

Le nuove semplificazioni con una modulistica standardizzata in ambito turistico

Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

La Conferenza Unificata, secondo le indicazioni del Ministro per la Pubblica Amministrazione, ha raggiunto l'intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, concernente la nuova modulistica standardizzata, approvata dal Tavolo tecnico dell'Agenda per la semplificazione, con atto Rep. atti n. 38/CU, nella seduta del 4 aprile 2024, in ambito turistico, assolvendo un obbligo di riorganizzazione e semplificazione delle procedure, in coerenza con gli obiettivi PNRR.

Il comma 1, dell'articolo 50, *Disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni*, del *Codice dell'amministrazione digitale*, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (CAD), prevede che i dati delle PA sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre Pubbliche Amministrazioni e dai privati, sicché si è data attuazione all'art. 2, *Informazione di cittadini e imprese*, del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126, di *Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)*, a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. riforma Madia).

Pare giusto rammentare che l'art. 3, *Diritto all'uso delle tecnologie*, del CAD al comma 1, espressamente espone un diritto primario: «*Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 (le PA), anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute*»¹.

È noto che la legge delega di riforma delle *pubbliche amministrazioni*, approvata nel corso della XVII legislatura, ha introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese: l'art. 5 ha previsto, infatti:

1. la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, nonché quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per quali è sufficiente una comunicazione preventiva;
2. l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa. Per espressa previsione del legislatore delegante, tale disciplina deve includere: le modalità di presentazione e i contenuti *standard* degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica; gli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti; l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'Amministrazione è

¹ Vedi, anche, l'art. 65, *Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica*, del CAD, osservando che la PEC costituisce ormai mezzo ordinario ed esclusivo per le comunicazioni tra PA e imprese, ai sensi degli artt. 5-bis e 48 del d.lgs. n. 82 del 2005. Il d.P.C.M. 22 luglio 2011, contenente le «*Comunicazioni con strumenti informatici tra imprese e amministrazioni pubbliche*» e adottato in attuazione proprio del menzionato art. 5-bis, comma 2, CAD, prevede, peraltro, al suo art. 3, che, a decorrere dal 1° luglio 2013, «*le pubbliche amministrazioni non possono accettare o effettuare in forma cartacea le comunicazioni*» (comma 1) e che «*in tutti i casi in cui non è prevista una diversa modalità di comunicazione telematica, le comunicazioni avvengono mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata*», ai sensi degli artt. 48 e 65, comma 1, lett. c-bis, C.A.D. (comma 2). Nel vigente quadro normativo v'è, da un lato, l'obbligo (*rectius* onere) giuridico dell'impresa di rendersi reperibile presso un indirizzo PEC e, dall'altro, l'obbligo della P.A. di impiegare quale unico strumento di comunicazione nei rapporti con le imprese, proprio la posta elettronica certificata, Cons. Stato, sez. VI, 6 giugno 2023, n. 5534.

tenuta a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'Amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

In sede di attuazione, sono stati adottati due decreti legislativi:

- il primo di essi (ex d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126) contiene alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa (c.d. SCIA 1), stabilendo tra punti principali un rafforzamento dell'obbligo per le Amministrazioni di predisporre moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle PPAA, nonché i contenuti della documentazione da allegare, con un obbligo di pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna Amministrazione sia i moduli, sia l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità, necessari a corredo della segnalazione. Accanto a queste novità, sono state introdotte norme generali sulle modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze, con l'obbligo per le Amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica; inoltre, vi è stata una concentrazione dei regimi amministrativi (con la c.d. SCIA unica e l'attivazione della Conferenza di servizi), ex art. 19 *bis* della legge n. 241/1990;
- l'attuazione della delega è proseguita con il decreto legislativo 5 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2), che provvede alla mappatura e alla individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso, con una semplificazione in ambito edilizio.

In dipendenza di ciò, la Conferenza unificata (la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni) ha provveduto ad adottare moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché della documentazione da allegare, prevedendo, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'Amministrazione.

Per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali, con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive, i suddetti moduli sono adottati, in attuazione del principio di leale collaborazione, tenendo conto delle specifiche normative regionali, e della possibilità di utilizzare il domicilio digitale.

In piena coerenza con il modello FOIA (gli obblighi di cui al *Decreto Trasparenza*, d.lgs. n. 33/2013), le Pubbliche Amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni dovranno pubblicare sul proprio sito istituzionale i moduli e quando necessario per dar corso alla semplificazione, in relazione alla tipologia del procedimento (secondo quanto sopra rappresentato), stabilendo misure sostitutive in caso di inerzia, anche su segnalazione del cittadino, rilevando che la mancata pubblicazione costituisce fonte di illecito disciplinare.

Resta inteso, nello spirito di correttezza e buona fede, ex art. 1, comma 2 *bis*, della legge n. 241/1990 («/ rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede»)², che l'Amministrazione procedente può chiedere all'interessato informazioni o documenti solo in

² Nel settore delle procedure di affidamento dei contratti pubblici la responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione postula che l'Amministrazione abbia violato il dovere di buona fede e che il concorrente

caso di mancata corrispondenza del contenuto dell'istanza, segnalazione o comunicazione e dei relativi allegati, con divieto di ogni richiesta di informazioni o documenti ulteriori rispetto a quelli indicati dalla norma, nonché di documenti in possesso di una Pubblica Amministrazione (il c.d. non aggravamento)³.

Ciò posto, sono stati adottati 4 nuovi moduli da inoltrare al SUAP:

1. [Modulo SCIA Agenzie di viaggio](#)
2. [Modulo SCIA Strutture ricettive extra alberghiere](#)
3. [Modulo Variazioni in comunicazione per agenzie di viaggio](#)
4. [Modulo Variazioni in comunicazione per strutture ricettive](#)

Altri 5 moduli sono stati invece modificati rispetto alle versioni adottate in precedenza, in particolare:

1. [Modulo SCIA Strutture ricettive all'aria aperta](#)
2. [Modulo SCIA Strutture ricettive alberghiere](#)
3. [Modulo Scheda anagrafica](#)
4. [Modulo di Comunicazione variazioni](#)
5. [Modulo di Notifica sanitaria](#)

La modulistica risulta di facile comprensione, con note di chiarimento per la compilazione, disponendo delle informative in materia di trattamento dei dati personali, così pure per l'identificazione del domicilio digitale: una semplificazione e standardizzazione, che si allinea con l'uniformità delle procedure, evitando inutili duplicazioni di dati/informazioni, assolvendo alla digitalizzazione dei processi e dei procedimenti (c.d. ciclo di vita), secondo i *target* (i risultati attesi) del PNRR (entro il 2026 tutto sarà *on line*): un anticipo all'automazione dei processi decisionali, dove l'IA (il Parlamento europeo, con il voto del 13 marzo 2024, ha approvato in via definitiva il *Regolamento Europeo sull'intelligenza artificiale*, AI ACT) sostituirà il RUP, in presenza di tutti i presupposti per dar corso all'iniziativa economica (il miglioramento del mercato), nel rispetto di ogni onere di trasparenza⁴.

In definitiva, la modulistica raggiunge i risultati attesi dalla delega su un ambito di forte impatto economico per i privati e per i Comuni: il turismo.

abbia maturato un ragionevole affidamento e che questo affidamento non sia a propria volta inficiato da colpa, Cons. Stato, sez. V, 28 novembre 2023, n. 10221.

³ Il canone fondamentale dell'agire amministrativo viene espresso dall'art. 1, comma 2, della legge n. 241/1990, secondo cui «*La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria*», non potendo considerare, ad esempio, l'utilizzo dell'informatica non già in uno snellimento del procedimento, che costituirebbe il fine dell'utilizzo dell'informatica, ma in una irragionevole duplicazione degli oneri imposti al partecipante: il principio di collaborazione e buona fede, espresso dall'art. 1 comma 2 – *bis* della cit. legge, impone alla PA di non scaricare sugli utenti le difficoltà che la stessa può incontrare nell'organizzare la propria struttura informatica, TAR Liguria, sez. II, 27 ottobre 2023, n. 885.

⁴ Cfr. FOÀ, *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. dalle "scatole nere" alla "casa di vetro"?*, Diritto amministrativo, 2023, n. 3, ove si analizza la trasparenza del sistema, trasparenza intesa «*in accezione generale come chiarezza e conoscibilità delle regole che disciplinano l'utilizzo dei diversi sistemi di IA, nella logica del diritto europeo deve essere conseguentemente strumentale al perseguimento di questi obiettivi tra di loro complementari*», dove l'aspetto etico non sempre viene assicurato.