

**Semplificazione in materia di attività private: attuazione dei decreti SCIA 1 e SCIA 2**  
**LA NUOVA MODULISTICA UNIFICATA PER L'EDILIZIA E LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE**  
*siglato l'accordo in sede di Conferenza unificata*

## **1. Premessa**

Il **4 maggio 2017** in sede di Conferenza unificata è stato stipulato **l'accordo** tra Governo, Regioni ed Enti locali concernente **l'adozione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione di segnalazioni, comunicazioni e istanze al S.u.a.p.**, in attuazione dell'art. 2, co. 1 del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (c.d. SCIA 1) e sulla base della Tabella A del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. SCIA 2), che ha effettuato la ricognizione delle attività private individuando i regimi amministrativi ad esse applicabili. Il [testo dell'accordo](#), consultabile sul sito istituzionale della Conferenza unificata, rinvia a due allegati contenenti rispettivamente la modulistica in materia di attività commerciali e assimilate (allegato 1) e la modulistica in materia edilizia (allegato 2). La predisposizione dei nuovi moduli ha costituito il punto di arrivo di un lavoro avviato circa un anno fa, coordinato dall'Ufficio semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, con il coinvolgimento di rappresentanti delle Regioni italiane e delle associazioni imprenditoriali di categoria e degli ordini professionali. Il lavoro non è compiuto, ma proseguirà nei prossimi mesi con l'elaborazione di ulteriori moduli relativi ad altre attività previste dalla Tabella A del decreto legislativo n. 222/2016, tenendo conto del dato statistico della frequenza dei procedimenti amministrativi, allo scopo di portare a compimento l'opera avviata<sup>1</sup>.

L'accordo prevede **l'obbligo delle Regioni** di adeguare, **entro il termine del 20 giugno 2017**, la modulistica unificata nazionale alle specifiche normative regionali, al fine di adattare i contenuti informativi dei singoli moduli alle previsioni regionali vigenti utilizzando le sezioni opzionali contrassegnate con un asterisco<sup>2</sup>.

**I Comuni hanno tempo fino al 30 giugno 2017** per adeguare la rispettiva modulistica S.u.ap. a quella approvata a livello nazionale eventualmente adattata dalla Regione, e per **pubblicare i nuovi moduli** sul sito istituzionale dell'ente, **anche attraverso il rinvio alle piattaforme** sulle

---

<sup>1</sup> Le istruzioni operative dispongono che *“Con successivi accordi o, per le materie di competenza statale, con decreto del Ministro competente di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, verranno adottati i moduli per le altre attività/procedimenti indicati nella Tabella A allegata al decreto legislativo n. 222 del 2016. Inoltre, i moduli già adottati potranno essere, ove necessario, aggiornati”*.

<sup>2</sup> L'art. 1 co. 2 stabilisce che *“le Regioni adeguano entro il 20 giugno 2017, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli unificati e standardizzati, di cui al presente accordo, utilizzando le informazioni contrassegnate come variabili (...)”*.

quali è disponibile la modulistica informatizzata<sup>3</sup>. Ciò al fine di non vanificare l'operazione di informatizzazione dei processi e digitalizzazione dei flussi documentali promossa e attuata in alcune regioni e soprattutto in Lombardia. La violazione di tale adempimento costituisce illecito disciplinare e comporta l'applicazione della sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi, come previsto dall'articolo 2, comma 5 del decreto legislativo n. 126/2016.

Nell'accordo è ribadita la **facoltà degli enti territoriali di prevedere "livelli ulteriori di semplificazione"**, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 222/2016. Pertanto, è possibile apportare modifiche alla modulistica nazionale approvata nei soli limiti in cui la variazione introdotta da regioni e comuni realizzi una semplificazione degli adempimenti per l'impresa.

## 2. Considerazioni generali

I nuovi moduli unificati e standardizzati sono raccolti in due allegati in ragione del tipo di attività che ne costituisce oggetto. La modulistica relativa alle attività in materia di commercio e artigianato è raccolta nell'allegato 1; la modulistica concernente le attività in materia edilizia è contenuta nell'allegato 2. Gli allegati riportano le **"istruzioni operative"**, tese a fornire agli operatori indicazioni utili per l'utilizzo della modulistica e a illustrare l'organizzazione dei dati e gli elementi di semplificazione introdotti in concreto.

Le istruzioni operative:

- ribadiscono il **divieto** per le pubbliche amministrazioni **di chiedere alle imprese documenti, dati e informazioni già in possesso di una p.a.** (ad esempio titoli abilitativi professionali, certificazione antimafia, DURC, titoli abilitativi edilizi, etc.), in attuazione del **principio "una sola volta"** (*'only-once' principle*) sancito dal diritto europeo<sup>4</sup> e recepito dall'ordinamento nazionale in diverse disposizioni normative vigenti<sup>5</sup>;

<sup>3</sup> L'art. 1 co. 2 prevede che *"I Comuni, in ogni caso, adeguano la modulistica in uso sulla base delle previsioni del presente accordo entro e non oltre il 30 giugno 2017"*.

<sup>4</sup> Il principio "only once" trova fonte nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Riesame dello "Small Business Act" per l'Europa [[COM UE/2011/0078](#)], nella quale si stabilisce che *"La Commissione intende: (...) promuovere in tutta l'UE l'applicazione del principio "una sola volta", secondo il quale le autorità pubbliche e gli organi amministrativi devono astenersi dal richiedere nuovamente informazioni, dati, documenti o certificati che sono già stati forniti nel contesto di altre procedure"*. Il principio è stato espresso nel [eGovernment Action Plan 2016-2020](#), adottato il 19 aprile 2016. Per ulteriori approfondimenti, [EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses - Policy options and their impacts. A study](#)

<sup>5</sup> Art. 43 del d.P.R. n. 445/2000, come modificato dalla L. n. 183/2011, prevede che *"Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio (esclusivamente per via telematica) le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato. L'art. 18 comma 2 della L. n. 241/1990 stabilisce che "I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche"*

- precisano che il **S.u.a.p. dovrà acquisire d'ufficio le autorizzazioni, le segnalazioni e le comunicazioni preliminari all'avvio dell'attività**, non potendo più porre tale adempimento a carico dell'impresa, con conseguente spostamento del relativo onere dal privato alla pubblica amministrazione;
- stabiliscono che **l'amministrazione non può chiedere all'impresa dati e adempimenti derivanti da prassi amministrative** ma non espressamente previsti dalla legge;
- prevedono il **divieto di chiedere a cittadini e imprese informazioni, documenti ulteriori, diversi o aggiuntivi** rispetto a quelli indicati nella modulistica unica standardizzata e pubblicati: le richieste di integrazione documentale sono ritenute ammissibili nei soli casi in cui non vi sia corrispondenza tra il contenuto dell'istanza, della segnalazione, della comunicazione e quanto pubblicato sui siti istituzionali.

**Le pubbliche amministrazioni**, in applicazione dei principi di trasparenza, interoperabilità e interconnessione, **sono quindi tenute a condividere fra loro i dati e documenti** nel rispetto delle regole di riservatezza, e devono permettere agli utenti di accedere ai loro dati, di controllarli e di correggerli, nonché di monitorare i processi amministrativi che li vedono coinvolti.

In questo contesto, si ritiene assuma particolare importanza lo strumento del fascicolo informatico d'impresa<sup>6</sup>, che consente alle pubbliche amministrazioni di esaminare e acquisire direttamente i documenti, le certificazioni e in generale gli atti relativi alle imprese, semplificando l'attività di controllo nel rispetto delle previsioni normative vigenti, senza gravare sulle imprese e senza dover attendere i tempi di risposta dell'amministrazione che detiene il documento oggetto d'interesse.

---

*amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti". L'art. 2 comma 4 del d.lgs. n. 126/2016 statuisce che L'amministrazione può chiedere all'interessato informazioni o documenti solo in caso di mancata corrispondenza del contenuto dell'istanza, segnalazione o comunicazione e dei relativi allegati a quanto indicato nel comma 2. È vietata ogni richiesta di informazioni o documenti ulteriori rispetto a quelli indicati ai sensi del comma 2, nonché di documenti in possesso di una pubblica amministrazione".*

<sup>6</sup> Il fascicolo informatico d'impresa è uno strumento innovativo di semplificazione amministrativa che raccoglie in un unico *repository* tutti i dati e i documenti relativi all'esercizio dell'attività d'impresa (autorizzazioni, iscrizione in albi professionali, certificazioni, attestazioni, etc), opportunamente strutturati e organizzati in classi. La creazione del fascicolo informatico d'impresa è obbligatoria e avviene nel momento in cui si perfeziona l'iscrizione del soggetto economico nel Registro delle Imprese. Le Camere di Commercio provvedono alla costituzione ed alla conservazione dei documenti nel fascicolo, senza alcun onere economico aggiuntivo a carico delle imprese. Tutte le pubbliche amministrazioni possono effettuare ricerche, consultare e acquisire i documenti depositati nel fascicolo relativo alla singola impresa a titolo gratuito, con conseguente semplificazione e miglioramento dei rispettivi processi di controllo. Il fascicolo trova fonte in una serie di previsioni normative, quali in particolare, l'art. 43-bis del d.P.R. n. 445/2000 introdotto dal d.l. n. 70/2011 e l'art. 2 comma. 2 della l. n. 580/1993 come recentemente modificato dal d.lgs n. 219/2016. A livello regionale la l.r. 11/2014 ha valorizzato lo strumento del fascicolo informatico d'impresa promuovendone lo sviluppo e la diffusione attraverso percorsi sul territorio, in stretta collaborazione con il sistema camerale lombardo e d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico.

### 3. Analisi sintetica dei moduli in materia di attività commerciali e assimilate

Sono stati **approvati complessivamente 14 moduli**, predisposti a partire da alcune modulistiche regionali in uso e validati dal gruppo di lavoro riunito nell'ambito del coordinamento tecnico attività produttive. I moduli riguardano **un pacchetto di attività** che registrano i volumi più rilevanti di pratiche presentate dagli utenti e prendono in considerazione tutte le vicende giuridiche dell'impresa previste dalla Tabella A (apertura, trasferimento di sede, subingresso, cessazione e sospensione).

SETTORE	MODULI APPROVATI
<b>COMMERCIO</b> <i>(6 moduli)</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. esercizio di vicinato alimentare e non alimentare</li><li>2. media e grande struttura di vendita</li><li>3. vendita in spacci interni</li><li>4. vendita mediante apparecchi automatici in altri esercizi già abilitati e/o su aree pubbliche</li><li>5. vendita per corrispondenza, tv, e-commerce</li><li>6. vendita presso il domicilio dei consumatori</li></ol>
<b>SOMMINISTRAZIONE</b> <i>(3 moduli)</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>7. bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (in zone tutelate)</li><li>8. bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (in zone non tutelate)</li><li>9. bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione temporanea di alimenti e bevande</li></ol>
<b>SERVIZI ALLA PERSONA</b> <i>(1 modulo)</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>10. attività di acconciatore e/o estetista</li></ol>
MODULI A CARATTERE TRASVERSALE	
<b>11. scheda anagrafica</b>	
<b>12. subingresso</b> nell'esercizio dell'attività	
<b>13. cessazione o sospensione temporanea</b> dell'attività	
<b>14. notifica sanitaria</b> ai fini della registrazione (Reg. CE n. 852/2004)	

La **scheda anagrafica** raccoglie dati di carattere generale relativi al dichiarante, all'impresa, al procuratore/delegato, all'attività o all'intervento previsto. È comune a tutte le attività e costituisce parte integrante di ciascun modulo; dunque è valida per tutti i regimi amministrativi (SCIA, SCIA unica, SCIA condizionata, autorizzazione, etc) e per tutte le vicende giuridiche inerenti l'attività d'impresa (apertura, trasferimento di sede, ampliamento, subingresso). In calce ai moduli è riportata una nota **informativa sulla privacy** e sul trattamento dei dati personali, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 196/2003.

Un **quadro riepilogativo** elenca la documentazione prevista per singola tipologia di attività e in relazione allo specifico regime amministrativo applicabile, con l'obiettivo di rendere più agevole per l'utente e per l'amministrazione la verifica degli allegati previsti a corredo dell'istanza.

Il modulo relativo alla **comunicazione per il subingresso nell'esercizio di un'attività** è previsto in via generale per tutte le tipologie di attività commerciali e assimilabili e prevede una sezione comune per la rilevazione dei dati dell'impresa nell'esercizio della quale si vuole subentrare, per l'indicazione della motivazione del subingresso e per l'eventuale variazione della denominazione dell'impresa. La **dichiarazione sul possesso dei requisiti di onorabilità e professionali** è invece diversificata in ragione della specifica attività nella quale il soggetto intende subentrare, delle modalità dell'esercizio dell'attività (es. per corrispondenza, al domicilio, etc), dei prodotti oggetti dell'attività.

Il modulo concernente la **cessazione** o la **sospensione temporanea** dell'attività è anch'esso previsto in via generale per tutte le tipologie di attività e chiede di specificare se la cessazione o sospensione temporanea è contestuale alla comunicazione ovvero ha decorrenza diversa.

Il modulo avente a oggetto la **notifica sanitaria** è richiamato nei soli casi di attività esercitata nel settore alimentare. Per la definizione di tale modello sono state prese in esame le modulistiche vigenti in altri Stati membri dell'Unione Europea (Francia, Spagna e Gran Bretagna), al fine di armonizzare e allineare il contenuto del modulo nazionale ai dati e alle informazioni richieste nell'Unione Europea, posto che si tratta di un adempimento discendente da norme di fonte comunitaria e in particolare dal Regolamento CE n. 853 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari.

#### 4. I nuovi moduli: riforma senza innovazione

I moduli presentano un'impostazione cartacea, come emerge da alcuni elementi quali in particolare l'inserimento di un'intestazione da compilare a cura del S.u.a.p., la previsione di un campo per l'apposizione della firma autografa da parte del dichiarante, la richiesta di allegazione di una copia fotostatica del documento d'identità. Non è stato previsto un piano di informatizzazione della modulistica e non è stato valutato l'obbligo del S.u.a.p. di operare con

modalità esclusivamente telematica utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione del d.P.R. n. 160/2010 e del Codice dell'amministrazione digitale.

Inoltre, l'approvazione della nuova modulistica S.u.a.p. non è stata accompagnata da indicazioni operative sull'iter procedimentale e sul flusso di processo con riferimento ai diversi regimi amministrativi e in particolare alla SCIA condizionata.

*Venera Gagliano*



Quest'opera è distribuita con [licenza Creative Commons Attribuzione-Condividi allo stesso modo](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)