportello unico per le attività produttive, introducendo semplificazione e chiarezza.

La Scia, che ha efficacia (solo) immediata, e l'ampio ricorso alle “autocertificazioni” e “asseverazioni” previste nella nuova disciplina sono la risposta alle esigenze di semplificazione espresse dalle imprese, al punto che l'art. 19 sembra pensato soprattutto per esse: lo dimostra anche

---

<sup>1</sup> DPR 160/2010, “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 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

<sup>2</sup> DPR 159/2010, “Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, a norma dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

l'evoluzione lessicale della disciplina, che nel tempo ha richiamato più le attività imprenditoriali che le attività "private" in genere<sup>3</sup>, come accadeva nella sua prima versione del 1990, fino alle modifiche apportate dal DL 35/2005<sup>4</sup>. La sua applicazione da parte delle diverse Pubbliche amministrazioni decreterà la sua efficacia o il suo ridimensionamento<sup>5</sup>.

Questa nuova disciplina consente di procedere con asseverazioni tecniche del rispetto delle normative in materia di igiene e sanità, di sicurezza e di ambiente, per numerosi interventi, imponendo in brevissimo tempo un ripensamento del ruolo delle Pubbliche amministrazioni, che dovranno impegnarsi più nel controllo successivo degli atti che vengono a formarsi con la Scia che non nella verifica preventiva della conformità dei progetti alle normative tecniche di settore.

Gli uffici ministeriali hanno dovuto correre ai ripari per adeguare alla Scia il testo del Regolamento che parlava di Dia e che con questo riferimento era stato esaminato, nel corso dei dodici mesi precedenti, dalla Conferenza unificata, dal Consiglio di Stato, dalle Commissioni parlamentari e dal Governo.

### **Come cambia lo Sportello unico per le attività produttive**

La nuova disciplina dello Sportello unico per le attività produttive presenta le seguenti innovazioni.

Il Suap non si occupa più solo di realizzazione o modificazione di impianti produttivi di beni o servizi (la sede dell'attività d'impresa), *ma anche di avvio dell'esercizio dell'attività imprenditoriale*. Ciò consente di rispondere all'obbligo di costituzione di uno sportello unico, imposto dalla Direttiva comunitaria 2006/123/CE, sulla liberalizzazione dei servizi nel mercato interno. Il nuovo profilo di Sportello unico comporta un impatto organizzativo di un certo rilievo, che i Comuni dovranno affrontare per rendere efficiente lo svolgimento dei compiti in maniera integrata. Purtroppo il testo del Regolamento non distingue chiaramente i due tipi di procedimento, creando confusione e difficoltà di interpretazione e applicazione.

Il Suap è anche uno strumento informativo, non solo di gestione, pertanto deve assicurare la messa a disposizione di tutta l'informazione necessaria agli utenti, tramite il portale<sup>6</sup>. In particolare, il c. 3 dell'art. 4 affida espressamente al Suap i compiti informativi e di assistenza previsti dalla Direttiva 2006/123/CE (art. 21) a favore dei prestatori di servizi. Quindi, il Suap dovrà assicurare le seguenti informazioni:

- informazioni generali sui requisiti necessari per poter svolgere le diverse attività di servizi, in particolare su quelli connessi con la tutela dei consumatori;
- informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore di servizi e un utente;
- informazioni sulle associazioni o altre organizzazioni, compresi gli sportelli della rete dei centri europei dei consumatori<sup>7</sup>, presso i quali sia i prestatori di servizi, sia gli utenti possano ricevere assistenza pratica.

---

<sup>3</sup> Questa sensibilità nei confronti delle imprese è confermata anche il richiamo allo Sportello unico per le attività produttive, operato dall'art. 14 ter della legge 241/1990, anch'esso introdotto dalle modifiche introdotte dal DL 78/2010.

<sup>4</sup> "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale".

<sup>5</sup> Alcuni commentatori hanno giudicato negativamente la Scia, quale strumento del "progressivo azzeramento del controllo del territorio", anche perché la cultura e gli strumenti del controllo in Italia sarebbero assenti. Altri hanno trovato tutti i modi per "appesantirla" di opelli burocratici e altri ancora hanno cercato tutti i modi per giustificare che la Scia non si applica a questo o a quel procedimento. Gli operatori della pubblica amministrazione, che invece devono operare quotidianamente con le imprese, sicuramente troveranno il modo per interpretarla nella direzione dello snellimento.

<sup>6</sup> Il Suap sarà dotato di un proprio sito web o di un proprio portale, tramite il quale assicurare le informazioni necessarie agli utenti. Esso sarà linkabile dal portale "www.impresainungiorno.gov.it" e ciò assolverà alla disposizione del c. 3 dell'art. 4 del Regolamento.

<sup>7</sup> Per l'Italia si veda il sito "www.ecc-netitalia.it".

Le informazioni dovranno essere chiare, univoche, aggiornate, accessibili a distanza, eventualmente organizzate in un semplice guida.

Il procedimento unico dovrà essere *completamente telematico*, sia nel rapporto con gli utenti, sia nel rapporto fra Pubbliche amministrazioni. Per stabilire regole chiare e uniformi sulle applicazioni telematiche, il DPR 160 porta un allegato tecnico, “Modalità di comunicazione e trasferimento dei dati tra il Suap e i soggetti coinvolti nel procedimento”. Entro il 28 gennaio 2011<sup>8</sup> i Comuni dovranno attestare la capacità di operare con modalità completamente telematica e trasmettere tale attestazione al Ministero per lo sviluppo economico, ovviamente con modalità telematica. Quest’ultimo pubblicherà sul portale “impresainungiorno” l’elenco degli Sportelli unici abilitati ad operare. I Comuni che matureranno le condizioni tecniche per l’operatività telematica dopo tale periodo, potranno procedere anche successivamente ad inviare l’attestazione al Mise.

Ma l’allegato tecnico presenta numerose difficoltà di lettura e applicative, pertanto, con estrema tempestività, l’Anci, l’Associazione nazionale dei Comuni italiani, il 6 ottobre 2010 ha scritto a tutti i Sindaci indicando i requisiti minimi da possedere per poter essere accreditati presso il Ministero. A tal fine il Suap deve possedere:

- una casella di posta elettronica certificata (Pec) istituzionale;
- la firma digitale rilasciata al responsabile dello Sportello, per la sottoscrizione degli atti;
- un’applicazione software per la lettura dei documenti firmati digitalmente;
- un sistema di protocollazione informatica della documentazione in entrata e in uscita;
- un sito web del Suap o area ad esso riservata nel sito istituzionale, nella quale siano pubblicate le informazioni sui procedimenti amministrativi oltre alle modulistiche di riferimento e che preveda per gli utenti la possibilità di verificare lo stato di avanzamento delle pratiche. Tale area web può essere collocata anche all’interno di portali realizzati dalla forma associativa di appartenenza o dalla Provincia o dalla Regione di riferimento.

I Comuni che non saranno in grado di attestare la capacità di gestione telematica del procedimento o che non istituiranno lo Sportello *vedranno sottratto il Suap a favore delle Camere di commercio*, alle quali sarà delegata ex lege la competenza. Tale previsione è motivata dal Governo con la necessità di dare effettività alla presenza e all’attività dello Sportello unico sull’intero territorio nazionale, tuttavia presenta anche l’aspetto della illegittima espropriazione ai Comuni di una competenza propria.

Si discute pertanto se, nel caso di delega ex lege alla Camera di commercio, tale delega operi solo per la parte di front office (sportello unico) o anche per il back office, che comporta la gestione dell’intero procedimento. Nel primo caso, l’obiettivo del Governo, di garantire la gestione dell’intero procedimento on line (nell’ipotesi che le Camere di commercio non abbiano difficoltà a garantirla) svanirebbe e, anzi, sfocerebbe in una complicazione, creata dal doppio livello di competenza sul medesimo procedimento. A favore di questa soluzione si è espresso anche l’Anci. Il secondo caso è più coerente con gli obiettivi di semplificazione e con la natura di una delega di “funzioni”, così come è richiamata dalle norme, ma verrebbe trasferito alla Camera di commercio l’intero servizio di Sportello unico per le attività produttive, con problemi organizzativi insormontabili, relativi al personale (di cui la Camera di commercio avrebbe carenza e che nei Comuni rimarrebbe inutilizzato), all’aggiornamento delle banche dati dei Comuni, alla tenuta degli archivi, alle competenze da acquisire, ecc. Tale soluzione appare difficilmente praticabile e giustificabile.

Il Governo ha rubricato enfaticamente “Impresa in un giorno” l’art. 38 del DL 112/2008<sup>9</sup> e così il portale pensato a supporto dell’attività dei Suap (art. 3, DPR 160/2010). Esso costituisce anche il riferimento nazionale per l’accesso alle informazioni che devono essere messe a disposizione dei prestatori di servizi, ai sensi della Direttiva 2006/123/CE. Il portale non sostituisce

---

<sup>8</sup> Centoventi giorni dalla pubblicazione del Regolamento sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 30 settembre 2010.

<sup>9</sup> Il DL 112/2008, “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito in legge 133/2008, all’art. 38 contiene i principi e i criteri per la riforma dello Sportello unico per le attività produttive.

tutti i portali di Regioni ed Enti locali, ma interopera con essi. Pertanto Regioni e Comuni non si sentano dispensati dalla realizzazione di propri siti web e portali destinati alle imprese, che avranno appositi link sul portale nazionale. In ogni caso quest'ultimo dovrà:

- fornire servizi informativi e operativi ai Suap, con particolare riferimento all'applicazione della "Direttiva servizi";
- divulgare le tipologie di "autorizzazione" per le quali è sufficiente l'attestazione delle Agenzie delle imprese ai fini dell'avvio dell'attività;
- prevedere l'utilizzo della procura speciale, con le stesse modalità previste per la comunicazione unica per la nascita dell'impresa;
- contenere un sistema per assicurare il pagamento degli oneri a carico delle imprese nei procedimenti di competenza del Suap. Il pagamento potrà essere effettuato "anche mediante l'Agenzia per le imprese";
- costituire punto unico di contatto nazionale con le autorità competenti, ai sensi del D. Lgs. 59/2010<sup>10</sup>, di attuazione della Direttiva servizi.

Cambiano le *tipologie di procedimenti*; non più il procedimento semplificato e il procedimento autocertificato del DPR 447/1998, ma il procedimento automatizzato (sostanzialmente un procedimento autocertificato con l'aiuto della Scia) e il procedimento ordinario. Il primo si applica in caso di Dia (oggi Scia) edilizia e consente all'imprenditore di avviare immediatamente l'attività. Le Pubbliche amministrazioni dovranno trovare nuove intese con lo Sportello unico per svolgere in modo coordinato l'attività di controllo entro 60 giorni. Il secondo si applica negli altri casi, in particolare quando è richiesto il Permesso di costruire, e dovrà concludersi entro 90 giorni. Sarà utile concordare con le Pubbliche amministrazioni coinvolte la convocazione di conferenze di servizi istruttorie periodiche, come anche il Regolamento suggerisce. Le conferenze sono obbligatorie nel caso in cui la conclusione degli endoprocedimenti sia prevista oltre ai 90 giorni. In caso di mancata espressione del parere da parte delle Pubbliche amministrazioni nel termine di 90 giorni, il Suap deve comunque concludere il procedimento; in tal caso le Pubbliche amministrazioni inadempienti sono responsabili delle eventuali non conformità del progetto approvato alla legge.

Rimane il procedimento di *variante urbanistica "accelerata"* in caso di insufficienza di aree destinate ad insediamenti produttivi, ma la sua disciplina è troppo generica e richiederà importanti interventi a livello di regolamentazione locale per dare certezza e chiarezza al procedimento.

Viene introdotta una nuova disciplina della chiusura dei lavori, che supera la disciplina del collaudo ex art. 9, DPR 447/1998. *L'agibilità definitiva potrà essere attestata dal direttore dei lavori* e ciò consente l'immediato avvio dell'esercizio dell'attività. In tal caso è previsto un intervento di controllo delle Pubbliche amministrazioni competenti, con il coordinamento dello Sportello unico, da concludere inderogabilmente entro 90 giorni.

L'efficacia del nuovo Regolamento dello Sportello unico decorre dal 29 marzo 2011 (180 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale), a parte il procedimento ordinario e il procedimento di variante urbanistica "accelerata", per i quali l'efficacia decorre dal 30 settembre 2011 (un anno dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale). A ben vedere, tale efficacia "scaglionata" in due tempi crea più problemi che utilità.

## **Analisi del procedimento ordinario per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi**

Nella tavola 1 si trova il diagramma di flusso del procedimento ordinario per la realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi (in altri numeri della rivista verranno esaminati gli altri procedimenti disciplinati dal DPR 160/2010). Qui di seguito è riportata l'analisi del

---

<sup>10</sup> "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno".

medesimo procedimento, secondo una sequenza logica dei passi che il responsabile del Suap dovrà svolgere.

Dovranno essere sottoposti a procedimento ordinario (art. 7 del DPR 160/2010) tutti quegli interventi di realizzazione (o modificazione) degli impianti produttivi di beni o servizi che si trovino in almeno una delle seguenti condizioni:

- 1) sia necessario il rilascio del permesso di costruire;
- 2) sia necessario un parere o un'autorizzazione in relazione alla presenza di vincoli ambientali (ad esempio il vincolo idrogeologico<sup>11</sup>, la cui competenza è stata delegata dalle Regioni alle Province o alle Comunità montane);
- 3) sia necessario un parere o un'autorizzazione in relazione alla presenza di vincoli paesaggisti o culturali (ad esempio quelli tutelati dalle Soprintendenze<sup>12</sup>);
- 4) sia necessario un parere o un'autorizzazione imposti dalla normativa comunitaria (come nel caso delle autorizzazioni previste dal D. Lgs. 152/2006<sup>13</sup>);
- 5) sia necessario un atto rilasciato da un'Amministrazione preposta alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze (anche se raramente queste Amministrazioni intervengono nei procedimenti inerenti le attività produttive di beni e servizi).

Il procedimento appare lacunoso in diversi punti, per cui sarà necessario, per dare certezze all'interessato, ma anche all'operatore del Suap, costruire un processo logico, integrando le parti mancanti nel procedimento disegnato, facendo riferimento ai principi generali del procedimento e alle prassi consolidate, a condizione che rispettino le leggi.

Coerentemente con il modello completamente telematico del Suap e del procedimento unico, anche in questo caso la norma chiarisce che "tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici richiesti sono comunicati con modalità telematica" (art. 7, c. 4).

*Primo passo: presentazione delle istanze e richiesta di pareri.* Il Suap, appena riceve la domanda, ne verifica la completezza formale. Nel caso in cui la domanda non sia completa, il Suap la rigetterà. In questo caso il procedimento non si considera avviato; pertanto, i termini per tale adempimento, benché non siano fissati dalle norme, dovranno essere immediati o, al massimo, dovranno essere contenuti in uno o due giorni. Nel caso in cui la domanda sia completa e sia necessario "acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse Amministrazioni pubbliche" (art. 7, c. 3), come sempre sarà, dovendo coinvolgere le Pubbliche amministrazioni competenti per i profili 1) – 5), sopra richiamati, il Suap trasmetterà l'istanza e gli allegati tecnici alle Pubbliche amministrazioni medesime, per l'espressione del parere o il rilascio degli altri atti di consenso previsti dalle normative di settore.

*Secondo passo: conferenza di servizi.* Il Suap può convocare la conferenza di servizi, quando sia necessario acquisire pareri o altri atti di assenso dalle Pubbliche amministrazioni o dagli uffici comunali competenti. La convocazione della conferenza di servizi può essere richiesta anche dall'interessato o dall'Agenzia per le imprese, alla quale si fosse rivolto l'interessato (provocando, in questo caso, un passaggio in più). La norma non fa riferimento agli uffici comunali, ma essi dovranno essere evidentemente coinvolti quando necessario, per analogia alla disposizione dell'art. 5, che prevede il loro coinvolgimento, quando siano competenti per specifici endoprocedimenti: è evidente il caso dell'ufficio edilizia. D'altra parte il Suap "dovrà" convocare la conferenza di servizi nel caso in cui i procedimenti per il rilascio dei pareri o degli altri atti di assenso abbiano una durata superiore ai 90 giorni (è il caso della Soprintendenza) o quando ciò fosse previsto dalla normativa

<sup>11</sup> Disciplinato dal RDL 3267/1923, "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani", tutt'ora vigente.

<sup>12</sup> Ai sensi del D. Lgs. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

<sup>13</sup> "Norme in materia ambientale", che recepisce diverse direttive comunitarie in materia ambientale e che, quindi, disciplina il rilascio di autorizzazioni nella medesima materia, "imposte dalla normativa comunitaria", quali le autorizzazioni agli scarichi di acque reflue, l'autorizzazione integrata ambientale, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

regionale. Alla conferenza di servizi sarà presente sia il Responsabile del Suap, nel ruolo di Amministrazione procedente, con la competenza sul procedimento unico, sia il Responsabile del Servizio Edilizia, nel ruolo di Amministrazione competente di uno specifico endoprocedimento.

La lettura del c. 3 dell'art. 7, congiunta alla lettura del c. 1 del medesimo art. 7, pone l'interrogativo su quali debbano essere i tempi di conclusione del procedimento ordinario. L'ipotesi che si può assumere è che i tempi di conclusione del procedimento ordinario per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi siano:

- a) 60 giorni dal ricevimento della documentazione completa, salvo il tempo di sospensione per le integrazioni da richiedere entro 30 giorni, se non debbano essere richiesti pareri ad altre Pubbliche amministrazioni;
- b) 90 giorni nel caso in cui debbano essere richiesti pareri ad altre Pubbliche amministrazioni. E' sempre questo il caso, quando si attivi il procedimento ordinario per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi. Infatti, quando gli endoprocedimenti debbano essere conclusi entro 90 giorni, il responsabile del Suap "può" convocare la conferenza di servizi; se non la convocherà attenderà fino a 90 giorni per ricevere i pareri e concludere il procedimento.

D'altra parte, quando gli endoprocedimenti abbiano un tempo di conclusione superiore a 90 giorni, il responsabile del Suap "deve" convocare la conferenza di servizi, i cui lavori non possono superare i 90 giorni (art. 14 ter, c. 3, della legge 241/1990). Questa coincidenza fa pensare che il legislatore, obbligando il responsabile del Suap a convocare la conferenza di servizi nel caso di endoprocedimenti di durata superiore a 90 giorni, abbia voluto ricondurre al termine massimo di 90 giorni la durata del procedimento unico. In realtà questo è un termine un po' ballerino, perché quando le norme dettano queste tempistiche, spesso dimenticano gli inevitabili tempi "interstiziali" delle attività di connessione tra una fase e l'altra del procedimento (ad esempio tra la data di convocazione della conferenza e quella in cui si effettua). Integrando le disposizioni dell'art. 7 del DPR 160/2010 e le disposizioni degli artt. 14 - 14 quater della legge 241/1990 (che disciplinano la conferenza di servizi), il procedimento potrà svolgersi con la seguente tempistica massima:

- 1) 10 giorni per la convocazione della conferenza di servizi dal ricevimento della domanda da parte del Suap. In realtà questo termine non è stabilito né dal DPR 160/2010, né dalla legge 241/1990, ma pare un termine massimo congruo; il responsabile del Suap dovrà operare, anche a livello organizzativo per ridurre questi tempi anche a due o tre giorni;
- 2) 30 giorni per tenere la prima riunione della conferenza di servizi (art. 14 ter, c. 01, legge 241/1990), quando si tratti di progetti complessi; 15 giorni negli altri casi. Supponiamo il caso peggiore del progetto complesso. Supponiamo però che tutte le Pubbliche amministrazioni convocate possano intervenire, perché, diversamente, dovrebbe essere concordata una nuova data, entro i 10 giorni successivi (o 15 giorni se la Pubblica amministrazione richiedente è una Soprintendenza);
- 3) 90 giorni per la conclusione della conferenza di servizi, a meno che non si debba acquisire la Valutazione di impatto ambientale (Via), nel qual caso la conclusione dei lavori si sposta in avanti di ulteriori 90 giorni;
- 4) 5 giorni per la redazione dell'atto finale da parte del Suap, la firma e la sua consegna.

Totale 130 giorni, ovviamente senza considerare i casi in cui sia necessaria la Via o in cui si manifesti il motivato dissenso. In ogni caso, di fronte all'incertezza dei termini, il responsabile del Suap dovrà accelerare al massimo le fasi intermedie, con atteggiamento sollecitativo e proattivo.

*Terzo passo: richiesta documentazione integrativa.* Non si esamina qui il caso in cui non vi siano da espletare endoprocedimenti di competenza di altre Pubbliche amministrazioni o altri uffici comunali, in quanto si tratta di una ipotesi non data (in tale caso, infatti, si applicherebbe la Scia, tramite procedimento automatizzato). L'art. 7, nel disciplinare questo caso, evidentemente si riferisce all'ipotesi di domanda per l'avvio dell'esercizio dell'attività, quando non ricorrano le condizioni per l'attivazione del procedimento con Scia.

Consideriamo, quindi, il caso in cui sia stato richiesto il parere di altre Pubbliche amministrazioni competenti e non sia stata convocata la conferenza di servizi. In questo caso si

ritiene che la richiesta di integrazioni debba essere trasmessa dal Suap all'interessato entro 30 giorni dalla presentazione della domanda al Suap stesso; pertanto, le Pubbliche amministrazioni dovranno far pervenire al Suap le loro richieste di integrazione, in tempo utile affinché lo Sportello unico possa rispettare il termine di 30 giorni. Tale termine non è indicato espressamente dal DPR 160/2010, in questo caso specifico, ma si ritiene di poterlo ricavare dalla legge sul procedimento (legge 241/1990) e per analogia dal termine di 30 giorni che il Suap deve comunque rispettare per la richiesta di integrazioni, quando non siano previsti endoprocedimenti.

Nel caso in cui sia convocata la conferenza di servizi, finalizzata all'acquisizione di pareri o altri atti di consenso, le eventuali richieste di integrazione – come previsto dall'art. 14 ter, c. 8, della legge 241/1990 – dovranno sorgere nel seno della conferenza stessa ed essere trasmesse, di conseguenza, dal Suap all'interessato. Si ritiene che la decisione della richiesta di integrazione documentale, debba essere assunta nella prima riunione della conferenza. In questo caso i lavori della conferenza di servizi non saranno interrotti, ma l'interessato avrà 30 giorni di tempo per presentare i documenti in precedenza mancanti o carenti, dopodiché i lavori della conferenza riprenderanno e le Pubbliche amministrazioni li concluderanno con gli elementi (documenti, relazioni, planimetrie, ecc.) a disposizione.

*Quarto passo: conclusione del procedimento.* Nel caso in cui sia stata chiesta documentazione integrativa (non essendo convocata la conferenza di servizi) e questa non sia pervenuta nei termini, il Suap concluderà negativamente il procedimento, archiviando la pratica. Potrà eventualmente concedere una proroga, se richiesta tempestivamente e motivata. L'attività di realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi non potrà iniziare. Nel caso in cui la documentazione integrativa sia presentata nei termini, il Suap la trasmetterà alle Pubbliche amministrazioni per l'espressione del parere definitivo o il rilascio degli atti di consenso previsti. I tempi di conclusione del procedimento inizieranno di nuovo a decorrere dalla data di presentazione delle integrazioni.

Se i pareri e gli atti di consenso delle Pubbliche amministrazioni e degli uffici comunali competenti pervengono al Suap nei termini del procedimento, ma vi è anche un solo parere o altro atto di consenso negativo, lo Sportello unico dovrà concludere negativamente il procedimento. In questo caso, se l'interessato intende realizzare l'intervento, dovrà ripresentare la domanda e il progetto modificato, tenendo conto delle motivazioni che hanno indotto la Pubblica amministrazione ad esprimersi negativamente; oppure potrà chiedere la convocazione di una conferenza di servizi per acquisire un parere preventivo sulla diversa soluzione progettuale, che tenga conto delle ragioni che hanno condotto al precedente parere negativo e ripresentare poi il progetto, corredato del favorevole parere preventivo.

Il Suap dovrà concludere negativamente il procedimento anche nel caso in cui la conferenza di servizi abbia concluso nei tempi di legge i propri lavori e la prevalenza delle Pubbliche amministrazioni partecipanti si siano espresse negativamente, secondo la disciplina dettata dall'art. 14 ter, c. 6 bis, della legge 241/1990.

Lo Sportello unico per le attività produttive, invece, dovrà concludere positivamente il procedimento quando:

- 1) non avendo convocato la conferenza di servizi, siano pervenuti nei tempi previsti dalla legge tutti i pareri favorevoli e gli atti di consenso di competenza delle Pubbliche amministrazioni e degli uffici comunali;
- 2) la conferenza di servizi abbia concluso nei tempi di legge i propri lavori e vi sia stata la prevalenza delle Pubbliche amministrazioni partecipanti favorevoli;
- 3) non avendo convocato la conferenza di servizi, non siano pervenuti nei tempi di legge tutti o alcuni dei pareri richiesti alle Pubbliche amministrazioni e agli uffici comunali competenti e quelli pervenuti siano favorevoli;
- 4) la conferenza di servizi non abbia concluso i propri lavori nei tempi di legge.

I casi 3) e 4) sono disciplinati dal combinato disposto dell'art. 7, c. 3, del DPR 160/2010 e dell'art. 38, c. 3, lett. h) del DL 112/2008, secondo il quale, nei casi in cui la conferenza di servizi

non concluda i propri lavori nei termini di legge o nei casi in cui, non essendo stata convocata la conferenza di servizi, le Pubbliche amministrazioni e gli uffici comunali competenti non abbiano comunicato il parere o gli atti di consenso richiesti nei termini di legge, il Suap “conclude in ogni caso il procedimento, prescindendo dal loro avviso; in tal caso, salvo il caso di omessa richiesta dell’avviso, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione degli avvisi medesimi”. Tale responsabilità ricadrà, per deduzione, sugli enti inadempienti, che sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto “cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”, come stabilito dall’art. 2 bis della legge 241/1990, introdotto dalla legge 69/2009<sup>14</sup>. In questo caso vi saranno conseguenze rilevanti per il dirigente responsabile. Innanzitutto l’ente si rivarrà sul dirigente per recuperare le somme conseguenti al risarcimento; inoltre “la mancata emanazione del provvedimento nei termini di legge costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale” (art. 2, c. 9, legge 241/1990, come modificato dalla legge 69/2009), e “di esso si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato”, come specificato dal secondo comma dell’art. 7 della legge 69/2009.

Peraltro la giurisprudenza era già orientata in questo senso. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il mancato rispetto del termine di adozione del provvedimento finale presupponga la colpa della Pubblica amministrazione per la violazione delle regole di buon andamento. In tali casi la presunzione di colpevolezza può essere vinta dalle prove portate dalla Pubblica amministrazione coinvolta, sull’esistenza di errori scusabili o fatti non imputabili alla stessa<sup>15</sup>.

### **Nasce l’Agenzia per le imprese**

Con il DPR 159/2010, nascono le Agenzie per le imprese. Esse sono soggetti privati dotati di personalità giuridica, con il compito di accertare e attestare la sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla normativa per l’esercizio dell’attività di impresa. Dopo aver svolto questa attività istruttoria, se i procedimenti non comportano attività discrezionale e se l’esito è positivo, le Agenzie rilasciano all’imprenditore e contestualmente trasmettono al Suap una “dichiarazione di conformità, comprensiva della Scia o della domanda presentata dal soggetto interessato corredata dalle certificazioni ed attestazioni richieste, che costituisce titolo autorizzatorio per l’esercizio dell’attività e per l’avvio immediato dell’intervento dichiarato” (art. 6, c. 2, DPR 160/2010).

Per svolgere l’attività, le Agenzie per le imprese dovranno essere accreditate presso il Ministero per lo sviluppo economico. A tal fine dovranno possedere specifiche certificazioni di qualità e dimostrare assoluta terzietà e indipendenza rispetto agli interessi delle imprese, pertanto non potranno svolgere consulenza a loro favore.

Nulla dicono i Regolamenti sulla modalità di conclusione dei procedimenti nel caso in cui essi comportino attività discrezionale, ma al riguardo viene in aiuto l’art. 38, c. 3, lett. c) del DL 112/2008, che aveva in precedenza stabilito che nel caso in cui i procedimenti comportino attività discrezionale da parte della pubblica amministrazione, le Agenzie possono svolgere solo attività istruttoria “in luogo e a supporto dello Sportello unico”.

Non è detto, sia nel DPR 159/2010, sia nel DPR 160/2010, se i compiti di controllo stabiliti dall’art. 19 della legge 241/1990, che disciplina la Scia, spettino al Suap e alle Pubbliche amministrazioni competenti per i singoli endoprocedimenti o alle Agenzie per le imprese. La cosa è particolarmente delicata quando si tratti di procedimenti per la realizzazione (o modificazione) di impianti produttivi di beni o servizi, che hanno un impatto rilevante e duraturo sul territorio. Si ritiene che i controlli debbano essere svolti dall’Agenzia per le imprese in fase di istruttoria preventiva, per cui nulla spetti al Suap e alle Pubbliche amministrazioni competenti riguardo al controllo. Infatti, se così non fosse vi sarebbe una duplicazione di funzioni, non giustificabile in

---

<sup>14</sup> “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”.

<sup>15</sup> Confronta Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 65 del 12.1.2009.



termini di efficienza del sistema amministrativo in materia di imprese, del quale le Agenzie per le imprese entrano a far parte.

Le Agenzie per le imprese nascono in base alla petizione di principio che i Suap non siano efficienti o siano meno efficienti di quanto sarebbe necessario. Tuttavia non si intravede il vantaggio per l'imprenditore di rivolgersi all'Agenzia, in quanto sembra che questa dovrà svolgere un'istruttoria preventiva<sup>16</sup>, mentre presentando la Scia al Suap l'attività potrà iniziare immediatamente e i controlli interverranno successivamente. Ma anche se così non fosse, anche se l'impresa potrà avviare l'attività contestualmente alla presentazione della Scia all'Agenzia, non vi sarebbe alcun vantaggio rispetto alla presentazione della medesima Scia al Suap.

Per la caratterizzazione del procedimento svolto dalle Agenzie assume rilievo quanto affermato nella relazione illustrativa del Regolamento, che "solo l'esito positivo dell'attività svolta dalle Agenzie avrà il valore giuridico di un atto". Pertanto vi è da ritenere che il terzo controinteressato possa impugnare l'attestazione di conformità rilasciata dall'Agenzia, mentre l'interessato non possa impugnare l'esito negativo dell'istruttoria o l'inerzia dell'Agenzia. Ma forse sarà la giurisprudenza a stabilire che cosa possa essere impugnato e che cosa no, visto che il legislatore non l'ha fatto.

Inoltre, non sono disciplinati aspetti cruciali del procedimento gestito dalle Agenzie: i tempi di conclusione, il potere di interloquire con altre Pubbliche amministrazioni per lo svolgimento dell'istruttoria, la responsabilità amministrativa, l'individuazione e i compiti del responsabile del procedimento, il diritto di accesso. In fondo, per risolvere questi interrogativi sarebbe stato sufficiente disporre che "la disciplina del procedimento, di cui alla legge 241/1990, si applica alle Agenzie per le imprese".

Ulteriore confusione è creata dalla considerazione riportata nell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (Air), che accompagna il provvedimento, per cui le microimprese potranno "delegare alle Agenzie ogni rapporto con le Amministrazioni pubbliche e di concentrarsi sulla loro vera missione". Sembrerebbe emergere da questa considerazione un ruolo di consulenza delle Agenzie, che è invece vietato dal Regolamento. Infatti, secondo quanto prevede il Regolamento, le Agenzie dovrebbero essere alternative alla pubblica amministrazione nella istruttoria e nelle conclusioni di alcuni procedimenti di "autorizzazione" alle imprese. Il documento di Air prosegue affermando che le Agenzie servono anche al fine di consentire alle "imprese di superare eventuali problematiche connesse all'utilizzo esclusivo delle modalità telematiche per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo", lasciando così intendere che le imprese che presenteranno domande e dichiarazioni al Suap dovranno farlo in forma esclusivamente telematica, mentre alle Agenzie potranno presentare anche domande e dichiarazioni in forma cartacea. Tale disposizione configura una alterazione della parità di condizioni operative fra Suap e Agenzie per le imprese, favorendo queste ultime in un mercato nel quale le microimprese non sono ancora preparate alla sfida telematica. Queste saranno così orientate a rivolgersi alle Agenzie per evitare la "complicazione" della domanda telematica. Ma se la domanda telematica è supposta, sia pure indirettamente, come una complicazione, allora non si giustifica l'obbligo imposto al Suap di operare esclusivamente con tale modalità.

Le associazioni imprenditoriali, in occasione del confronto nell'apposita commissione parlamentare per l'esame dell'art. 38 del DL 112/2008, segnalano l'interesse a poter svolgere l'attività di Agenzia, chiedendo che il Regolamento lo prevedesse. Così è stato, tuttavia, proprio per esse si pongono dubbi e interrogativi sulla possibilità di svolgere l'attività di Agenzia. Infatti questa attività deve essere assolutamente "terza" rispetto all'attività di servizio e consulenza, che svolgono principalmente le associazioni di categoria. Infatti l'allegato al decreto (Modalità di presentazione dell'istanza di accreditamento) dispone, al punto 5, di "indipendenza e terzietà"<sup>17</sup> dell'Agenzia,

---

<sup>16</sup> "L'Agenzia, compiuta l'istruttoria, trasmette, in modalità telematica, al Suap una dichiarazione di conformità ..." (art. 6, c. 1, DPR 160/2010).

<sup>17</sup> La X Commissione permanente industria del Senato "ha richiamato la necessità di garantire che le Agenzie per le imprese operino nelle loro funzioni istituzionali con assoluta terzietà rispetto agli interessi delle imprese che ad esse si

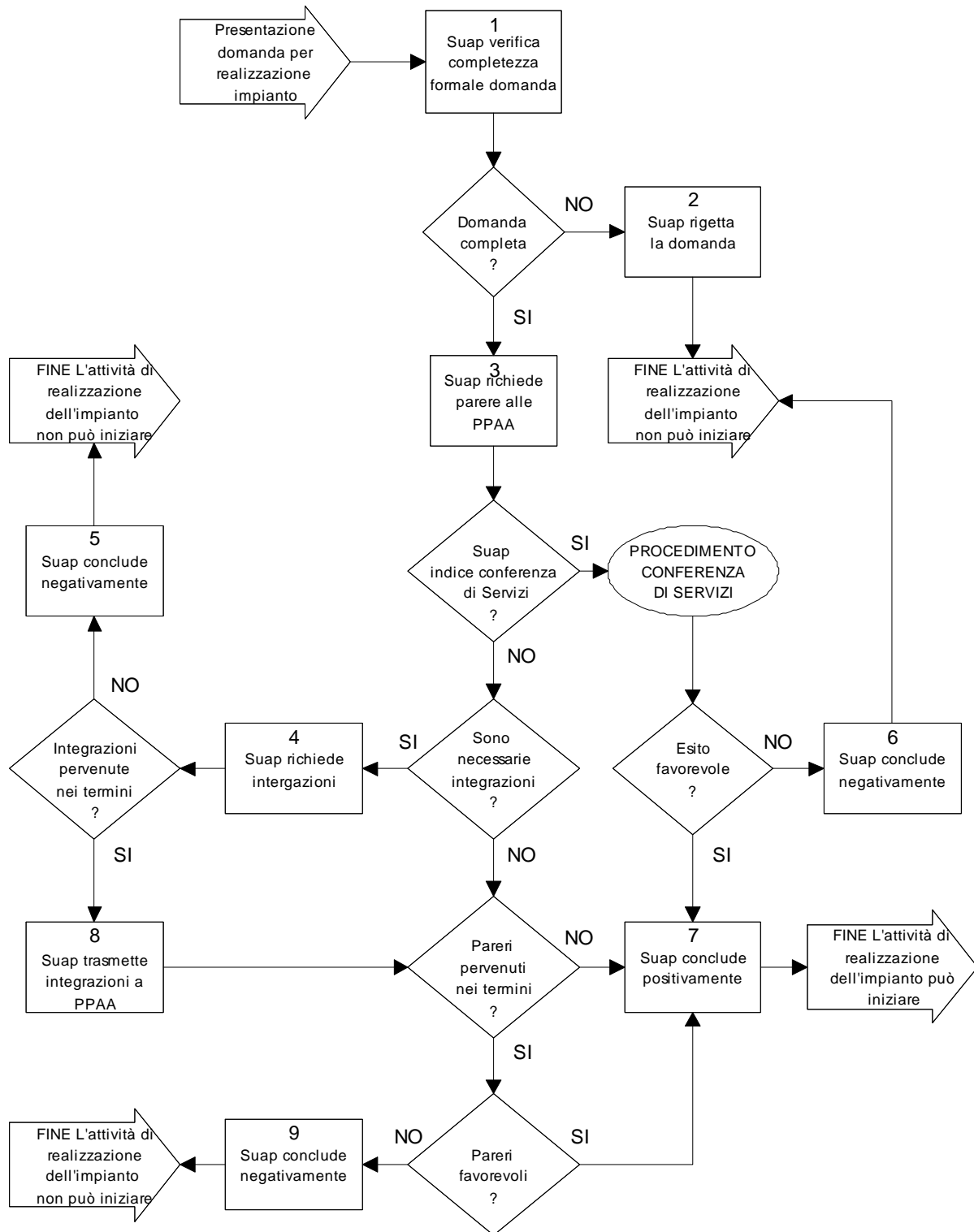
stabilendo che l’Agenzia e il suo personale non può intervenire nella predisposizione della documentazione di cui devono verificare la conformità, non può fornire servizi di consulenza alle imprese che si rivolgono all’Agenzia e che detto personale deve essere libero da ogni forma di pressione e incentivo, soprattutto di ordine finanziario.

---

rivolgono e all’opportunità di favorire il raccordo con la rete di supporto e servizi dei professionisti e delle associazioni di categoria territoriali”, come espressamente richiamato nella relazione illustrativa dello schema di Regolamento.

**Tavola 1**

**Procedimento ordinario per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi**



**Legenda**

PPAA = Pubbliche amministrazioni

Suap = Sportello unico per le attività produttive

