



"Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"
CPU J59J16000760006

Seminario
Il SUAP e i Servizi Sanitari di Prevenzione

Le novità in materia di semplificazione

a cura di Pietro D'Amico

Monopoli (BA), 15 dicembre 2017
Biblioteca Comunale P.Rendella, piazza Garibaldi 24 – Monopoli (BA)

I temi più interessanti proposti dalla legge delega (L.124/2015)

- Facilitare e semplificare attraverso ICT: riduzione necessità di accesso fisico agli uffici
- Digital first ('innanzitutto digitale')
- Semplificare regole di cooperazione applicativa
- SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale)
- Nuova revisione della conferenza dei servizi
- Nuova disciplina generale del silenzio assenso
- Nuova disciplina in materia di Scia
- Standardizzazione modulistica

La mappa

- La fonte della riforma: “il pacchetto Madia”
- Le novità in materia di Scia
- Le novità in materia Conferenza dei Servizi
- Vantaggi e criticità dell'applicazione del principio del “digital first”
- Primi effetti applicativi riforma su relazioni tra Suap e Asl

I decreti delegati che hanno inciso sul funzionamento dei Suap

D.Lgs. 126/2016 - Norme in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

D.Lgs. 127/2016 - Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza dei servizi

D.Lgs. 179/2016 - Modifica e integrazione del codice dell'amministrazione digitale

D.Lgs. 222/2016 - Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione

L'impianto della riforma dedicato alla nuova SCIA

I decreti legislativi n. 126 e n. 222 del 2016 prevedono:

- certezza sulle regole da seguire per avviare un'attività e sui regimi ad essa applicabili
- tempi certi;
- un unico sportello a cui rivolgersi : il SUAP
- "once only": amministrazione chiede una volta sola volta
- adozione di moduli unificati e standardizzati.

L'impianto della riforma dedicato alla nuova SCIA

La modulistica per le attività produttive e l'edilizia è adottata con accordi o intese in sede di Conferenza unificata, tenendo conto delle specificità regionali (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 126 del 2016)

Regione Puglia è intervenuta con:

- Determinazione 9/6/2017 n. 91: Prima modulistica + prima versione Notifica Sanitaria;
- Determinazione 10/8/2017 n. 811 : revisione Notifica sanitaria
- Determinazione 22/9/2017 n. 156 : Seconda modulistica + conferma revisione notifica sanitaria

L'impianto della riforma dedicato alla nuova SCIA

- Le amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito istituzionale i moduli unificati e standardizzati
- Se i Comuni non pubblicano: attivazione di un potere sostitutivo da parte della Regione o, in caso d'inerzia della Regione, da parte dello Stato (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 126 del 2016).
- Mancata pubblicazione moduli e informazioni indicate = illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi (art. 2, comma 5, d.lgs. n. 126 del 2016).
- **NON DIMENTICHIAMO** gli obblighi di pubblicazione previsti dal Decreto Trasparenza (D.lgs. 33/2013, art. 35) relativi a : unità organizzativa responsabile, tipologia procedimenti, modalità per info e richiesta documenti, modalità pagamenti, titolare potere sostitutivo, etc.

L'impianto della riforma dedicato alla nuova SCIA: DIVIETO RICHIESTA DOCUMENTI AGGIUNTIVI

È vietata la richiesta d'informazioni e di documenti diversi o aggiuntivi, rispetto a quelli indicati nella modulistica unica standardizzata o comunque pubblicati sul sito.

L'amministrazione può chiedere all'interessato integrazioni documentali solo nel caso in cui non vi sia corrispondenza tra il contenuto dell'istanza, della segnalazione o della comunicazione e quanto pubblicato sui siti istituzionali (art. 2, comma 4, d.lgs. n. 126 del 2016).

Divieto di richiedere documenti o informazioni in possesso dell'amministrazione stessa o di altre pubbliche amministrazioni (art. 2, comma 4, d.lgs. n. 126 del 2016).

Richiesta d'integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati costituisce illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi (art. 2 comma, d.lgs. n. 126 del 2016).

L'impianto della riforma dedicato alla nuova SCIA: la nuova valenza della “ricevuta”

Nuovo 18-bis della L. n. 241 del 1990 prevede che all'atto della presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni l'amministrazione **rilasci immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta** che ne attesta l'avvenuta presentazione e indica, ove previsto, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza.

Ricevuta con info art. 8 della L.241/1990 = **comunicazione avvio procedimento**

Assenza ricevuta= produce ugualmente effetti salvo responsabilità del soggetto competente

Data presentazione (ricevuta) = **data protocollo**

Istanza a ufficio sbagliato = termini decorrono da ricevimento da parte di ufficio competente

L'impianto della riforma dedicato alla nuova SCIA: le modifiche alla disciplina

Confermata in caso di Assenza requisiti e presupposti di legge il entro 6° gg.

divieto di prosecuzione

Se possibile **conformare attività** alla normativa vigente provvedere entro termine non inferiore a trenta giorni: in tal caso l'attività non viene sospesa

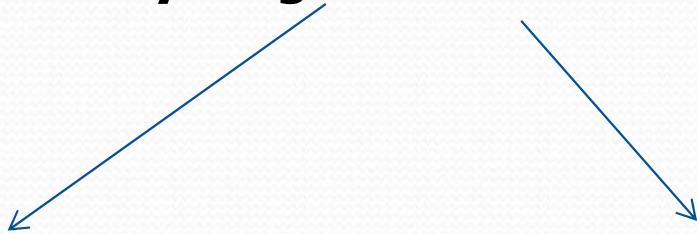
Sospensione attività intrapresa (prevista nella disciplina previgente) è disposta con atto motivato dall'amministrazione solo nei seguenti casi (art. 19, comma 3, l. n. 241 del 1990):

- Attestazioni non veritiere.
- Pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, **salute**, sicurezza pubblica o difesa nazionale. L'atto motivato di sospensione interrompe il termine di 60 giorni per l'eventuale divieto di prosecuzione delle attività (30 per l'edilizia), che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure prescritte. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso il termine di 60 giorni (30 per l'edilizia), cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata. In tutti casi, in mancanza dell'adozione delle misure prescritte da parte del privato nel termine fissato, **l'attività si intende vietata**.

La P.A. chiede una volta sola (once-only)

Il decreto n. 126 del 2016 introduce il principio della concentrazione dei regimi amministrativi che rappresenta **il "cuore" della nuova disciplina** e innova il rapporto tra i privati e la pubblica amministrazione affermando il principio europeo secondo cui "l'amministrazione chiede una volta sola" (**Once-only**).

Principio del once only ha generato i due regimi di SCIA



```
graph TD; A[Principio del once only ha generato i due regimi di SCIA] --> B[SCIA UNICA]; A --> C[SCIA CONDIZIONATA];
```

SCIA UNICA

SCIA CONDIZIONATA

La Scia Unica (secondo direttive Governo)

In tutti i casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA al SUAP

SUAP trasmette, di regola per via telematica, SCIA UNICA alle amministrazioni interessate per i controlli di loro competenza.

Se P.A. interessata accerti la carenza dei requisiti e dei presupposti della SCIA **invia al SUAP** entro il termine di 55 giorni dalla presentazione della SCIA (o 25 nel caso dell'edilizia):

- motivata proposta di provvedimento di divieto della prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi eventuali effetti dannosi;
- motivata richiesta al privato di conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, con la prescrizione delle misure necessarie e l'indicazione del termine per conformarsi;
- motivata proposta di sospensione dell'attività per i casi previsti dalla legge

La Scia Condizionata

Nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA, siano necessari altri atti di assenso, e cioè la SCIA sia condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati di altri uffici e amministrazioni, l'interessato presenta la relativa istanza al SUAP, che rilascia la ricevuta prevista dall'articolo 18-bis.

In questi casi, il termine di 5 giorni per la convocazione della conferenza di servizi decorre dalla data della presentazione dell'istanza allo sportello unico.

L'avvio dell'attività è subordinato al rilascio delle autorizzazioni, che viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato.

Nuova revisione della conferenza di servizi **la semplificata asincrona**

- Sempre indetta se occorre acquisire più assensi, pareri o nullaosta (art. 7 comma 3 del DPR 160/2010 e art. 14 comma 2 della L. 241/1990): **per i SUAP è frequentissima!!**
- Indizione entro 5 gg da istanza telematica con comunicazione che contiene: oggetto determinazione finale, istanza e documenti parte o credenziali accesso telematico;
- Indizione indica: termine di 15 gg per integrazione documentazioni; termine di 45/90 gg entro cui rendere rispettive determinazioni; data della simultanea (entro 10 gg dalla scadenza dei 45/90. (criticità gestione termini)

Nuova revisione della conferenza di servizi **la semplificata asincrona**

- Entro 45/90 gg le PP.AA. coinvolte possono:
 - A) Produrre **assenso non condizionato**;
 - B) Produrre **assenso con condizioni** (normative o discrezionali) chiare e analitiche
 - C) Produrre **dissenso motivato** con eventuale indicazione di modifiche al progetto
 - D) Non rispondere: **assenso senza condizioni**
 - E) Rispondere in modo generico/senza motivazione: **assenso senza condizioni**

**ATTENZIONE: legge stigmatizza responsabilità
funzionario/dirigente che ha determinato assenso
implicito (art. 14bis, c.4, ultimo periodo)**

Nuova revisione della conferenza di servizi **la semplificata asincrona**

Decorso il termine di 45/90 gg da invio comunicazione di indizione, il SUAP:

- Determina **conclusione positiva**: in caso di atti di assenso implicito, senza condizioni o con condizioni che non apportano «modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza»
- Determina **conclusione negativa (previo 10 bis)**: in caso uno o più atto di dissenso non superabili
- Avvia svolgimento **conferenza simultanea sincrona** (questa sincrona dura max 45 gg)

La conferenza simultanea **sincrona**

- Si tiene a valle della simultanea asincrona ovvero in casi di particolare complessità;
- Prevede partecipazione contestuale delle PP.AA. Anche in modalità telematica
- Si conclude entro 45/90 gg
- Stato, regione e comuni vi partecipano con un **unico rappresentante**; altre PP.AA. e/o uffici competenti possono supportare il rappresentante unico.
- Determinazioni conclusiva sulla base delle posizioni prevalenti (!?) espresse in conferenza; assenso senza condizioni delle P.A. che non hanno partecipato alle riunioni o hanno partecipato ma non si sono determinate entro il termine di conclusione.

Conseguenze pratiche del nuovo impianto della Conferenza di servizi

- Tempi ristrettissimi = moltiplicarsi dei silenzio assenso senza condizioni
- Le conferenze simultanea sincrone non sono realmente casi eccezionali
- Cronico problema delle conferenze deserte o quasi deserte permane
- Rappresentante unico: CHI L'HA VISTO?
- I 'ritardatari' possono sollecitare annullamento in autotutela della determinazione conclusiva (questa previsione mina gravemente l'impianto di semplificazione)

Le conseguenze applicative della revisione in autotutela della determinazione conclusiva (art. 14-quater della 241/90)

- **La P.A. negligente** la cui inerzia è sostituita da silenzio assenso **può chiedere l'annullamento d'ufficio** (21 nonies) della determinazione conclusiva della conferenza;
- Se lo fa si apre una **nuova conferenza**; annullamento d'ufficio può determinarsi entro 18 mesi dalla determinazione conclusiva
- P.A. che hanno partecipato alla conferenza possono chiedere **revoca** della determinazione previa nuova conferenza
- Annullamento d'ufficio (21 nonies) può determinare **danno** nei confronti del destinatario; revoca impone pagamento **indennizzo** se interessato dimostra danno (21 quinquies)
- **Provvedimento finale spetta al SUAP, ma P.A. che induce revoca deve prevedere indennizzo (!!)**
- Problema nella gestione delle responsabilità. Piccolo aiuto da art. 14 bis, comma 4: *«restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorchè implicito»*

Sviluppi operativi del «**digital first**» sui Suap: stato dell'arte a DPR 160/2010 già vigente

- Domande, dichiarazioni, scia presentate al suap esclusivamente in modalità telematica (art.2, comma 2)
- Suap provvede ad inoltrare ad altri uffici e pp.aa. solo in modalità telematica che adottano tecniche di ricezione e trasmissione in modalità telematica (art. 2, comma 3)
- Suap risponde al richiedente solo in modalità telematica (art. 4, comma 1)
- Verifica Scia in modalità informatica (art. 5, comma 4)

Sviluppi operativi del «**digital first**» sui Suap: criticità prima della riforma

- Identità digitale dell'istante/dichiarante
- Trasmissione degli atti in formato digitale (pec strumento limitato)
- Cooperazione applicativa molto limitata e sperimentata in pochissimi casi
- Cronica riluttanza degli enti (funzionari) ad istruire pratiche esclusivamente in modalità digitale
- Impreparazione strutturale degli enti in termini di dotazione tecnologica (gestione istruttoria e conservazione)
- Mercato SW non altezza del Legislatore

Sviluppi operativi del «digital first» sul Suap - gli interventi della riforma

- **spid**, **ricevuta elettronica** (art. 18 bis legge 241/90) che può essere anche avvio del procedimento (...**difficile**);
- in caso di Scia verifica formale della documentazione e trasmissione **immediata** agli altri enti interessati (art. 5 comma 4)
- Comunicazioni tra Suap e altri enti solo telematica (norma già in vigore)...problemi nell'applicazione concreta anche post riforma (**pratica nasce digitale si trasforma in cartacea**)
- art. 47 CAD prevedeva e prevede obbligo di comunicazione telematica tra enti e sanzione per dirigenti inottemperanti (chi la fa valere ?)
- *Tutti gli atti istruttori e i pareri tecnici richiesti sono comunicati in modalità telematica dagli organismi competenti al responsabile del SUAP* (Art. 7 comma 4 DPR 160/10) abrogato dal D.Lgs. 127/2016 (**perché?**)
- Stimolo alla gestione delle conferenze dei servizi in modalità telematica (solo teorico auspicio)

Alcune criticità rilevate in questa prima fase di applicazione della riforma in ambito di relazioni con ASL

- Limiti nella nuova formulazione della Notifica Sanitaria:
 - No spazio in modulo per riduzione superficie vendita
 - No spazio in modulo per variazioni in genere
 - No spazio in modulo per identificazioni mezzi per commercio ambulante
 - No spazio in modulo per modifica attrezzature
 - Ad home food e home restaurant non corrisponde disciplina e modulistica
- Tempi di efficacia della Notifica Sanitaria possono non consentire reale controllo
- Coordinamento tra i Dipartimenti ASL competenti
- Sostegno tecnico/logistico ai dirigenti e funzionari nella gestione dei procedimenti telematici

Conclusioni

- Le riforme possono solo contribuire a semplificare. Ruolo decisivo è svolto dagli interpreti della Pubblica Amministrazione.
- Anche una legge semplice può diventare un ostacolo nelle mani di un interprete «diversamente...competente».
- Possibile sviluppo della riforma:
 - a) Obbligo di formazione e aggiornamento correlati alla retribuzione dei dirigenti e del personale;
 - b) Piattaforma telematica unica;
 - c) Costruzione della disciplina operativa e monitoraggio degli effetti della riforma direttamente dalla 'trincea'.