

NUOVO SUAP: IL PROCEDIMENTO AUTOMATIZZATO

Nel n. 11/2010 di questa rivista è stato presentato il nuovo Sportello unico per le attività produttive ed è stato analizzato, in particolare, il procedimento ordinario per la realizzazione di un impianto produttivo di beni e servizi. In questo articolo, dopo un accenno ai problemi della semplificazione, viene analizzato il procedimento automatizzato per l'avvio dell'esercizio dell'attività d'impresa e per la modifica dell'impianto produttivo

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

pubblicato sulla rivista *Azienditalia* n. 4/2011, edita dall'Ipsa di Milano

Il Suap, strumento di semplificazione

Da almeno venti anni si è sempre più diffusa, sia in Italia sia in molti altri Paesi, la consapevolezza che un ambiente favorevole all'attività delle aziende è di grande importanza per promuovere il benessere economico e sociale. Ogni anno vengono pubblicati i costi della burocrazia che gravano sulle imprese, secondo le stime delle associazioni imprenditoriali. Vengono anche diffusi i dati del Rapporto annuale "Doing Business" della Banca Mondiale, richiamato anche dall'Analisi dell'impatto della regolamentazione, effettuata in relazione al d.p.r. n. 160/2010¹, quale riferimento di *benchmark* per gli obiettivi del Regolamento, da realizzare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale entro tre anni dall'entrata in vigore del Regolamento medesimo².

Emergono le difficoltà che maggiormente sembrano influenzare negativamente la produttività delle aziende e quindi il reddito delle famiglie: gli elevati oneri di chiusura delle aziende in crisi, le autorizzazioni necessarie per costruire un nuovo stabilimento produttivo, i costi delle procedure burocratiche da espletare per costituire un'azienda, gli oneri fiscali complessivi, le difficoltà di ottenere i finanziamenti necessari per finanziare gli investimenti, i costi da sostenere per l'applicazione dei contratti, gli ostacoli agli scambi internazionali. Statisticamente meno significativi appaiono gli effetti negativi sulla produttività delle aziende dei costi di trasferimento della proprietà degli immobili aziendali, delle difficoltà di assumere e licenziare i lavoratori, dell'insufficiente livello di protezione degli investitori.

Tuttavia per semplificare si interviene in modo occasionale, scrivendo nuove leggi o modificandone altre, senza verificare se le precedenti sono state applicate e se non lo sono state, senza chiedersi il perché. Senza cultura della semplificazione, senza azioni di sostegno, senza interventi sul piano organizzativo e istituzionale, il continuo fare e disfare le norme rischia di peggiorare la situazione, con la conseguenza che i vincoli aumentano e i controlli diminuiscono. Tutto ciò provoca più lacci per le imprese che vogliono operare nella legalità e mano libera per quelle più spregiudicate. Troppe regole, confuse e difficili da interpretare anche per gli operatori della pubblica amministrazione, corrispondono a nessuna regola.

Semplificare significa in primo luogo eliminare - eliminare, non riscrivere - norme inutili o sproporzionate rispetto agli interessi da tutelare, sulla base di un programma organico e non in modo occasionale. Semplificare significa anche legiferare con chiarezza e semplicità, in modo che il giorno dopo non si aprano contrapposizioni sulla loro interpretazione e applicazione. Semplificare significa anche coltivare la cultura della semplificazione e l'orientamento al risultato presso gli operatori della pubblica amministrazione, restituendo loro la dignità del ruolo.

Cattivi indicatori della politica di semplificazione sono l'incremento delle norme, anche se finalizzato a semplificare; la produzione di interventi disorganici, come dimostra la vicenda della nascita della Segnalazione certificata di inizio attività, pur con i suoi portati positivi di

¹ 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".

² L'art. 11, comma 1, d.p.r. n. 160/2010 stabilisce che il Governo, nei primi tre anni di applicazione della nuova disciplina, deve relazionare annualmente al Parlamento sull'attività e il funzionamento dei Suap.

semplificazione, che avviene in modo del tutto occasionale ed “emendatario”; il perseguimento della logica derogatoria, che caratterizza la disciplina delle “Zone a burocrazia zero”, introdotte dall’art. 43 del d.l. n. 78/2010³, in cui l’avvio dell’impresa, nelle regioni del Sud, dovrebbe essere autorizzato in una unica istanza da un commissario del Governo, sostituendo i provvedimenti di ogni altra autorità centrale, regionale o locale. Ma se il modello funziona, perché non applicarlo ovunque?

Nel clima di orgia semplificatoria che ha caratterizzato il 2010 è stato messo in discussione anche l’art. 41 della Costituzione⁴, reso colpevole dell’eccesso di regole e burocrazia che caratterizza il nostro impianto normativo in materia d’impresa. Ma in realtà, il colpevole è un altro: il legislatore.

Qual è il terreno della semplificazione? Il terreno della semplificazione è quello della eliminazione di leggi e regolamenti che prevedono adempimenti inutili o eccessivi; è quello della riduzione dei tempi operando sull’organizzazione, sulla tecnologia e sulla cultura; è quello della unificazione delle competenze negli sportelli unici; è quello del più ampio ricorso alle autocertificazioni e asseverazioni; è quello del disegno di pochi procedimenti per tante attività; è quello del rafforzamento dei controlli successivi rispetto a quelli preventivi. Tutto questo può essere realizzato senza modificare l’art. 41.

D’altra parte tanti vincoli sono imposti dalla normativa comunitaria, a tutela di interessi generali e della concorrenza; questi vincoli - pensiamo solo alla tutela dell’ambiente e alla tutela dei consumatori - non possono essere eliminati neppure con la modifica dell’art. 41.

Forse si ritiene impeditivo del libero dispiegarsi dell’intrapresa economica il secondo comma dell’art. 41? Si vuole quindi che l’impresa sia talmente libera al punto da potersi svolgere in contrasto con l’utilità sociale e recando danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana? Tale ipotesi appare, evidentemente, un eccesso neppure degno di essere discusso.

Forse non si ritiene opportuno indirizzare e coordinare l’attività economica a fini sociali? Tale precetto ha un evidente contenuto etico e, quindi, può essere discusso, ma per applicarlo o non applicarlo è sufficiente la legge (“La legge determina i programmi ...”). Non risulta che, ad oggi, la legge creata in applicazione del terzo comma dell’art. 41 della Costituzione sia stata di ostacolo all’iniziativa economica.

D’altra parte le regole servono; e servirebbero efficaci controlli sul loro rispetto. Servono per tutelare gli interessi generali dei lavoratori, delle persone e delle collettività; servono per tutelare l’ambiente e i segni che questo porta della storia dell’uomo; servono anche per tutelare la concorrenza e l’accesso sul mercato di nuovi operatori economici: senza regole si affermerebbero monopoli e i loro effetti perniciosi; servono, infine, per assicurare la coesione sociale, il benessere, il futuro dell’uomo.

I rischi e le opportunità legate al nuovo Sportello unico

La normativa del Suap si presenta come una delle maggiori innovazioni, sia per l’impatto organizzativo che coinvolge la pubblica amministrazione, anzi le diverse Pubbliche amministrazioni chiamate a partecipare al procedimento, sia per l’impatto tra pubblica amministrazione e clienti/utenti. Il regolamento Suap può essere considerato non solo come una normativa volta a realizzare il principio di sussidiarietà, bensì come una importante risposta in termini di efficacia ad esigenze manifestate dal sistema delle imprese ed una opportunità perché la pubblica amministrazione da peso burocratico/svantaggio per le imprese diventi servizio reale/vantaggio per le imprese.

Le difficoltà di attuazione sono state e sono ancora numerose, soprattutto perché l’attivazione dello Sportello unico richiede ai comuni una revisione più o meno ampia della organizzazione. Ma anche perché comporta un cambiamento della cultura e del modo di lavorare, che devono avvenire

³ “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”.

⁴ L’art. 41 Cost. recita: “L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

congiuntamente presso le diverse Pubbliche amministrazioni, coinvolte nel procedimento. Il *favor* per il cambiamento (che gli operatori pubblici devono metabolizzare) è una delle principali condizioni per l'innovazione e la crescita della pubblica amministrazione, affinché essa possa diventare servizio reale alle imprese e ai cittadini. Infatti, come afferma Georg C. Lichtenberg nei suoi aforismi: “non si può certo dire se sarà meglio quando sarà diverso, ma si può dire che è necessario che cambi, se deve migliorare”.

Ogni processo di trasformazione offre opportunità, ma presenta anche diversi rischi.

I rischi del nuovo Sportello unico sono legati:

1) *alla logica dell'adempimento*. Ad esempio, considerare lo Sportello unico per le attività produttive come uno strumento di mera acquisizione di domande è riduttivo e porta a vanificare una fra le funzioni più pregiate: la capacità di comprendere il bisogno espresso dal cliente/utente e costruire con lui un percorso efficiente per darvi risposta. Il funzionario dello Sportello unico deve saper ascoltare, capire, suggerire, consigliare, rassicurare, costruire assieme al cliente/utente la soluzione del suo problema. A ciò la telematica non è ancora in grado di rispondere;

2) *alla sottovalutazione della complessità organizzativa*, che i comuni devono affrontare per attivare compiutamente la struttura. Uno Sportello unico che sia il frutto di improvvisazione e non sia sorretto da una analisi di mercato e da una progettazione organizzativa sarà inadeguato. Il cliente/utente si troverebbe di fronte ad una scatola vuota, che non è in grado di fornire un servizio reale o che addirittura crea complicazione, e ciò alimenta il circolo vizioso della sfiducia nella pubblica amministrazione;

3) *alle attese non realistiche*, che possono essere alimentate da una conoscenza superficiale della complessità nella quale nasce e deve operare lo Sportello unico per le attività produttive. Diversi interventi, soprattutto quelli divulgativi, sono in parte responsabili dell'idea che lo Sportello unico debba esistere, essere funzionante ed efficiente, per il solo fatto di essere stato previsto dalla legge. Non è così. Ad esempio lo strumento informatico potrà aprire prospettive rivoluzionarie per il trattamento dei procedimenti, ma, come ben sappiamo, un buon software può nascere solo a seguito di una adeguata analisi dei processi. Questa analisi, nel caso dello Sportello unico, è particolarmente complessa e richiede una adeguata sperimentazione;

4) *alla lettura burocratica della norma*. Il principio ispiratore della disciplina dello Sportello unico per le attività produttive è la semplificazione. Pertanto anche la regolamentazione del procedimento unico, contenuta nel d.p.r. n. 160/2010, va gestita con la necessaria flessibilità. Infatti gli operatori dello Sportello unico si trovano di fronte una estrema varietà di tipologie di imprese (grandi o piccole, della produzione o dei servizi, interessate ad nuovo insediamento o ad un piccolo adeguamento) e di bisogni, per cui il procedimento unico disegnato dalla norma, frequentemente, risulta in parte inadeguato, se si pretende di applicarlo alla lettera. Gli operatori del Suap devono essere in grado di adattare il procedimento alle esigenze del cliente/utente, ricercando la massima semplificazione e la massima celerità, evitando di aggiungere anelli nella catena burocratica. Questo è forse il pericolo maggiore che corre lo Sportello unico. Per evitarlo è quindi necessario che il responsabile del procedimento abbia un adeguato orientamento al risultato (e non all'adempimento) e una adeguata attribuzione di potere, che gli può derivare da una delega piena e da forti competenze.

D'altra parte, come si è detto, lo Sportello unico per le attività produttive presenta grandi opportunità, quali:

1) *la costruzione di nuove relazioni con gli imprenditori*. Attraverso lo Sportello unico si crea una occasione, uno strumento che consente un rapporto organico a trecentosessanta gradi tra comune e imprenditori. Lo Sportello unico può diventare il luogo di sintesi delle politiche economiche costruite dal basso a partire dai bisogni e dai progetti del mondo imprenditoriale; il luogo dove gli imprenditori si sentono a casa loro; una porta aperta per scardinare dall'interno le inefficienze della pubblica amministrazione, ma anche l'occasione per far comprendere agli imprenditori quali siano i vincoli dell'operare dello Sportello unico e come poterli superare assieme, nel rispetto del principio di legalità;

2) *la riorganizzazione della pubblica amministrazione*. Lo Sportello unico per le attività produttive funziona nella misura in cui diversi enti e diverse persone sono in grado di lavorare assieme in modo nuovo, superando la separatezza che caratterizza l'azione della pubblica amministrazione, costruendo momenti comuni di confronto, ricercando assieme il modo migliore di

servire il cliente/utente, ripensando i vecchi meccanismi, mettendo in discussione le proprie convinzioni, accettando una diversa modalità di considerare il potere legato alle proprie funzioni. L'organizzazione dello Sportello unico deve avvenire su base interistituzionale, con modalità negoziali e non gerarchiche: questo è il futuro di tutta la pubblica amministrazione;

3) *la semplificazione continua* è una condizione vitale per l'operare dello Sportello unico. Questa deve diventare una modalità organica di lavoro e di riprogettazione continua dei processi, per adeguare e migliorare il servizio reso. Pertanto la necessità di semplificazione continua, richiesta allo Sportello unico, diventa una opportunità di adeguamento delle prestazioni alle richieste e alle pressioni dell'ambiente esterno e, quindi, una condizione di successo dello Sportello unico stesso;

4) *l'innovazione delle politiche economiche locali*. Attraverso lo Sportello unico per le attività produttive possono essere messe in campo nuove forme di politiche economiche locali e nuove modalità di attuazione delle medesime. Anche nelle intenzioni del legislatore lo Sportello unico è lo strumento attraverso il quale la più ampia struttura comunale si rapporta con le imprese di un territorio. Esso è, quindi, l'occasione per i comuni di liberare capacità e potenzialità e di giocare un ruolo più attivo e, nello stesso tempo meno invadente, quali promotori dello sviluppo locale. Peraltro, innovare significa dare concretezza alle cose che il tempo presente rende necessarie; ma il processo innovativo non può conoscere soste, perché l'innovazione rispondente ai bisogni di oggi, apparirà obsoleta domani.

Analisi del procedimento automatizzato

Il "procedimento automatizzato" presso lo Sportello unico per le attività produttive è disciplinato dall'art. 5, rubricato "Presentazione ed effetti delle segnalazioni e delle istanze"⁵. Tale titolazione si riferisce a due procedimenti: un procedimento attivato dalla Segnalazione certificata di inizio attività⁶ ("segnalazioni") e un secondo procedimento attivato da una domanda ("istanze"), che dovrebbe essere quindi concluso con una autorizzazione. In realtà il contenuto dell'articolo tratta solo di Scia⁷. A questo riguardo va rilevato che la norma tratta di due diversi tipi di procedimento con Scia: il procedimento per l'avvio dell'esercizio dell'attività⁸ e il procedimento per la realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi⁹, quando la disciplina edilizia preveda che il titolo abilitante sia conseguito con Denuncia di inizio attività, oggi Scia¹⁰, almeno per gli impianti produttivi di beni o servizi, alla luce del dettato del d.p.r. n. 160/2010. Ciò è confermato dal rinvio che il comma 1 dell'art. 5 fa alle "attività di cui all'art. 2, comma 1" del regolamento. Tali attività sono:

- "l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi";
- la "localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività".

⁵ Il d.p.r. n. 160/2010, all'art. 6, "Funzioni dell'agenzia e avvio immediato dell'attività d'impresa", disciplina anche il procedimento automatizzato presso l'Agenzia per le imprese.

⁶ Introdotta dall'art. 49, comma 4-bis, del d.l. n. 78/2010, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", che ha sostituito l'art. 19 della legge n. 241/1990.

⁷ Benché il comma 8 richiami il formarsi del silenzio assenso, quando prevista dalla disciplina di settore, per stabilire che – in tal caso – la ricevuta emessa automaticamente "equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide".

⁸ Ad esempio, per il commercio, l'avvio dell'esercizio dell'attività è disciplinato dal d.lgs. n. 114/1998 e dal d.lgs. n. 59/2010; l'avvio dell'esercizio dell'attività di acconciatore è disciplinato dalla legge n. 174/2005 e dal d.lgs. n. 59/2010; l'avvio dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande è disciplinato dalla legge n. 287/1991 e dal d.lgs. n. 59/2010. Tutte queste norme sono integrate o superate dalle eventuali normative regionali di applicazione della Direttiva servizi.

⁹ Normato per la prima volta dal d.p.r. n. 447/1998.

¹⁰ Si discute se la Scia possa o debba essere applicata all'edilizia. Sul dibattito in atto si veda C. Facchini, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in *Azienditalia*, n. 1/2011. In ogni caso, il procedimento di Dia in edilizia è caratterizzato dal differimento dei termini per l'avvio dell'attività, pertanto assume valenza "autorizzatoria", secondo i criteri dettati al riguardo dalla Direttiva comunitaria sulla liberalizzazione dei servizi nel mercato interno (n. 2006/123/CE) e va gestita con il procedimento ordinario, di cui all'art. 7 del DPR 160/2010.

La trattazione dei due procedimenti nell'art. 5 del d.p.r. n. 160/2010 è però indistinta e ciò crea confusione in chi deve applicare la norma. Nel tentativo di fare chiarezza, l'analisi del procedimento automatizzato, disciplinato dall'art. 5, di seguito sviluppata, avverrà tenendo conto della innovata disciplina della Scia e separando i due procedimenti sopra individuati. Ovviamente, il procedimento va gestito con modalità completamente telematica.

Analisi del procedimento automatizzato con Scia per l'avvio dell'esercizio dell'attività

L'analisi del procedimento automatizzato con Scia per l'avvio dell'esercizio dell'attività (art. 5 d.p.r. n. 160/2010), seguirà i passi illustrati nel diagramma di flusso riportato alla tavola 1.

Primo passo: presentazione della Scia

La Segnalazione certificata di inizio attività è presentata al Suap (comma 1), ma nel caso in cui sia contestuale alla ComUnica, per la nascita dell'impresa, la Segnalazione va presentata alla Camera di commercio, che la trasmette immediatamente al Suap (c. 2). Non si comprende questo doppio passaggio, che nella formulazione si presenta come obbligatorio e non facoltativo. Infatti non è prevista a carico della Camera di commercio nessuna attività istruttoria e nemmeno di verifica della completezza formale della Segnalazione. Tale contestualità, inoltre, appare difficilmente praticabile: infatti, prima di iniziare l'attività (Scia), di norma, l'impresa deve esistere (ComUnica). Non solo, ma prima di iniziare l'attività, l'impresa dovrà realizzare o acquisire la sede e questa attività di acquisizione della sede è precedente e diversa dall'avvio dell'attività caratteristica, per la quale, se previsto, dovrà presentare la Scia o ottenere l'autorizzazione. Talvolta l'autorizzazione potrà essere precedente all'acquisizione dell'immobile, come nel caso delle medie e grandi superfici di vendita, secondo quanto stabilito dalla disciplina di settore.

Secondo passo: verifica della completezza e rilascio della ricevuta

Il Suap verifica con modalità informatica la completezza formale della Segnalazione e dei relativi allegati e rilascia automaticamente una ricevuta, in caso di verifica positiva (art. 5, comma 4). Questa disposizione impone che il Suap sia dotato di un software in grado di effettuare la verifica della completezza formale della Segnalazione e degli allegati e, quindi, di rilasciare "automaticamente", all'esito della verifica positiva effettuata dal software medesimo, una ricevuta, sempre per via telematica.

Non appare di soluzione immediata la sostituzione dell'uomo con un software, per la verifica della completezza formale della Segnalazione e dei suoi allegati e non appare semplice la produzione di un software di questo tipo, soprattutto in caso di trasmissione della Scia tramite casella di posta elettronica certificata (PEC). In ogni caso gli operatori del Suap dovranno avvicinarsi il più possibile a questa modalità, in attesa delle adeguate soluzioni procedurali prima e informatiche poi del problema, rilasciando immediatamente (con modalità telematica) la ricevuta di consegna della Segnalazione. Tale ricevuta consente all'imprenditore di avviare immediatamente l'esercizio dell'attività produttiva o di servizi.

La verifica della completezza formale della Segnalazione dovrà essere effettuata immediatamente; se non sarà possibile dovrà essere completata il giorno dopo o al massimo entro due giorni lavorativi (il Regolamento non stabilisce termini al riguardo). Sarà protocollata immediatamente la Segnalazione o solo dopo la verifica della completezza formale? Se la Segnalazione viene consegnata (fisicamente o telematicamente) direttamente al Suap essa verrà protocollata dopo la verifica della completezza formale. Se la Scia perviene direttamente all'Ufficio protocollo, a mano o via posta, la Scia stessa, già protocollata, sarà verificata dall'operatore di front office, in primo luogo, riguardo alla completezza formale.

Terzo passo: incompletezza formale della Scia

Il caso della verifica, con esito negativo, della completezza formale della Scia non è trattato dal Regolamento. E' però evidente che il Suap, in tale caso, dovrà adottare un atto di rigetto della Scia,

che comunichi contestualmente che l'esercizio dell'attività non può iniziare. In tale caso il procedimento non inizia neppure decorrere. Per fornire un servizio all'utente, contestualmente il Suap indicherà i motivi della incompletezza formale della Segnalazione presentata e specificherà che, per avviare l'esercizio dell'attività, l'interessato potrà presentare un'altra Scia, completa. Nel caso di esito positivo della verifica della completezza formale, la decorrenza del procedimento sarà comunque il momento della consegna della Scia allo Sportello.

La previsione di una completezza formale della Scia, prima di rilasciare la "ricevuta", come si vede, crea elementi di complicazione nel procedimento. Tali elementi di complicazione sono moltiplicati dalla procedura telematica, che richiede la distinzione tra ricevuta di PEC e ricevuta del controllo formale, la distinzione tra ricevuta del controllo formale e la comunicazione di avvio del procedimento, ecc. Meglio sarebbe applicare l'art. 19 della legge 241/1990, dove non si parla di controllo formale e di ricevuta conseguente, con molte semplificazioni in più, anche nel procedimento informatico, dove tutto può essere risolto dalla ricevuta prodotta automaticamente dal software, quando la Scia è inoltrata tramite esso e dalla ricevuta di PEC.

Quarto passo: istruttoria di merito

Nel caso in cui la Scia sia completa sarà avviata l'istruttoria finalizzata alla valutazione della correttezza sostanziale della Scia presentata. Per i procedimenti di competenza comunale, l'istruttoria si esaurisce all'interno del Suap, con la collaborazione eventuale di altri uffici comunali, benché l'art. 5 non richiami tale ipotesi. Infatti, il comma 4 prevede il rilascio della ricevuta e la contestuale trasmissione telematica della Scia e degli eventuali allegati "alle Amministrazioni e agli uffici competenti".

Se non saranno rilevate carenze sostanziali nel termine di 60 giorni, stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241/1990, l'attività, iniziata immediatamente o in attesa del decorso dei 60 giorni previsti per i controlli, secondo le autonome determinazioni dell'imprenditore, potrà proseguire. In questo caso la ricevuta rilasciata "costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione" (art. 5, comma 7).

Il caso in cui siano rilevate carenze sostanziali è esaminato al successivo "Sesto passo", unitamente al caso in cui tali carenze sostanziali siano rilevate da altre Pubbliche amministrazioni responsabili di eventuali endoprocedimenti.

Quinto passo: esito positivo dell'istruttoria

Se le Pubbliche amministrazioni, che hanno ricevuto la Scia per le verifiche di propria competenza in quanto responsabili del procedimento¹¹, non comunicano carenze sostanziali nei termini utili affinché il Suap possa intervenire a sospendere l'attività, questa può proseguire regolarmente.

Sesto passo: emergenza di carenze sostanziali

Nel caso in cui il Suap, direttamente, rilevi carenze sostanziali o queste siano rilevate e comunicate al Suap dagli altri uffici comunali o dalle Pubbliche amministrazioni responsabili di endoprocedimenti, sarà necessario stabilire se tali carenze sostanziali siano sanabili o non lo siano. Nel caso in cui non siano sanabili, il Suap comunica all'interessato la conclusione negativa del procedimento, applicando l'art. 10 bis della legge n. 241/1990¹². Nel caso in cui l'interessato non presenti memorie o le memorie non introducano dati e fatti determinanti a superare la valutazione

¹¹ Il d.lgs. n. 59/2010 stabilisce che tutte le domande e le dichiarazioni, oggi "segnalazioni" di competenza di qualsiasi pubblica amministrazione debba essere presentata allo Sportello unico per le attività produttive, se si tratta di attività di servizi.

¹² Si discute se il procedimento di cui all'art. 10-bis della legge n. 241/1990 sia o meno applicabile ai procedimenti di Dia/Scia, in quanto esso è riferito ai "procedimenti ad istanza di parte", tipologia nella quale non rientrerebbe la Dia/Scia. Tuttavia, alla luce del valore provvedimentale del silenzio serbato dall'amministrazione, decorsi 60 giorni previsti per i controlli, riconosciuto dal comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241/1990, ma anche alla luce della finalità perseguita dall'art. 10-bis, di deflazione del contenzioso, prevedendo un confronto finale fra conclusioni istruttorie dell'amministrazione e soggetto interessato che non abbia avuto occasione di conoscere preventivamente tali conclusioni istruttorie, si ritiene che esso vada applicato nel caso in esame.

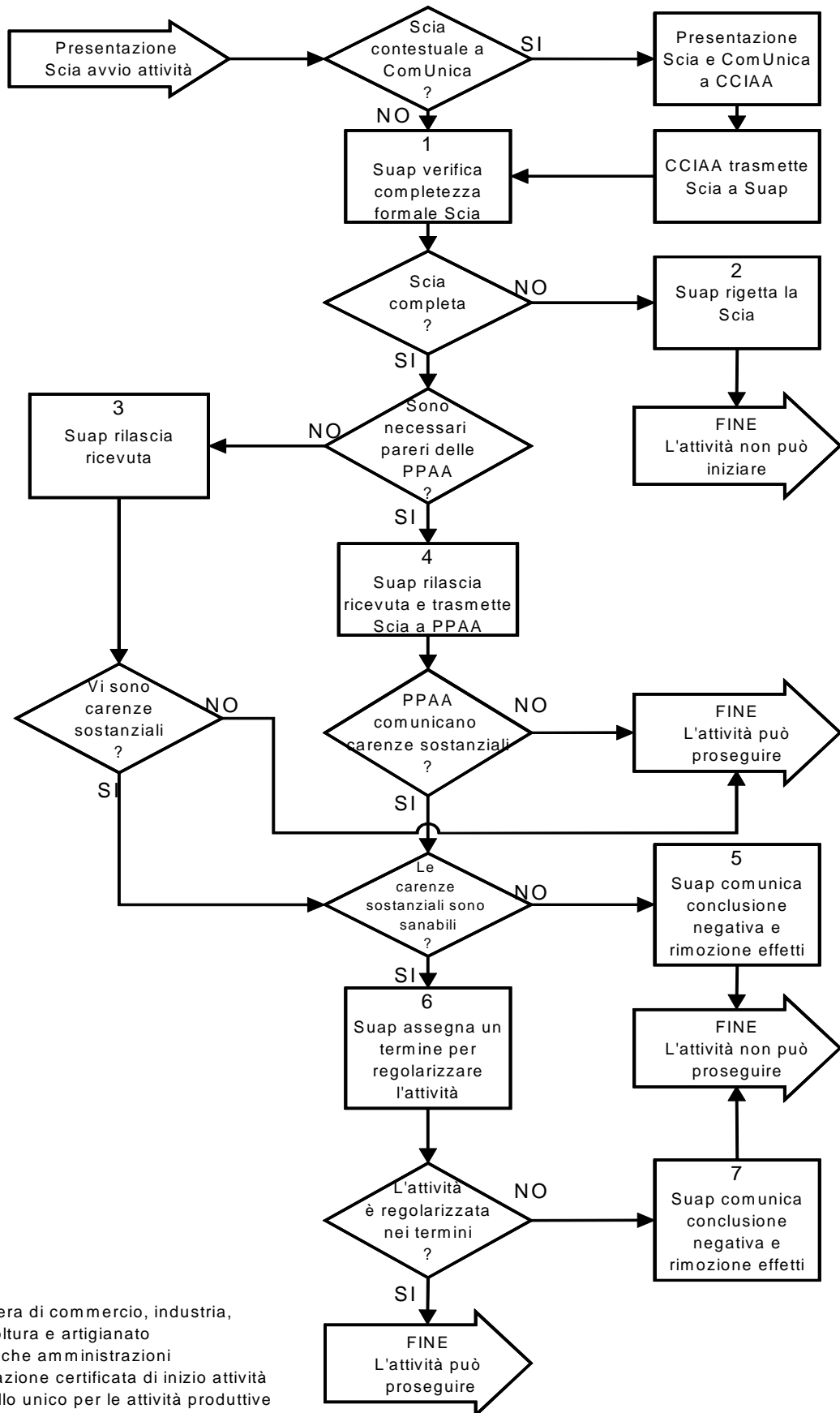
dell'esistenza della carenze sostanziali, il Suap concluderà negativamente il procedimento, adottando i provvedimenti inibitori di cui all'art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990; l'attività, anche se iniziata, non potrà proseguire.

Nel caso in cui, invece, le carenze sostanziali rilevate siano sanabili, il Suap (entro i 60 giorni stabiliti per il controllo della Scia dalla legge n. 241/1990) assegnerà un termine, non inferiore a 30 giorni, per regolarizzare l'attività; se entro tale termine la regolarizzazione non sarà compiuta, il Suap concluderà negativamente il procedimento, come sopra descritto; se invece l'attività sarà regolarizzata entro il termine assegnato, essa potrà proseguire, senza soluzione di continuità e la ricevuta rilasciata al momento della presentazione della Scia costituirà "titolo autorizzatorio".

Nulla si dice, né nel d.p.r. n. 160/2010, né nell'art. 19 della legge n. 241/1990, del caso in cui l'attività non sia regolarizzata nel termine stabilito dal Suap, ma l'interessato chieda una proroga per poterla regolarizzare. Al riguardo dovranno essere applicati i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, per decidere della eventuale concessione di un ulteriore termine per regolarizzare l'attività; per dare certezza all'imprenditore e alla pubblica amministrazione, si potrà utilizzare l'accordo *ex art. 11* della legge n. 241/1990.

E' appena il caso di rammentare che anche queste attività di comunicazione dovranno essere espletate con modalità telematica.

Tavola 1 - Procedimento automatizzato con Scia per l'avvio dell'esercizio dell'attività



Legenda
 CCIAA = Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato
 PPAA = Pubbliche amministrazioni
 Scia = Segnalazione certificata di inizio attività
 Suap = Sportello unico per le attività produttive

Analisi del procedimento automatizzato con Scia per la realizzazione dell'impianto produttivo di beni o servizi

Procederemo ora all'analisi del procedimento automatizzato con Scia per la realizzazione (o modificazione) di un impianto produttivo di beni o servizi (art. 5 d.p.r. n. 160/2010), seguendo i passi illustrati nel diagramma di flusso riportato alla tavola 2.

Primo passo: presentazione della Scia

La Segnalazione certificata di inizio attività (per la realizzazione della sede) è presentata al Suap (c. 1). Si assume l'ipotesi che la Scia, in questo caso, non sia presentata contestualmente alla ComUnica (c. 2). Infatti, l'impresa, prima nasce e poi inizia ad operare e se non ha la sede, la realizzazione di questa è il primo affare di cui si occupa, dovendo prima affidare ad un tecnico l'incarico della progettazione. Una volta realizzata la sede (eventualmente ricavata da un immobile esistente, a seguito di ristrutturazione), potrà avviare l'attività. In ogni caso la Scia per la realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi deve essere corredata, secondo le norme di settore, dalle dichiarazioni, dalle attestazioni, dalle asseverazioni e dagli elaborati progettuali (planimetrie, relazioni tecniche, documenti) redatti da un professionista abilitato (c. 3) La disciplina generale della Scia (art. 19, comma 1, legge n. 241/1990) consente (prevede) l'asseverazione relativa alle norme di settore riguardo agli aspetti igienico-sanitari, di sicurezza e in materia di tutela dell'ambiente, ad esclusione dei casi riguardanti il rispetto dei vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e dei casi in cui siano previsti atti imposti dalla normativa comunitaria. Onde evitare dubbi, la norma precisa che tali attestazioni e asseverazioni sostituiscono i pareri eventualmente previsti dalla legge in capo alle Pubbliche amministrazioni competenti. Inoltre non potranno essere oggetto di asseverazione gli atti rilasciati dalle Amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia e all'amministrazione delle finanze.

Secondo passo: verifica della completezza e rilascio della ricevuta

Il Suap verifica con modalità informatica la completezza formale della Scia e dei relativi allegati e rilascia automaticamente una ricevuta, in caso di verifica positiva (art. 5, comma 4). Questa disposizione, come già detto, impone che il Suap sia dotato di un software in grado di effettuare la verifica della completezza formale della Segnalazione e degli allegati e, quindi, di rilasciare "automaticamente", all'esito della verifica positiva effettuata dal software medesimo, una ricevuta, sempre per via telematica.

In questa fase l'intervento del responsabile del procedimento o dell'istruttoria nella verifica della correttezza formale della documentazione presentata appare ancora indispensabile, almeno fino a quando il procedimento non sarà standardizzato totalmente, così da consentire la verifica della completezza formale da parte del software.

Tale ricevuta¹³ consente all'imprenditore di avviare immediatamente la realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi, ai sensi della disciplina della Scia, disposta dalla legge n. 241/1990.

Terzo passo: incompletezza formale della Scia

Il caso della verifica, con esito negativo, della completezza formale della Scia non è trattato dal Regolamento. E' però evidente che il Suap, anche in questo caso, dovrà adottare un atto di rigetto della Scia, che comunichi contestualmente che l'attività di realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi non può iniziare. Il procedimento non si considera avviato anche se la pratica è già stata protocollata. Non sono stabiliti i termini per la verifica della

¹³ Per le problematiche relative al controllo della completezza formale della Scia e al rilascio automatico della ricevuta, si rinvia al paragrafo precedente, Secondo e Terzo passo.

completezza formale. Essa dovrebbe essere svolta contestualmente alla presentazione; se ciò non fosse possibile (per la complessità della pratica, causa la spedizione della Scia via posta, ecc.) tale verifica dovrà comunque essere conclusa in uno o due giorni. Per fornire un servizio all'utente, contestualmente, il Suap indicherà i motivi della incompletezza formale della Segnalazione presentata e specificherà che, per avviare l'esercizio dell'attività, potrà essere presentata un'altra Scia, completa. Nel caso di esito positivo della verifica di completezza formale, la decorrenza del procedimento sarà comunque il momento della consegna della Scia allo Sportello.

Quarto passo: istruttoria di merito

Nel caso in cui la Scia sia completa sarà avviata l'istruttoria finalizzata alla valutazione della sua correttezza sostanziale. Infatti, il comma 4 prevede il rilascio della ricevuta e la contestuale trasmissione telematica della Scia e degli eventuali allegati "alle Amministrazioni e agli uffici competenti" per le verifiche e i controlli di competenza sulla documentazione tecnica e sulle asseverazioni allegate alla Scia.

Se sono necessari chiarimenti tecnici, il Suap convoca apposita riunione tra le parti interessate (senza sospensione dei termini di conclusione del procedimento), che potrà concludersi anche con un accordo ex art. 11, legge n. 241/1990, come previsto dall'art. 9 del d.p.r. n. 160/2010. Gli esiti dell'accordo entreranno a far parte della istruttoria.

Se non saranno rilevate carenze sostanziali nel termine di 60 giorni, stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241/1990, l'attività, iniziata immediatamente o in attesa del decorso dei 60 giorni previsti per i controlli, secondo le autonome determinazioni dell'imprenditore, potrà proseguire. La comunicazione di inizio lavori sarà fatta coincidere con la data di presentazione della Scia. In questo caso la ricevuta rilasciata "costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione" (comma 7).

L'ipotesi in cui le pubbliche amministrazioni competenti rilevino carenze sostanziali è esaminata al successivo "quinto passo: controllo delle asseverazioni e conclusione del procedimento".

Quinto passo: controllo delle asseverazioni e conclusione del procedimento

Se le Pubbliche amministrazioni non comunicano motivi ostativi (anche se questa fase non è prevista dall'art. 5 del d.p.r. n. 160/2010, ma, evidentemente, è sempre possibile intraprenderla ai sensi della disciplina generale dettata dall'art. 19 della legge n. 241/1990) o carenze sostanziali in tempo utile affinché il Suap, entro 60 giorni dal ricevimento della Scia, possa richiedere la conformazione dell'intervento alle leggi e ai regolamenti, l'attività avviata prosegue legittimamente. Se invece saranno comunicate carenze sostanziali dalle Pubbliche amministrazioni e dagli uffici comunali al Suap, quest'ultimo ne informerà l'interessato e, nella medesima comunicazione, disporrà il divieto di proseguire i lavori o di iniziarli, e fisserà un termine per la presentazione delle integrazioni finalizzate alla conformazione del progetto.

Nel caso in cui le integrazioni siano presentate nel termine fissato, il Suap le trasmetterà alle Pubbliche amministrazioni competenti per le verifiche e i controlli di rispettiva competenza, per i quali inizieranno di nuovo a decorrere i 60 giorni previsti dalla normativa sulla Scia. La normativa non dice nulla al riguardo, ma pare ragionevole ritenere che gli interessi pubblici debbano essere tutelati, effettuando nuove verifiche e nuovi controlli nei termini generali (60 giorni) fissati dall'art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990, alla luce delle nuove documentazioni prodotte. Comunque i lavori di realizzazione (o modificazione) dell'impianto produttivo di beni o servizi potranno riprendere o iniziare, fin dalla presentazione delle integrazioni. Nel caso in cui le integrazioni non siano presentate nei termini, il Suap archiverà la Scia e adotterà motivato provvedimento di divieto di proseguire o iniziare i lavori (art. 5, comma 6) e di rimozione delle opere eventualmente realizzate.

Nel caso in cui siano state richieste integrazioni e queste siano state trasmesse alle Pubbliche amministrazioni per le verifiche sulla documentazione completa, dalle richiamate verifiche potrebbero emergere motivi ostativi alla realizzazione dell'opera (così come tali motivi ostativi potrebbero emergere fin dal primo esame), in quanto non conforme alla legge. In tal caso il Suap,

informato in tempo utile a concludere il procedimento entro 60 giorni dalla presentazione della Scia (o dalla Scia integrata), invierà specifica comunicazione all'interessato, disponendo il divieto di prosecuzione dei lavori e la rimozione degli effetti e delle opere nel frattempo realizzate.

Tavola 2 - Procedimento automatizzato con Scia per la realizzazione di un impianto produttivo di beni o servizi

