

Gianluigi Spagnuolo

Suap: 25 anni e non sentirli

Le semplificazioni attuate, (già) possibili, necessarie.

Un bilancio dello Sportello unico attività produttive

Sommario

Prefazione.....9

1. Lo Sportello unico per le attività produttive (Suap): Vent’anni (e più) dopo11

1.1 Definizione di Suap. La base legislativa..... 11

1.2 Ambito di competenza Suap e ambito di applicazione del Regolamento: il “combinato disposto” normativo..... 13

1.3 Il rapporto tra Suap ed Enti terzi 14

1.3.1 Il rapporto tra Suap e Sue 14

1.3.2 Il rapporto Suap e Provincia: l’Autorizzazione unica ambientale (Aua)..... 15

1.3.3 Il ruolo di coordinamento del Suap 16

1.4 Un breve bilancio storico 16

1.4.1 1998-2000: la nascita del Suap e l’attuazione del Regolamento originario 17

1.4.2 2000: l’obbligatorietà dello Sportello unico e le misure organizzative..... 17

1.4.3 2000-2010: l’introduzione di un nuovo modello di ufficio (One-Stop-Shop). Il rapporto tra norma e organizzazione 17

1.4.4 2005-2010: La lenta riforma dello Sportello: il Codice dell’Amministrazione Digitale; la Direttiva Servizi; l’introduzione della Scia 18

1.4.5 2010: il nuovo Suap previsto dal D.P.R. 160/2010 20

1.4.6 2016: la ricaduta sul Suap della riforma “Madia”: la nuova Scia e la concentrazione dei regimi amministrativi; la nuova Conferenza di servizi; la modulistica unificata 23

1.4.7 2020-2025: Le ultime riforme: il D.L. “Rilancio” e i D.L. “Semplificazioni” 1 e 2; L’Agenda per la semplificazione; la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021; Lo Sportello unico Digitale (Single digital gateway); il nuovo allegato tecnico al D.P.R. 160/2010; “Facciamo semplice l’Italia”; la semplificazione dei regimi amministrativi delle attività artigiane; il Pnrr e la Conferenza di servizi accelerata; la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022; la Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno - Zes unica e lo Sportello unico digitale Zes - Sud Zes; il D.D.L. Semplificazioni 2023; il D.D.L. Semplificazioni 2024; il progetto Suap-Sue e il Sistema degli sportelli unici (Ssu)..... 29

2. Quale semplificazione amministrativa. Gli strumenti adottati43

2.1 il modello “One Stop-Shop” (OSS) o Sportello unico (D.P.R. 447/1998 e D.P.R. 160/2010) 44

2.2. Il procedimento unico..... 48

2.3 Il procedimento automatizzato. La Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) 49

2.3.1 Solo una Scia... 51

2.3.2 ... o una Scia sola?..... 52

2.4 La Conferenza di servizi. Il procedimento unico Suap 53

2.4.1 La Conferenza di servizi accelerata 55

2.4.2 La Conferenza di servizi on line 55

2.5 La modulistica unificata 58

2.5.1 Caratteristiche dei moduli 59

2.5.2 Impatto del modulo unico 60

2.6 La ricognizione dei procedimenti e la concentrazione dei regimi autorizzativi 60

2.7 Il silenzio assenso	62
2.7.1 L'inefficacia degli atti tardivi	63
2.7.2 L'attestazione di accoglimento della domanda	63
2.7.3 Per un uso intelligente del silenzio assenso	64
2.7.4 Silenzio assenso orizzontale e verticale	64
2.7.5 L'evoluzione del silenzio assenso nell'autorizzazione paesaggistica	65
2.7.6 Casi di esclusione dal silenzio assenso	67
2.7.7 Il ciclo del silenzio assenso	68
2.7.8 Uno strumento alternativo: il potere sostitutivo	70
2.8 La riduzione dei tempi del procedimento	71
2.9 Digitalizzazione, regole tecniche, interoperabilità	71
2.10 Il Sistema informatico degli sportelli unici (Ssu)	73
2.11 Il rapporto triangolare tra informatizzazione/normativa/organizzazione	74
3. Un primo bilancio delle semplificazioni. Le possibili prospettive del Suap	75
3.1 Considerazioni comuni agli istituti di semplificazione	75
3.2 Accentramento e uniformità	75
3.3 L'approccio giuridico alla regolazione	77
3.4 Le alternative possibili	77
3.5 Un bilancio di attuazione del Suap	78
3.6 Possibili sviluppi futuri	79
4. Una <i>Smart regulation</i> per le <i>smart city</i> : il possibile ruolo del Suap	81
4.1 Definizione di <i>smart city</i>	81
4.2 Rapporti con altri "ambiti" <i>smart</i> . Definizioni	81
4.3 La frammentazione (anche geografica) dei soggetti pubblici	84
4.4 Conclusioni	86
4.5 La sintesi del procedimento amministrativo informatico: l'esempio del Suap	86
5. Pa e imprese: le semplificazioni (già) possibili	89
5.1 Il quadro normativo: i principi	89
5.2 Dai principi generali alla codificazione	91
6. Le semplificazioni necessarie	93
6.1 Le proposte	93
6.2 Una strategia complessiva	94
6.3 Per una revisione dei regimi amministrativi	95
6.4 La deregolazione	96
6.5 Le liberalizzazioni e l'aumento delle attività libere	97
6.6 Le semplificazioni	99
6.7 La revisione (e riduzione) della tipologia dei regimi autorizzatori	100
6.8 Nuove prospettive della semplificazione normativa	103
7. I controlli: una visione dinamica	107

7.1 Il contesto economico e amministrativo	107
7.2 Linee guida in materia di controlli	108
7.3 Tipologie di controllo sulle imprese relative a procedimenti Suap	110
7.3.1. Controlli esercitati tramite verifica documentale (controlli formali e di merito)	110
7.3.2. Controlli mediante ispezioni o sopralluoghi (controlli sostanziali)	111
7.4 Azioni concrete di revisione del sistema dei controlli	111
7.5 Il ruolo della digitalizzazione. Un nuovo approccio possibile al controllo: dal <i>data driven</i> all'interoperabilità	112
7.5.1 Digitalizzazione e anticorruzione	113
7.6 Verso la riforma dei controlli: il D.Lgs. 103/2024	114
7.6.1 La delega	114
7.6.2 Il D. Lgs. 12 luglio 2024, n. 103	115
7.7 Considerazioni finali	117
8. Il procedimento amministrativo automatizzato	121
8.1 Il passaggio dall'informatizzazione delle procedure all'atto automatico	121
8.2 Il procedimento automatizzato dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)	122
8.3 Il rapporto tra procedimento automatizzato e semplificazione amministrativa	124
8.4 Le opposte tendenze in essere relative all'automazione dei procedimenti e delle procedure ..	125
8.5 Le possibili implicazioni sul procedimento amministrativo del nuovo modello di automazione emergente delle procedure della Pa basato su Intelligenza Artificiale e Blockchain	126
8.6 Conclusioni	128
8.7 Postille sull'uso delle <i>Chatbot</i> e dell' <i>Ai</i> nel procedimento amministrativo	129
9. L'Intelligenza artificiale e la fine del procedimento amministrativo: il ruolo della Pa tra <i>design</i> degli algoritmi e <i>redesign</i> dei servizi pubblici	133
9.1. L'informatizzazione della Pa	133
9.2. La fine del procedimento amministrativo	134
9.3. Un possibile modello di automazione per la Pa	136
9.4. L'automazione dei procedimenti: dalle attività vincolate a quelle discrezionali	137
9.5. L'intelligenza artificiale da mezzo a soggetto di decisione	139
9.6. <i>Design</i> degli algoritmi e <i>redesign</i> dei servizi pubblici	140
9.7. Conclusioni	143
10. Il procedimento amministrativo e il suo gemello (digitale)	145
10.1 Premessa. Il concetto di Digital twins: dall'industria all'attività amministrativa	145
10.2 Il Digital twin e l'attività amministrativa	146
10.3 Progettazione e costruzione del Digital twin del procedimento amministrativo	147
10.4 La produzione del provvedimento amministrativo attraverso il Digital twin	149
10.5. Verso il provvedimento amministrativo «dinamico»	151
10.6 Conclusioni	152
Conclusioni. La nostra personale <i>accountability</i> : tracciamo traiettorie migliori	155

1. Giuristi per caso: l’approccio esclusivamente normativo..... 155

2. La burocrazia difensiva 157

3. La *maladministration*..... 158

4. L’esperienza giuridica basso-medioevale: un modello replicabile? 159

5. I principi e l’approccio necessario 160

6. La buona amministrazione 162

7. Alla ricerca di un governo empatico..... 163

8. Effettività dell’azione amministrativa e diritto amministrativo effettivo 164

9. La nostra personale *accountability*..... 166

Elenco tabelle e figure:169

Bibliografia generale171

Prefazione

“... l'esperienza dello sportello unico per le imprese va diffusa con impegno e con tenacia.” ()*

Il 20 ottobre 1998 veniva emanato il Regolamento (D.P.R. 447/1998), entrato in vigore il 26/05/1999, che ha introdotto nell’ordinamento italiano l’istituto dello Sportello unico per le attività produttive (Suap), con il quale il Legislatore ha inteso semplificare il procedimento autorizzatorio per le Imprese.

Nel 2010 è stato emanato il nuovo Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina del Suap, il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, entrato in vigore il 15/10/2010, e definitivamente il 30/09/2011.

Nel 2016 la Riforma cd. Madia ha portato alla modifica di alcuni istituti rilevanti per lo Sportello unico (Scia, Conferenza di servizi, modulistica unificata).

A distanza, rispettivamente, di 25 anni dal Regolamento originario e 15 dalla sua riforma, prima i D.L. Semplificazioni, poi la riforma dell’Allegato tecnico (con l’approvazione, il 12 novembre 2021 di Decreto e Allegato tecnico) e le nuove Specifiche tecniche che entreranno in vigore il 25 febbraio 2026, hanno concluso un percorso di riforme che direttamente o indirettamente incidono sull’istituto del Suap.

25 anni e non sentirli: perché lo strumento dimostra ancora validità o anche perché non è mai veramente decollato.

E’ l’occasione per una riflessione sullo stato di attuazione del Suap, che rappresenta in ogni caso un rilevante esempio di innovazione e semplificazione amministrativa dal punto di vista giuridico, informatico e organizzativo.

Questo testo muove da questa prospettiva (integrazione tra norme, tecnologie, organizzazione) e non vuole essere un manuale: parte dall’esperienza, personale e di tanti operatori incontrati nel corso degli anni, e cerca di delineare – a partire dallo stato dell’arte dell’istituto Suap - possibili prospettive, uno sguardo al futuro e al ruolo e alle responsabilità di ognuno.

Novara, 3 agosto 2025

L’Autore

(*) Intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, in occasione della cerimonia conclusiva delle celebrazioni del bicentenario dell'istituto, 13/12/2002.