

# L'uso della telematica nella riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive

Gianluigi Spagnuolo<sup>1</sup>

## 1. Premessa

Il DDL Bersani-Capezzone (AS 1532)<sup>2</sup>: *“Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell’avvio dell’attività di impresa”*, come pure la recente L. 40/2007,<sup>3</sup> innova fortemente il ruolo dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), che passerà da un’attività autorizzativa ad una di controllo, attraverso la modifica radicale dei propri procedimenti e modalità operative con un utilizzo spinto delle tecnologie informatiche e della telematica, per garantire:

- la gestione in formato elettronico di tutti gli atti assicurando il supporto tecnico ai privati
- di rendere note a tutti gli interessati, per via telematica, le informazioni sulle dichiarazioni e domande presentate, sul loro iter procedimentale e sugli atti adottati, anche in sede di controllo successivo, dallo stesso Sportello Unico, dall’ufficio o da altre amministrazioni competenti, in applicazione del principio di trasparenza.
- l’organizzazione e la partecipazione alle conferenze dei servizi per via telematica

## 2. Il nuovo procedimento

Il DDL Bersani-Capezzone parte da un’idea di liberalizzazione come divieto di porre vincoli da parte dell’Amministrazione che non siano giustificati da interesse pubblico rilevante, rilanciando gli istituti dell’autocertificazione e della dichiarazione di inizio attività (DIA).

Secondo il nuovo articolato, il procedimento presso lo Sportello Unico avviene attraverso tre diverse tipologie:

---

<sup>1</sup> Responsabile dello Sportello Unico Attività Produttive di Oleggio (NO) e Associati

<sup>2</sup> Il testo, aggiornato all’approvazione del DDL da parte della 10° Commissione del Senato in sede referente l’11 luglio 2007, risulta dall’integrazione di uno stralcio del DDL cd. Bersani: *“Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale”*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 25/01/2007 e diventato AC 2272, con la proposta di legge cd. Capezzone, AC 1428: *“Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività”*

<sup>3</sup> Legge 2 aprile 2007, n. 40: *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese”*

A) procedimento semplice – attività non discrezionale

In caso di realizzazione e modifica di impianti produttivi riguardante il profilo edilizio-urbanistico, igienico-sanitario, della sicurezza, quando la verifica non comporti valutazioni discrezionali, l'imprenditore presenta allo Sportello Unico una dichiarazione attestante:

- 1) la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento;
- 2) elaborati progettuali;
- 3) dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile resa dal progettista dell'impianto/intervento.

Lo Sportello Unico rilascia contestualmente una ricevuta che costituisce – decorsi 20 gg. - titolo per l'immediato avvio dell'intervento dichiarato e vale anche quale titolo edilizio (sostituisce il permesso di costruire).

B) Procedimento semplice – attività discrezionale

Negli stessi casi, quando la verifica comporti invece valutazioni discrezionali, la dichiarazione di conformità del progetto alla normativa applicabile deve essere resa da un Ente tecnico accreditato, rimanendo invariata la procedura.

C) Procedimento attraverso conferenza dei servizi – attività discrezionale

Nei casi espressamente previsti dall'art. 2, riguardanti:

- a) la tutela del patrimonio archeologico, storico, artistico, culturale e paesaggistico;
- b) la difesa nazionale e alla pubblica sicurezza;
- c) la tutela dell'ambiente, della salute e della pubblica incolumità quando la normativa vigente richiede un'autorizzazione espressa;

come pure:

- a) i casi per i quali la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali;
- b) i casi per i quali il rilascio del titolo edilizio è prescritto dalle norme regionali di adeguamento alle disposizioni della presente legge;
- c) le medie e le grandi strutture di vendita per i profili attinenti all'autorizzazione commerciale;
- d) gli impianti che utilizzano materiali nucleari o producono armi e materiali esplosivi;
- e) i depositi costieri e gli impianti di produzione, raffinazione e stoccaggio di olii minerali;
- f) gli impianti di trattamento, smaltimento, recupero e riciclaggio di rifiuti.

quando la verifica di conformità comporti valutazioni discrezionali da parte della pubblica Amministrazione, l'imprenditore presenta allo Sportello Unico una domanda (e non più una dichiarazione). Lo Sportello Unico provvede in questo caso alla convocazione (entro 7 gg.) di una conferenza di servizi, da concludersi – salvo i casi di sospensione dei termini – entro i successivi 30 giorni.

L'uso della telematica si innesta all'interno di questo procedimento.

Nei prossimi paragrafi si passano in rassegna le principali novità previste dal DDL.

### **3. Trasmissione degli atti per via telematica**

L'art. 1, c. 5 prevede che le domande, dichiarazioni, atti dell'Amministrazione e relativi allegati, siano *predisposti in formato elettronico e trasmessi per via telematica*, secondo le disposizioni dell'art. 10 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD),<sup>4</sup> che prevede a sua volta che gli Sportelli – realizzati in modalità informatica ed eroganti i propri servizi *anche in via telematica* – consentano l'invio di tutti gli atti da parte dell'utenza *anche in via telematica*.

Tale previsione è tuttavia temperata dal successivo periodo del testo, per il quale è possibile - qualora lo Sportello Unico lo ritenga necessario - richiedere al soggetto interessato *copie cartacee* della documentazione.

Analoga la previsione dell'art. 3, c. 1, dove si prevede che nei casi in cui è escluso l'immediato avvio dell'impianto produttivo mediante dichiarazione (articolo 2),<sup>5</sup> le domande di autorizzazione e i relativi allegati siano immediatamente *trasmessi per via telematica* dallo Sportello Unico alle Amministrazioni competenti.

Lo Sportello Unico assicura inoltre gratuitamente il supporto tecnico e amministrativo necessario ai privati che ne facciano richiesta, avvalendosi – tramite convenzioni – delle camere di commercio, artigianato e agricoltura e delle associazioni imprenditoriali.

### **4. Conferenza dei servizi per via telematica**

L'art. 3, c. 1 prevede che nei casi in cui è escluso l'immediato avvio dell'impianto produttivo tramite dichiarazione (articolo 2)<sup>6</sup>, il procedimento si svolga mediante l'istituto della conferenza dei servizi.

In tale caso lo Sportello Unico – come visto sopra – da un lato trasmette immediatamente le domande di autorizzazione e i relativi allegati *per via telematica* alle Amministrazioni competenti, dall'altro provvede alla convocazione di una conferenza di servizi, che *può essere svolta anche per via telematica*.<sup>7</sup> Da notare come mentre la conferenza *può* essere svolta per via telematica la trasmissione degli atti alle Amministrazioni è prevista *esclusivamente* per via telematica.<sup>8</sup>

### **5. Modifiche alla L. 241/1990 sulla conferenza dei servizi per via telematica**

L'art. 3 introduce diverse modifiche agli artt. 14-ter e 14-quater della L. 241/1990 riguardante la disciplina generale della conferenza dei servizi cd. decisoria.

In particolare, il c. 5, lett. a) modifica il comma 1 dell'art. 14-ter introducendo una previsione di tipo generale (dunque non solo per le procedure relative allo Sportello Unico) che rende possibile lo svolgimento della conferenza in via telematica.

Le altre modifiche non riguardano direttamente lo svolgimento in forma telematica della conferenza, ma sono complementari nel garantire tempi rapidi per la conclusione del procedimento.

Il c. 2 deroga la previsione del c. 3, art. 14-ter, prevedendo che il verbale conclusivo della conferenza di servizi è perfezionato e comunicato entro il termine di trenta giorni dalla prima riunione della conferenza, che deve tenersi entro sette giorni dalla presentazione della documentazione da parte dell'interessato. Inoltre modifica la procedura di definizione

---

<sup>4</sup> D. Lgs. 07/03/2005, n° 82 e succ. mod.

<sup>5</sup> I casi elencati al par. 2., c. C)

<sup>6</sup> I casi elencati al par. 2., c. C)

<sup>7</sup> Nel testo del DDL approvato in prima lettura alla Camera la conferenza doveva svolgersi esclusivamente in via telematica

<sup>8</sup> Si veda però l'eccezione all'uso obbligatorio degli strumenti telematici (art. 1, c. 12) nel par. 9.

dell'Amministrazione cui vada rimessa la decisione in caso di motivato dissenso espresso nel corso della conferenza

Il **c. 3** prevede l'avvio delle opere decorso il termine di trenta giorni senza che siano intervenuti atti interdittivi o prescrittivi.

Il **c. 4** lascia inalterata la disciplina della valutazione di impatto ambientale resa nell'ambito della conferenza di servizi.

Il **c. 5** prevede la pubblicità della convocazione della conferenza di servizi e la possibilità di partecipare, senza diritto di voto, da parte dei soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse, che possono proporre osservazioni, mentre possono partecipare anche, senza diritto di voto, i concessionari, i gestori o gli incaricati di pubblici servizi chiamati ad adempimenti nella realizzazione di opere, che sono vincolati alle determinazioni assunte nella conferenza, come pure possono partecipare inoltre, senza diritto di voto, le Amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione.

## **6. Comunicazione unica per l'esercizio di attività in forma telematica**

L'**art. 9, L. 40/2007**<sup>9</sup> prevede una comunicazione unica per la nascita delle imprese, da effettuare esclusivamente in forma telematica attraverso la *compilazione di un modulo on-line* unico in tutto il territorio nazionale, accessibile dal portale [www.impresa.gov](http://www.impresa.gov).

Tale nuova procedura, cosiddetta "impresa in un giorno", che vale quale assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese, sarà operativa a settembre 2007, con la definizione dei decreti attuativi per l'individuazione del modello di comunicazione e delle regole tecniche.

In particolare, per il tramite di Unioncamere e Infocamere, sarà possibile, grazie all'interconnessione dei sistemi informativi (Registro imprese, Agenzia entrate, Inps e Inail), registrare una sola volta la nascita di un'impresa e ricevere subito dalla Camera di commercio gli estremi delle posizioni aperte negli archivi delle altre pubbliche Amministrazioni coinvolte.

L'**art. 7 del DDL Bersani-Capezzone** integra tale procedura riducendo il termine per l'inizio dell'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale da 30 a 7 giorni, attraverso la modifica della disciplina dell'istituto della "dichiarazione d'inizio di attività" (DIA), di cui all'art. 19 della l. 241/1990.

## **7. Informazioni da assicurare per via telematica**

L'**art. 1, c. 6** prevede che lo Sportello Unico assicuri due tipologie di informazioni:

1) l'informazione circa gli adempimenti e le opportunità relativi alla realizzazione di impianti produttivi mediante il proprio *sito internet*, la cui presenza deve intendersi dunque obbligatoria,

da rendere nota a tutti i possibili interessati (intendendosi dunque anche gli stakeholders<sup>10</sup>);

---

<sup>9</sup> Legge 2 aprile 2007, n. 40: "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*"

<sup>10</sup> Da individuare tra quelli partecipanti a vario titolo alla conferenza dei servizi: soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o in comitati che vi abbiano interesse, i concessionari, i gestori o gli incaricati di pubblici servizi chiamati ad adempimenti nella realizzazione di opere, le amministrazioni preposte alla gestione delle eventuali misure pubbliche di agevolazione

2) le informazioni:

- sulle *dichiarazioni e sulle domande* presentate ai sensi dell'art.1, c. 3;
- sul loro *iter procedimentale*;
- sugli *atti adottati*, anche in sede di controllo successivo dallo stesso Sportello Unico, dall'ufficio o da altre Amministrazioni competenti, da rendere note senza indugio e gratuitamente a tutti gli interessati.<sup>11</sup>

Tutte tali informazioni sono escluse dal diritto alla riservatezza (di cui al D.Lgs. 196/2003), concernendo l'uso del territorio. Rimane viceversa salva la tutela degli eventuali profili di privativa industriale.

Questo modello informativo innova rispetto a quello previsto dalla previgente norma (art. 3, c. 2, D.P.R. 447/1998 e succ. mod.), da cui pure deriva, che prevede che lo Sportello Unico assicuri, previa predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi informativi, a chiunque vi abbia interesse l'accesso gratuito, anche in via telematica:

- a) alle informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure previste dal regolamento;
- b) all'elenco delle domande di autorizzazione presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le informazioni utili disponibili a livello regionale comprese quelle concernenti le attività promozionali.

## **8. Ulteriori usi della modalità telematica**

L'art. 1, c. 16 prevede l'obbligo di convocare entro 3 giorni una riunione fra i soggetti interessati e le Amministrazioni competenti qualora occorrono chiarimenti circa il rispetto delle normative tecniche e la localizzazione dell'impianto. La convocazione della riunione avviene d'ufficio o su richiesta dell'interessato o dei soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, o dei soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati che vi abbiano interesse. La riunione può essere convocata *anche per via telematica* e comunque deve essere pubblicizzata per tale via secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 6.

## **9. Eccezione all'uso obbligatorio degli strumenti telematici**

L'art. 1, c. 12 definisce eccezionale la mancata possibilità tecnica di utilizzo degli strumenti telematici, prevedendo due soluzioni alternative nei seguenti casi:

- a) *quando non sia tecnicamente possibile provvedere per via telematica* alla trasmissione delle domande, dichiarazioni, atti dell'Amministrazione e allegati previsti dall'art. 1, c. 5,<sup>12</sup> l'Amministrazione utilizza modalità equipollenti atte a garantire la tempestività della trasmissione
- b) *in mancanza delle strutture tecniche necessarie*, il soggetto o l'Amministrazione<sup>13</sup> che siano privi possono partecipare alla conferenza di servizi per via telematica accedendo con i propri

---

<sup>11</sup> La mancata presenza del termine "possibili" indicherebbe una restrizione del diritto d'accesso relativo a questa seconda tipologia di informazioni solo ai diretti interessati (impresa e Amministrazioni coinvolte). Ma occorre coordinare tale lettura con la previsione del successivo periodo, che esclude le informazioni dal diritto alla privacy di cui al D. Lgs. 196/2003 (ma non dalle norme in materia di segreto industriale)

<sup>12</sup> L'art. 1, c. 5 prevede che le domande, dichiarazioni, atti dell'amministrazione e relativi allegati, siano *predisposti in formato elettronico e trasmessi per via telematica*, secondo le disposizioni dell'art. 10 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)

<sup>13</sup> Si noti che il termine eccezionalmente è utilizzato con riguardo all'Amministrazione e non al soggetto (cittadino, impresa), che non ha evidentemente un obbligo di dotarsi di mezzi informatici, ma il diritto (previsto dall'art. 3, c. 1 e 1-bis, Codice Amministrazione Digitale) a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni

rappresentanti alla sede di un'altra Amministrazione partecipante in possesso delle predette strutture, che deve garantirne l'accesso

## **10. Considerazioni finali**

In attesa dell'approvazione del provvedimento nel suo testo definitivo, ci si limita a soffermarsi su due aspetti particolarmente innovativi, e meritevoli di ulteriore approfondimento:

### **a) la conferenza "asincrona"**

Caratteristica della conferenza dei servizi in via telematica è l'asincronicità, cioè la possibilità di collegarsi – e dunque di partecipare al procedimento – in tempi diversi da parte dei soggetti, con ciò innovando da punto di vista organizzativo rispetto al "dogma" dell'unità di tempo e di luogo del lavoro "taylorista", specie in campo amministrativo.<sup>14</sup>

Praticamente, la conferenza verrà tenuta aperta da parte del responsabile dello Sportello per alcune ore/giorni, in modo da permettere ai partecipanti di intervenire in momenti diversi.

Questo potrà risolvere il problema della partecipazione alle riunioni, particolarmente sentito dalle Amministrazioni con un numero ridotto di personale, sotto due profili: riduzione dei tempi di partecipazione a quelli della riunione, evitando tempi (e costi) di trasferimento; possibilità di partecipare in modo asincrono, in caso di impegni concomitanti.

### **b) l'autorizzazione "automatica"**

Il sovrapporsi delle nuove norme sullo Sportello Unico con le previsioni del Codice dell'Amministrazione Digitale sullo Sportello telematico va nella direzione del rilascio "automatico" dei provvedimenti.

In particolare, nel caso del procedimento semplice basato sull'autodichiarazione, specialmente quando la verifica non comporti valutazioni discrezionali, considerato che: tale dichiarazione può essere inviata per via telematica; che - come visto - lo Sportello Unico rilascia contestualmente una ricevuta (che costituisce – decorsi 20 gg. - titolo per l'immediato avvio<sup>15</sup> dell'intervento dichiarato); che in caso di Sportello realizzato in modalità informatica<sup>16</sup> anche questa ricevuta si trasmette in via telematica, per cui potrebbe ipotizzarsi una sorta di "risponditore automatico", ci troviamo nel caso degli atti amministrativi ad elaborazione elettronica, a provvedimenti cioè il cui contenuto è determinato attraverso un software.<sup>17</sup>

06/09/2007

---

con le Pubbliche Amministrazioni, pur nei limiti delle risorse tecnologiche ed organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa.

<sup>14</sup> L'impatto della tematica nell'organizzazione del lavoro tradizionale è stato studiato in particolare rispetto al cd. telelavoro

<sup>15</sup> Nel testo originario la dichiarazione unica determinava l'autorizzazione immediata delle opere

<sup>16</sup> Come previsto dall'art. 10, c. 1, Codice Amministrazione Digitale

<sup>17</sup> Per una panoramica sugli atti cd. automatici, tra tutti si veda Marongiu, Gli atti amministrativi ad elaborazione elettronica: la compilazione di un "pre-software" in lingua italiana, in Diritto Amministrativo Elettronico, luglio 2003