

# OCSE dixit e SUAP fu

Di Marilisa Bombi

*Obblighi informativi e oneri amministrativi. Passa attraverso questo assioma la chiave di volta delle riforme del 2010 in materia di SUAP e di SCIA. Il primo è la sostanza, il secondo lo strumento. Trascurare questo basilare aspetto significa attribuire alla SCIA un valore che non ha. E, quindi, è indispensabile conoscere quali sono i corretti termini della questione.*

Le autorità locali hanno considerevoli competenze normative in materia di commercio al dettaglio, energia e trasporti. È importante che i principi di concorrenza siano non soltanto promossi a livello nazionale ma anche tradotti in pratica su scala locale. Occorre abbassare gli elevati costi di ingresso nel settore del commercio al dettaglio, migliorare il coordinamento tra Stato e Regioni per quanto concerne la normativa di riferimento [...].<sup>1</sup>

A un anno dalla modifica dell'articolo 19 della legge 241/1990 che alla Dia, la dichiarazione di inizio attività, ha sostituito la SCIA, la segnalazione certificata di inizio attività, pare permangono ancora dubbi interpretativi perché i forum online sull'argomento non tendono a diminuire e nemmeno le risoluzioni e le circolari che il Ministero dello Sviluppo economico periodicamente emana riescono a sciogliere i nodi sempre più aggrovigliati. Peraltro, se a questa circostanza si associa il fatto che per i procedimenti semplificati è già operativo il procedimento automatizzato dello SUAP, previsto dal DPR 160/2010, ben si dovranno cercare di chiarire gli aspetti incerti in forza del fatto che la SCIA e il SUAP sono gli obiettivi più importanti stabiliti dal Governo per dare attuazione agli indirizzi comunitari e, prima ancora, dall'OCSE.

Insomma, non ci si può limitare ad affermare che nel corso del 2010 sono intervenuti importanti provvedimenti normativi: il d.lgs 59/2010 di recepimento della direttiva Servizi, che in maniera rilevante ha rivoluzionato diversi procedimenti per l'esercizio delle attività economica; l'articolo 49, comma 4-bis della legge n. 122 del 2010 che ha introdotto la SCIA oltre al già indicato DPR 160 che ha rivoluzionato il vecchio SUAP pur mantenendo l'originario nome. E' necessario, infatti, comprendere il senso logico di questa successione di provvedimenti; perché in caso contrario anche la mancanza di una sola tessera del puzzle impedisce di comprendere il disegno strategico avviato dal Governo a partire dal **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**, recante Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito poi con la **legge 6 agosto 2008, n. 133**. Di quell'insieme assai esteso di disposizioni, infatti, alcune si iscrivono in una politica di semplificazione, nel convincimento ch'essa svolga una parte di rilievo ai fini dello sviluppo economico e della competitività.

## **Obblighi di informazione e oneri amministrativi**

Le discipline di settore possono dar luogo a due tipi di costi per le imprese: costi sostanziali e costi amministrativi. I costi sostanziali sono quelli che le imprese devono sostenere per modificare i prodotti e/o i processi di produzione per adeguarli alle norme. I costi amministrativi sono invece quelli legati all'obbligo a carico delle imprese di comunicare alle autorità pubbliche o a soggetti privati informazioni sulle loro attività o sui loro prodotti.

---

<sup>1</sup> Queste alcune delle osservazioni di Osservazioni di Angel Gurría, Segretario Generale dell'OCSE, in occasione della presentazione del rapporto OCSE Una migliore regolamentazione per rafforzare le dinamiche dei mercati, Roma, 4 maggio 2010.

Il termine "informazioni" va inteso in senso lato, e i costi amministrativi comprendono quindi, per esempio, le spese per l'etichettatura, le relazioni periodiche, il monitoraggio e le valutazioni necessarie per mettere a disposizione le informazioni o per iscrivere in un registro. In alcuni casi le informazioni devono essere comunicate ad un organismo pubblico o privato; in altri, esse devono essere semplicemente tenute a disposizione per un'eventuale verifica o essere fornite su richiesta. In alcuni casi, la maggior parte delle imprese continuerebbe a raccogliere e comunicare informazioni anche in assenza di obblighi di legge (informazioni sulle vendite e sugli acquisti, informazioni agli azionisti ecc.). Altre attività amministrative sono svolte solo perché esiste un obbligo giuridico da rispettare: i costi sostenuti per questo motivo costituiscono quelli che chiamiamo oneri amministrativi.<sup>2</sup>

Secondo la Commissione europea, gli oneri amministrativi sono ingiustificati quando si presentano, ad esempio, situazioni di questo tipo: a) l'obbligo d'informazione si riferisce a requisiti che sono stati soppressi o modificati (per es. l'obbligo di informazione nel trasporto su strada, introdotto quando erano necessari permessi speciali per i trasporti internazionali); b) le informazioni devono essere comunicate con una frequenza troppo elevata rispetto al ritmo degli avvenimenti, c) per rispettare obblighi diversi, si devono fornire informazioni con una periodicità diversa e/o in date diverse, d) la stessa informazione deve essere trasmessa a più autorità, e) la stessa informazione deve essere comunicata in più formati diversi (per es. in formato elettronico e su carta), e) gli obblighi di informazione sono validi indiscriminatamente (devono cioè essere rispettati anche da operatori di dimensioni minime per il loro settore), f) le norme sono così complesse che è difficile capire quali informazioni devono essere registrate e/o come devono essere trasmesse.

Qualsiasi funzionario preposto al servizio attività produttive o al SUAP, se già attivato, avrà ben chiaro il fatto che per tantissime situazioni la vigente disciplina per l'esercizio delle attività economiche di competenza dei comuni contiene tuttora molti oneri amministrativi ingiustificati. Il più eclatante è quello che prevede l'obbligo di comunicare al Comune, oltretutto alla Camera di commercio competente, la cessazione dell'attività o l'onere di presentare al Comune competente la SCIA per l'installazione degli apparecchi per la distribuzione automatica di alimenti quando l'obbligo di informazione è stato già assolto presentando la notifica sanitaria all'Azienda sanitaria, od anche l'obbligo di assoggettare a SCIA in base alla disciplina commerciale l'attività di somministrazione non aperta al pubblico.

Comunque, per quanto concerne l'Italia, è stato stimato che gli oneri amministrativi incidono per una percentuale del 4,6 per cento. Una loro riduzione del 25 per cento (secondo l'obiettivo confermato dal Consiglio europeo) comporterebbe dunque una crescita del PIL pari al 1,7 per cento.<sup>3</sup>

Per questo motivo il dl 112/2008, all'articolo 25, "Taglia-oneri amministrativi" ha stabilito tra l'altro che:

*1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, e' approvato un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25 per cento, come stabilito in sede europea. Per la riduzione relativa alle materie di competenza regionale, si provvede ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dei successivi accordi attuativi.*

---

<sup>2</sup> In tal senso la nota dell'Unione europea Legiferare meglio Riduzione degli oneri amministrativi, in [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/online-consultation/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/online-consultation/index_it.htm)

<sup>3</sup> Questi sono i dati forniti dal Ministero della semplificazione nell'illustrare il programma nazionale di semplificazione ed inserito nel sito istituzionale.

E non è un caso, quindi, se con la legge 122/2010, nel sostituire la DIA con la SCIA, è stato anche stabilito che<sup>4</sup> “Al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese, anche sulla base delle attività di misurazione degli oneri amministrativi [...] il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti [...] per la semplificazione normativa e dello sviluppo economico, [...] volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, in base ai seguenti principi e criteri direttivi, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-bis e 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni:

a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell’impresa e al settore di attività, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti;

b) eliminazione di autorizzazioni, licenze, permessi, ovvero di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione alla dimensione dell’impresa ovvero alle attività esercitate;

c) estensione dell’utilizzo dell’autocertificazione, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell’Agenzia delle imprese di cui all’articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell’amministrazione digitale;

e) soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente, per le attività oggetto di tale certificazione;

f) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

### **La semplificazione**

Ma una politica di semplificazione si articola in un ventaglio di interventi, non tutti, beninteso, riconducibili alla riduzione degli oneri da obblighi di informazione, ha puntualizzato il Ministro Calderoli, nel presentare l’azione di Governo. Essa include, infatti, la riduzione di adempimenti amministrativi di altro tipo (con la previsione, ad esempio, di meccanismi di dichiarazione di inizio attività o di silenzio assenso in luogo di provvedimenti amministrativi espressi; la semplificazione di controlli; ecc.). Ed è in tale direzione che muovono alcune disposizioni del dl n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133, tra le quali, appunto, l’articolo 38 “impresa in un giorno”, il quale dispone la semplificazione e il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui *regolamento di cui al* decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447.

Con il nuovo articolo 19 introdotto, invece, dalla legge 122/2010, sin dal suo esordio (comma 1) si è inteso corrispondere all’esigenza di liberalizzare l’attività d’impresa. Ecco perché il nuovo articolo 19 istituisce una “segnalazione certificata di inizio attività” che sostituisce ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale.<sup>5</sup> Peraltro, aggiunge l’ufficio studi della Camera: **“L’applicazione della nuova disciplina è subordinata alle seguenti condizioni: i) che il rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti imposti dalla normativa comunitaria (comma 1); ii) che non si tratti di casi**

---

<sup>4</sup> Si tratta del comma 4 quater dell’articolo 49, disposizioni in materia di conferenza di servizi della legge 30 luglio 2010, n. 122 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (G.U. del 30 luglio 2010, n. 176)

<sup>5</sup> Il commento è tratto dl dossier della Camera dei deputati - XVI Legislatura sul ddl

in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali o di atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria (comma1); iii) che non si versino nelle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (comma5, primo periodo).”

Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà correderanno la segnalazione per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445. Ulteriore corredo sarà offerto dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte delle Agenzie delle imprese (di cui all'articolo 38, comma 4 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale.

Le attestazioni e asseverazioni, precisano alla Camera, sono funzionali alle verifiche di competenza dell'amministrazione, che a tal fine si avvarranno anche degli elaborati tecnici necessari a corredo della segnalazione. Ai sensi del comma2 del nuovo articolo 19, l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

In pratica, lo spazio operativo dell'amministrazione competente, disciplinato dal comma 3, è solo quello di adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti: ciò deve avvenire nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione e può contenere l'ordine di rimozione degli eventuali effetti dannosi. L'amministrazione può però anche fissare un termine - in ogni caso non inferiore a trenta giorni - entro cui, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti.

## **La SCIA**

L'Ufficio studi della Camera bene ha illustrato nel dossier i nuovi elementi di connotazione della SCIA e il fatto che questa si differenzia sostanzialmente dalla precedente dichiarazione di inizio attività. Se il dossier illustrativo fosse stato adeguatamente divulgato l'indomani dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, molti dubbi sarebbero stati fin da subito fugati, soprattutto il fatto che la SCIA non può essere utilizzata per i procedimenti a contenuto discrezionale in quanto la disposizione di riferimento ne limita l'applicazione ai casi in cui è previsto “esclusivamente l'accertamento dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge”.

Ciò che anche va rilevato è che, contrariamente alla dichiarazione introdotta dal d.l. 35/2005 (conv. L. 80/2005) la SCIA non è un atto del privato che per il mero trascorrere del tempo diventa autorizzazione implicita, bensì un mero adempimento. In pratica, rimane l'obbligo di informazione circa i requisiti soggettivi ed i presupposti oggettivi, ma l'onere amministrativo viene, per così dire, declassato da autorizzazione implicita a segnalazione/mero adempimento.

Questo fatto potrebbe introdurre la necessità di svolgere alcune considerazioni circa le caratteristiche che la Scia deve rispettare, ma la problematica viene risolta a monte in quanto il rigore formale sull'utilizzo di specifica modulistica si pone palesemente in contrasto con il senso stesso della disposizione di liberalizzazione. Ciò in quanto l'operatore è legittimato non in forza del fatto che ha presentato la Scia bensì in forza del fatto che possiede i requisiti ed i presupposti prescritti dalla legge. In altri termini, nella cosiddetta bipartizione, come nel caso della Scia, è la norma stessa a prevedere la liberalizzazione, perché il privato non si munisce del titolo ma è la stessa legge a consentire l'esercizio del diritto, nel senso che il privato è legittimato ex legge.<sup>6</sup> Ma

---

<sup>6</sup> Per le questioni relative all'evoluzione della Scia, C.FERRO, *Il contrasto giurisprudenziale sulla natura della DIA* Decisione del C.d.S n°717 sezione VI del 2009 e 5811 sezione IV del 2008, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

se il controllo, in pratica, in vigore della Dia era limitato alla sussistenza delle condizioni di legge previste dall'ordinamento giuridico per l'esercizio di quelle attività, con la Scia l'attività istruttoria precede il momento della informazione, perché vi provvede il tecnico abilitato, professionista di fiducia del prestatore.

### **SCIA e SUAP**

Dopo aver cercato di chiarire che la SCIA consente l'esercizio dell'attività sulla base della circostanza che attraverso la stessa è stato assolto nei confronti del Comune o direttamente dello SUAP l'onere amministrativo di produrre l'informazione relativa al possesso dei requisiti e dei presupposti, è utile considerare che l'articolo 1 del DPR 160/010, stabilisce che la ricevuta della segnalazione costituisce titolo autorizzatorio ai sensi dell'articolo 38, comma 3, lettere e) f), del decreto-legge 112/2008 (conv. 133/2008). Le due citate lettere recitano rispettivamente:

e) l'attività di impresa può essere avviata immediatamente nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della dichiarazione di inizio attività allo sportello unico;

f) lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio. In caso di diniego, il privato può richiedere il ricorso alla conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

### **La ricevuta della SCIA**

E' evidente, quindi, che l'assioma ricevuta-titolo autorizzatorio trova la sua base giuridica già nel dl 112/2008. Ma circa tale disposizione, nessuno può nutrire dubbi sul fatto che la scelta del legislatore non è stata ottimale perché tale assioma potrebbe ingenerare equivoci. Si potrebbe ritenere, infatti, che la SCIA oltre ad esplicitare gli effetti giuridici di consentire l'esercizio dell'attività consentirà anche all'imprenditore di disporre di un titolo abilitante da esibire qualora necessario, ovvero anche per ottenere facilmente credito, tenuto conto che nel passato le banche trovavano difficoltà ad accettare una ricevuta che dimostrava la mera presentazione di una dichiarazione che non era stata, ancora, convalidata dalla PA.

Ma la questione è invece ben più semplice, perché la ricevuta di avvenuta presentazione della SCIA non è, di per se, titolo autorizzatorio, bensì la mera dimostrazione che il prestatore ha sostenuto, l'onere amministrativo (oggi telematico ai sensi dell'articolo 5 del DPR 160/2010) relativo all'obbligo di informazione prescritto con riferimento ai requisiti ed ai presupposti imposti dalla disciplina di settore. In sostanza, non è la SCIA a soddisfare l'obbligo dell'informazione, bensì il mero strumento per farlo. Ciò in quanto l'obbligo informativo è assolto dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese.

### **La verifica della regolarità della SCIA**

L'articolo 5 del DPR 160/2010, entrato in vigore lo scorso 29 marzo dispone anche che:

*Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di verifica positiva, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette immediatamente in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti, in conformità all'Allegato tecnico di cui all'articolo 12, commi 5 e 6.*

Questa disposizione non è ancora a regime, molto probabilmente, per nessun SUAP. La circostanza, infatti, che per molti sportelli sia stato reso possibile l'accreditamento nell'ipotesi in cui è stato dimostrato il possesso dei requisiti minimali prescritti e posseduti, non ha consentito di dare pratica attuazione al procedimento automatizzato. E' evidente, infatti, che la verifica con modalità

informatica potrà avvenire soltanto nel momento in cui l'invio della SCIA e dei relativi allegati avverrà attraverso il portale, così come indicato nell'allegato tecnico del dPR 160/2010<sup>7</sup>.

In tal senso va letto l'articolo 4 dell'allegato, il quale – tra l'altro – dispone che: “La modulistica presente nella banca dati sarà pubblicata in formato XML, e, nelle more della definizione di tale formato, in PDF/A o altro formato individuato dal gruppo tecnico.

Ogni modulo XML, definito attraverso un proprio XML Schema, sarà corredato di apposita documentazione che definisca i controlli semantici minimali per consentire il controllo formale degli adempimenti prima dell'accettazione delle pratiche.”

Di conseguenza, fino a quando non saranno stati attivati i singoli portali SUAP e non saranno disponibili i modelli in formato XML la verifica della completezza formale della SCIA e dei suoi allegati non potrà che avvenire secondo il sistema tradizionale.

### **Il SUAP associato**

Un'ultima considerazione riguarda l'articolo 4, Funzioni e organizzazione del SUAP, del dPR 160/2010 il quale, al comma 5, dispone che “*I comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio.*”

Il dogma dell'eguaglianza delle funzioni assegnate ai Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione, vede nell'associazionismo una possibilità offerta ai Comuni minori per poter esercitare in modo più efficiente funzioni che singolarmente possono essere difficili o impossibili da esercitare.<sup>8</sup> Non è un caso, quindi, che il dPR 160/2010 abbia espressamente previsto l'ipotesi dell'esercizio della funzione SUAP in forma associata. Tale scelta, obbligata per i comuni di piccole dimensioni, molto probabilmente comporterà in futuro problemi di cui il legislatore non ha sufficientemente tenuto conto. Ciò in quanto l'azione di marketing del SUAP non potrà che avvantaggiare il Comune titolare della funzione al quale il prestatore si rivolgerà. Ma allo stato attuale questo tipo di problemi è alquanto lontano ed il titolare del SUAP associato non ha altro dovere che quello di istruire i procedimenti dei comuni associati oltre a quelli propri essendone il responsabile.

(Da Disciplina del commercio e dei servizi, n. 1/2011 Maggioli editore)

---

<sup>7</sup> Relativamente a questo aspetto potrebbe essere utile la consultazione della guida all'utilizzo della comunicazione unica che utilizza il sistema web ed è disponibile all'indirizzo <http://www.registroimprese.it/dama/comc/comc/IT/cu/GuidaComUnica.pdf>.

<sup>8</sup> F:PIZZETTI, Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature, in <http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-24/15-11-2007/Franco-Pizzetti-piccoli-comuni.pdf>