

Doc. XXVII

n. 4

## RELAZIONE

### SUI RISULTATI DEL MONITORAGGIO SULL'ATTIVITA' E SUL FUNZIONAMENTO DEGLI SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

(Aggiornata al 30 settembre 2012)

*(Articolo 11, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160)*

*Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento  
e il coordinamento dell'attività di Governo*

(FRANCESCHINI)

Comunicata alla Presidenza il 30 ottobre 2013

PAGINA BIANCA



## *Ministero dello Sviluppo Economico*

### **Relazione al Parlamento**

**sui risultati al 30 settembre 2012 del monitoraggio sull'attività ed il funzionamento degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP) ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160**

#### **Premessa**

Il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, che attua il comma 3 dell'art. 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, reca la nuova disciplina dello Sportello unico per le attività produttive (di seguito SUAP).

L'art. 11, comma 1 (Capo IV - *Monitoraggio istituzionale*), concernente il "Raccordo tra Istituzioni e monitoraggio sistematico", stabilisce che: "I Ministri dello sviluppo economico, per la semplificazione normativa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e Unioncamere, assicurando il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle imprese, predispongono forme di monitoraggio sull'attività e sul funzionamento del SUAP, anche con riguardo all'articolazione sul territorio delle attività imprenditoriali e degli insediamenti produttivi, alle condizioni di efficienza del mercato e alla rispondenza dei servizi pubblici alle esigenze di cittadini ed imprese, prevedendo altresì la possibilità, per le imprese ed altri soggetti pubblici e privati, di effettuare segnalazioni e rilevare criticità. (...) I risultati del monitoraggio sono trasmessi, per i primi tre anni dalla data di entrata in vigore della presente disciplina, al Parlamento in una relazione annuale. (...)".

Sebbene la disposizione richiamata preveda la redazione di una relazione al Parlamento con cadenza annuale, si è ritenuto di assumere, quale periodo oggetto del monitoraggio, il primo biennio dalla entrata in vigore del decreto n. 160, scaduto il 30 settembre 2012, sulla base delle motivazioni che di seguito si espongono.

Prioritaria, ai fini del differimento della presentazione della presente relazione, è stata la gradualità attraverso cui la disciplina di riforma dello sportello unico è entrata in vigore, divenendo pienamente efficace dopo un anno dalla pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale, con la

conseguenza che solo per l'anno successivo, e quindi a conclusione di un biennio dalla prima parziale entrata in vigore, si può concretamente riferire sull'attività e sul funzionamento dei SUAP in base alla loro nuova disciplina.

L'art. 12, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010, infatti, ha fatto decorrere la vigenza dei Capi I, II, III, V e VI del decreto, dal centottantesimo giorno dalla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, mentre per il Capo IV, dopo un anno dalla stessa, vale a dire il 30 settembre 2011, data da cui è, altresì, decorso il termine per l'abrogazione della disciplina pregressa e, cioè, del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447.

Il differimento della piena efficacia della nuova disciplina SUAP di un anno dalla pubblicazione del decreto ha pertanto inciso sui tempi per la presentazione della relazione, di cui al citato art. 11, comma 1, suggerendone un differimento volto a consentire la raccolta dei dati necessari ai fini del monitoraggio e ad assolvere in modo esaustivo ed efficace l'obbligo informativo cui le amministrazioni competenti sono tenute.

Rispetto alla tempistica, ed alle attività preliminari riferibili al primo anno di vigenza del decreto, si ricorda che entro il 28 gennaio 2011 i Comuni hanno dovuto attestare al Ministero dello sviluppo economico la sussistenza dei requisiti richiesti in capo agli sportelli esistenti nel proprio territorio.

A tal fine, il suddetto Ministero ha predisposto il modulo da utilizzare per chiedere l'accreditamento dei Comuni come SUAP e lo ha reso disponibile sul portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) a far data dal 28 dicembre 2010.

Il 29 marzo 2011, per i Comuni che non hanno istituito i SUAP o nel caso questi fossero inidonei, è scattato l'avvalimento alle Camere di commercio.

Alla medesima data è entrato in vigore il procedimento automatizzato, per cui le SCIA dovevano essere presentate ai Comuni esclusivamente in modalità telematica.

In proposito, si segnala che alcune difficoltà operative, dovute all'impossibilità di garantire su tutto il territorio nazionale l'attivazione di tale modalità telematica, hanno determinato l'adozione da parte dei competenti uffici del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa di una circolare, datata 26 marzo 2011, con la quale si è consentita una deroga al termine previsto per la disapplicazione della normativa pregressa nel caso dei procedimenti vincolati soggetti alla Segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA).

Sulla conseguente necessità di differire di fatto il termine di presentazione della relazione hanno, altresì, influito gli interventi normativi successivi all'insediamento del Governo Monti, nel novembre 2011, i quali hanno inevitabilmente inciso sulle metodologie fino ad allora seguite per la verifica sull'attuazione della riforma SUAP.

Ci si riferisce, in particolare, all'adozione del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, il quale, all'art. 12, ha previsto l'avvio di una *sperimentazione* tesa, secondo la lettera, a semplificare le procedure in materia di impianti

produttivi e di attività d'impresa.

In tal modo il legislatore ha di fatto indicato un metodo integrativo rispetto al monitoraggio per l'individuazione delle problematiche che impediscono la piena operatività dello sportello unico, prefigurando indirettamente l'intenzione di modificare la disciplina vigente, tra cui in ipotesi anche lo stesso decreto n. 160, in ragione degli esiti dei percorsi sperimentali attivati ai sensi del su menzionato art. 12.

Tale intendimento emerge espressamente al comma 2 della disposizione richiamata, laddove si prevede l'adozione da parte del Governo di uno o più regolamenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti l'attività d'impresa.

## **1. La nuova disciplina del SUAP**

### **1.1. Le ragioni del cambiamento**

Gli sportelli unici per le attività produttive sono stati originariamente istituiti, nella loro prima ed ormai storica strutturazione, sulla base della delega regolamentare di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (artt. 23-25), che ha trasferito ai Comuni le funzioni amministrative relative alla realizzazione degli impianti industriali.

Il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 447 del 1998, ha attuato la delega e dettato la disciplina del SUAP, prevedendo che i Comuni potessero gestire lo sportello unico in forma singola o associata e che davanti ad esso potessero svolgersi due tipi di procedimento: *a*) "semplificato" mediante conferenza di servizi (durata dai cinque ai nove mesi) e *b*) tramite autocertificazione (durata di quarantacinque o sessanta giorni).

Diverse difficoltà si sono frapposte alla completa attuazione dell'istituto nel suo assetto originario e hanno impedito di sfruttare a pieno le potenzialità semplificatorie dei SUAP. Tra queste, prioritariamente, le seguenti:

- a) l'identificazione della struttura competente spesso difficoltosa, anche per i grandi Comuni. Raramente il SUAP era posto alle dirette dipendenze del Sindaco o del direttore generale; per la maggior parte dei casi era collocato presso un ufficio tecnico o l'assessorato alle attività produttive, affidato ad un funzionario intermedio, con conseguenti problemi di coordinamento interno ed esterno e difficoltà di relazione con i dirigenti delle amministrazioni statali e regionali;
- b) il ruolo dei professionisti: geometri, notai, architetti, da sempre contro-interessati ad un eccesso di semplificazione per timore di svalORIZZARE la loro funzione;
- c) la scarsità delle risorse finanziarie e professionali;
- d) la diffusione disomogenea dei SUAP sul territorio;
- e) l'assenza di una forte volontà politica che potesse consentire il coordinamento tra gli uffici comunali coinvolti e superare le resistenze delle amministrazioni spesso restie a cedere poteri e responsabilità;

- f) l'inadeguata o scarsa informatizzazione dei Comuni, in particolare di quelli di ridotte dimensioni;
- g) l'incertezza dei tempi di conclusione dei procedimenti anche in caso di attività vincolata della pubblica amministrazione;
- h) il mancato collegamento tra la fase di nascita dell'impresa (iscrizione al Registro imprese, Agenzia Entrate, INPS, INAIL) e la fase di avvio dell'attività produttiva (autorizzazioni amministrative richieste ai comuni, ai VVFF, alla ASL);
- i) l'assenza della definizione dei servizi erogati, che ha portato alla istituzione di sportelli unici spesso soltanto informativi, di mera assistenza ovvero che gestivano solo alcuni dei procedimenti.

Le problematiche brevemente accennate hanno indotto il legislatore nazionale, già a partire dalla legge di semplificazione 28 novembre 2005, n. 246 (art. 5), a prevedere il potenziamento dello sportello unico e la sua estensione a tutte le formalità concernenti l'esercizio dell'attività d'impresa.

E' poi seguita la direttiva CE/2006/123, relativa ai servizi nel mercato interno, cosiddetta Direttiva servizi, nella quale è stato espressamente previsto che gli Stati membri dovessero consentire ai prestatori di servizi di espletare le procedure e le formalità necessarie a svolgere la loro attività attraverso gli sportelli unici; che mediante quest'ultimi i prestatori e i destinatari potessero reperire le informazioni sugli adempimenti da effettuare per l'esercizio della loro attività; che tali procedure potessero essere svolte con facilità, a distanza e per via telematica, mediante lo sportello unico (cfr articoli 6, 7 e 8).

Nel 2008 è stato poi adottato il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che, all'art. 38, ha autorizzato il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione per il riordino della normativa SUAP, dettandone i principi ispiratori.

Subito dopo è stato approvato il d.lgs 26 marzo 2010, n. 59, che ha recepito la Direttiva servizi e che, all'art. 25, ha ripreso i criteri sanciti dall'art. 38 del citato d.l. n.112. Il funzionamento del SUAP ha così assunto la natura di *vincolo europeo*.

Nello stesso anno, quindi, sono stati adottati il d.P.R. 7 settembre 2012 n. 160, di riforma della normativa SUAP, e il d.P.R. 9 luglio 2010, n. 159, ad esso connesso, concernente la procedura di accreditamento delle Agenzie per le imprese.

## **1.2. L'unicità del punto di contatto e l'obbligatorietà della telematica**

I criteri dettati dall'art. 38 del d.l. n. 112 del 2008 e dall'art. 25 del d.lgs. n. 59 del 2010, che distinguono il nuovo sportello unico rispetto alla disciplina di cui al d.P.R. n. 447 del 1998, intendono assicurare l'operatività dello stesso in tutto il territorio e far fronte alle problematiche che hanno impedito ai SUAP di funzionare.

Tra questi, la rinnovata *unicità* del punto unico di contatto territoriale, che la normativa precedente (art. 23 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) limitava agli insediamenti produttivi e che è stata estesa a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività d'impresa.

Il SUAP, inoltre, è l'unico polo di risposta per tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte, comprese quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili (ambientale; paesaggistico-territoriale; della salute e della pubblica incolumità).

Nel rispetto dell'obbligo europeo sancito dall'art. 8 della Direttiva servizi, nonché dall'art. 25 del decreto legislativo n. 59/2010 di recepimento, l'utilizzo della modalità informatica, facoltativo in costanza della normativa previgente (cfr art. 23, comma 2, d.lgs. n. 112 del 1998), con la nuova disciplina diviene, invece, la *condicio sine qua non* per la sua applicazione.

### 1.3 Il meccanismo di *delega* alle Camere di commercio

La nuova disciplina prevede la funzione sussidiaria delle Camere di commercio nei casi di mancata costituzione del SUAP o di mancato funzionamento.

In tale circostanza, al fine di assicurare l'uniformità sul territorio nazionale, sia pure nel rispetto delle esigenze dei singoli Comuni, il regolamento prevede che questi regolino i rapporti con le Camere di commercio secondo modalità definite nell'ambito di una convenzione-quadro tra Unioncamere e ANCI e con le modalità previste nell'allegato tecnico al decreto n. 160.

Nell'ipotesi in cui il Comune non abbia i requisiti normativamente previsti per l'operatività dello sportello unico, cioè, non sia in grado di rappresentare l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività d'impresa, l'art. 38, comma 4, del d.l. n. 112 prevede che l'esercizio delle relative funzioni sia *delegato*, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle Camere di commercio territorialmente competenti, al fine di garantire l'efficienza telematica richiesta e di assicurare il necessario collegamento tra le due fasi di nascita dell'impresa e l'avvio della attività produttiva.

Una analoga previsione è sancita, inoltre, dal decreto di recepimento della Direttiva Servizi (art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 59) e dall'art. 4, commi 10 e 11, del decreto n. 160/2010.

*In species*, l'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa, con la nota del 12 gennaio 2011 e, congiuntamente con l'Ufficio Legislativo del Ministero dello sviluppo economico, con la nota del 3 maggio 2011, in risposta ad alcuni dei quesiti pervenuti in materia da diverse amministrazioni, ha precisato che il termine *delega*, rispetto alla funzione sussidiaria esercitata dalle Camere di commercio, è utilizzato in modo *atecnico*.

E' stata fornita al riguardo una lettura ufficiale delle disposizioni normative richiamate chiarendo come la figura evocata sia quella dell'avvalimento degli uffici altrui, per cui, nelle fattispecie in oggetto, il Comune inidoneo si avvale della Camera di commercio territorialmente competente, per ciò che concerne la gestione telematica della pratica, conservando, nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze, la responsabilità del procedimento.

Preme sottolineare, al riguardo, che l'art. 4, comma 11, reca una normativa di tipo *cedevole*, vale a dire che consente al Comune, divenuto idoneo a svolgere le funzioni del SUAP, di revocare in ogni momento l'avvalimento.

La convenzione quadro tra ANCI e Unioncamere, firmata il 16 dicembre 2010, in osservanza di quanto dispone l'art. 4, comma 11, del decreto n. 160, stabilisce le modalità attraverso cui deve essere esercitata la delega e, rispetto alle funzioni effettivamente svolte, l'art. 7, lett. *c*), della convenzione prevede che la Camera di commercio riceve l'istanza inoltrata dall'impresa tramite il portale, la prende *in carico* per la gestione degli aspetti informatici di *front end* e ne invia gli esiti al responsabile individuato dal Comune.

La previsione contenuta nell'art. 7 della convenzione sviluppa quanto già previsto dall'art. 4, comma 12, del decreto n. 160, secondo il quale le Camere di commercio, attraverso il portale, provvedono alla gestione telematica dei procedimenti, comprese le fasi di ricezione delle domande, la divulgazione delle informazioni, l'attivazione di adempimenti, il rilascio di ricevute all'interessato e il pagamento dei diritti e delle imposte.

A tal proposito, si evidenzia che nel sito [www.impresainungiorno.it](http://www.impresainungiorno.it) è stato pubblicato lo schema di documento che specifica "*chi fa cosa*" in caso di delega alle Camere di commercio delle funzioni del SUAP.

In particolare, lo schema è stato preparato dall'ANCI e dall'Unioncamere per esplicitare analiticamente le fasi di ricezione e di gestione delle Segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA) nel caso in cui il Comune abbia delegato tali funzioni alla Camera di commercio competente sul territorio.

Lo schema è visibile al link:

[http://www.impresainungiorno.gov.it/pubblicheamministrazioni/schema-di\\_documento](http://www.impresainungiorno.gov.it/pubblicheamministrazioni/schema-di_documento).

#### **1.4. L'istituzione delle Agenzie per le imprese (d.P.R. n. 159 del 2010).**

Le Agenzie per le imprese sono soggetti privati accreditati cui l'impresa può rivolgersi per l'espletamento degli adempimenti prescritti ai fini dell'avvio dell'attività produttiva.

Esse svolgono un duplice ruolo: nel procedimento automatizzato, in caso di verifica positiva a seguito dell'istruttoria, l'Agenzia trasmette al SUAP una *dichiarazione di conformità* comprensiva della SCIA e delle attestazioni e certificazioni richieste, che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività e dell'avvio immediato dell'intervento dichiarato. L'art. 38, comma 3, lett. *c*), del d.l. n. 112 conferisce alla dichiarazione di conformità da esse rilasciata valore provvedimento, circostanza che, sotto questo aspetto, fa assumere alle Agenzie la veste di *amministrazioni-autorità* incaricate di esercitare pubbliche funzioni.

Nel procedimento ordinario esse offrono assistenza all'imprenditore ai fini della individuazione dei procedimenti da attivare in relazione all'esercizio delle attività d'impresa o alla realizzazione di impianti produttivi, per la redazione in formato elettronico delle domande e su richiesta dell'interessato, per lo svolgimento dell'attività istruttoria.



Nelle intenzioni del legislatore, il *valore aggiunto* delle Agenzie risiede soprattutto nella possibilità, attraverso di esse, di superare le difficoltà connesse all'obbligatorietà della telematica.

### **1.5 Il portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it)**

Nell'intento, poi, di favorire una corretta collaborazione tra i diversi livelli istituzionali (Amministrazioni centrali, Regioni e Comuni) e le Camere di commercio, nonché di garantire al sistema dei SUAP l'effettiva operatività, salvaguardando gli investimenti sul fronte tecnologico già effettuati dalle Regioni, il decreto n. 160 reca alcune disposizioni concernenti il portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it).

Nello specifico, dispone che il portale:

- a) fornisce servizi informativi e operativi ai SUAP per l'espletamento delle loro attività;
- b) assicura la divulgazione delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali;
- c) prevede l'utilizzo della procura speciale con le stesse modalità previste per la comunicazione unica;
- d) contiene un sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri comunque denominati relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP, sulla base delle regole tecniche stabilite nell'allegato;
- e) costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, e assicura il collegamento con le autorità competenti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera i), del medesimo decreto legislativo.

### **2. I procedimenti davanti allo sportello unico**

Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività e i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati, esclusivamente in modalità telematica, al SUAP competente per il territorio.

Il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163.

Sono esplicitamente esclusi, inoltre, gli impianti e le infrastrutture energetiche e le specifiche attività connesse a tale ambito in quanto disciplinate da normativa speciale.

Il SUAP assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Gli altri uffici comunali coinvolti e le altre amministrazioni pubbliche interessate al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso o a contenuto negativo, comunque denominati.

Anzi, sono tenuti a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente.

Come nella normativa precedente, due sono i procedimenti previsti che, rispetto al d.P.R. n. 447 del 1998, si distinguono in: automatizzato, che si svolge nei casi di attività vincolata della pubblica amministrazione e ordinario, qualora l'attività amministrativa sia di tipo discrezionale.

Sui predetti procedimenti influiscono, rispettivamente, le successive modifiche dell'art. 19 e degli artt. 14; 14-*ter*; 14-*quater* della legge n. 7 agosto 1990, n. 241, in particolare ad opera del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che hanno introdotto ulteriori semplificazioni procedurali.

### **2.1. Il procedimento automatizzato**

I tratti salienti di tale procedimento, disciplinato dall'art. 5 del decreto n. 160, consistono nella presentazione, in via esclusivamente telematica, della SCIA al SUAP.

Quest'ultimo, in caso di verifica positiva, rilascia automaticamente una ricevuta che costituisce titolo autorizzatorio ai sensi dell'art. 38, comma 3, lett. f), ai fini della tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione e a seguito della quale, l'interessato può dare inizio immediato alla sua attività.

L'inutile decorso di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, ovvero dei termini diversi previsti dalle discipline regionali di settore, comporta l'applicazione del silenzio assenso.

Nei casi in cui le attività sono soggette alla disciplina della SCIA, la segnalazione è presentata al SUAP.

Alla SCIA è allegata una dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento, ed è corredata, ove necessario, degli elaborati progettuali e da una relazione redatta da un professionista abilitato che asseveri la conformità dell'opera alla normativa ed alle prescrizioni tecniche vigenti, anche per gli aspetti edilizi e urbanistici e per quelli attinenti ai pareri igienico-sanitari e in materia di sicurezza.

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, il sistema informatico rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti.

Al fine di accelerare la reale operatività di un'impresa, è ammessa la contestuale presentazione della SCIA e della comunicazione unica presso il Registro imprese, che la trasmette immediatamente al SUAP, il quale rilascia la ricevuta con modalità ed effetti equivalenti a quelli previsti in caso di presentazione diretta.

A seguito del rilascio della ricevuta, il richiedente, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, può avviare immediatamente l'attività.

Resta comunque al SUAP un termine massimo di trenta giorni dalla data di presentazione della SCIA, per trasmettere, anche su richiesta delle amministrazioni e degli uffici comunali competenti, con modalità telematica al soggetto interessato le eventuali richieste istruttorie.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di silenzio assenso, decorsi i termini di cui all'articolo 2 della medesima legge dalla presentazione dell'istanza, ovvero i diversi termini previsti dalle specifiche discipline regionali o speciali, il silenzio maturato a seguito del rilascio della ricevuta, emessa automaticamente, equivale a provvedimento di accoglimento della domanda senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

Il regolamento, quindi, sancisce che, al momento della presentazione della SCIA per via telematica, vi sia il contestuale ed automatico rilascio della ricevuta, che, in caso di verifica positiva, comporta l'accoglimento della domanda da parte dell'amministrazione, senza necessità di ulteriori adempimenti da parte dell'impresa, fatto salvo il caso in cui sia richiesta una integrazione di istruttoria.

Nell'abrogare la normativa precedente e ridefinire organicamente la disciplina, il regolamento non si limita ad individuare il SUAP come canale unico tra imprenditore ed amministrazione al fine di eliminare ripetizioni istruttorie e documentali, ma sancisce l'introduzione dell'esclusivo utilizzo degli strumenti telematici per l'esplicazione di tutte le fasi del procedimento amministrativo sia per la presentazione della documentazione relativa alle varie iniziative d'impresa, sia come metodo di comunicazione tra le amministrazioni e gli enti coinvolti nel procedimento.

Ed è questo l'elemento innovativo di maggior rilievo dal quale non si intende derogare al punto da considerare non idoneo, ai sensi dell'art. 38, comma 3, lett. a) e a-bis), del DL 112/2008, il SUAP del Comune che non sia anche in grado di operare esclusivamente in via telematica.

## 2.2. Il procedimento “unico” o ordinario

Quanto al procedimento ordinario, applicabile a tutti i casi non assoggettabili al procedimento c.d. automatizzato attivabile con la SCIA, l'interessato, ai sensi dell'art. 7 del medesimo decreto, presenta domanda al SUAP, che entro trenta giorni può richiedere integrazioni.

Decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata e l'ufficio nei successivi trenta giorni adotta il provvedimento.

Per entrambe le fasi è possibile l'applicazione di termini procedurali più brevi, se questi sono previsti nelle specifiche normative regionali.

Il responsabile del SUAP può indire una conferenza di servizi, che è obbligatoria nei casi di procedimenti che superano i novanta giorni.

Scaduto il termine di sessanta giorni ovvero in caso di mancata convocazione della conferenza di servizi, l'amministrazione procedente conclude il procedimento prescindendo dall'avviso delle amministrazioni che non si sono espresse nei termini previsti.

La disciplina in esame fissa un arco temporale limitato per le risposte dell'amministrazione, dispone il ricorso agli strumenti telematici per indire la conferenza dei servizi da parte del responsabile del SUAP, non solo su richiesta dell'utente direttamente interessato, ma anche dell'Agenzia per le imprese.

Quest'ultima, che nei procedimenti ordinari, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività istruttoria, assume altresì il ruolo di supporto organizzativo e gestionale nell'ambito della conferenza qualora il comune lo ritenga opportuno.

Il procedimento ordinario che si attua davanti al SUAP è stato ulteriormente semplificato dalle modifiche recate alla conferenza di servizi da parte dell'art. 49 del citato d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

In breve e in considerazione delle sole modifiche che semplificano il procedimento di cui si tratta, è stato eliminato l'inciso “di regola” all'art. 14, comma 1, della citata legge n. 241, ciò che ha reso facoltativa la conferenza di servizi istruttoria (vale a dire non necessaria per l'adozione del provvedimento finale); è stato previsto un regime differenziato anche per le amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale al fine di agevolare la loro partecipazione alle conferenze.

Il nuovo art. 14-ter, comma 1, della legge n. 241 stabilisce, al riguardo, che queste possano programmare con il responsabile dello sportello un calendario trimestrale delle riunioni che coinvolgano atti di competenza del Ministero dei beni culturali e che, qualora impossibilitate a partecipare, la nuova riunione della conferenza possa slittare di quindici giorni, anziché di dieci.

Si prevede, altresì, che le Soprintendenze, nei casi di opera sottoposta ad autorizzazione paesaggistica, debbano esprimersi in via definitiva in sede di conferenza di servizi per evitare una

pronuncia successiva alla conferenza, che vanificherebbe i lavori già svolti bloccando di fatto il procedimento.

Significative, inoltre, sono l'estensione alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili sia del silenzio assenso (con alcune esclusioni); nonché del silenzio *costruttivo* espresso in conferenza (vale a dire congruamente motivato, pertinente e che reca le modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso).

Ulteriori semplificazioni procedurali di rilievo per la materia in oggetto sono l'accorpamento della fase della determinazione conclusiva con quella dell'adozione del provvedimento conforme, per cui la determinazione sostituisce ogni atto di assenso delle amministrazioni partecipanti o assenti, ciò al fine di evitare inutili duplicazioni; la possibilità, per accelerare il rilascio di provvedimenti in materia ambientale, che le attività tecnico-istruttorie necessarie ai fini della VIA (valutazione di impatto ambientale), e non ancora eseguite, siano demandate dall'amministrazione competente ad altre amministrazioni, enti pubblici o istituti universitari, purché in possesso dei necessari requisiti di qualificazione e capacità tecnica e che i risultati già conseguiti in sede di valutazione ambientale strategica, in relazione all'intervento oggetto della conferenza di servizi, possano essere utilizzati senza modificazioni ai fini della VIA, qualora effettuati dalla medesima autorità competente ad effettuare la VAS (valutazione ambientale strategica).

### **3. Gli interventi ai fini dell'operatività**

#### **3.1. Il tavolo interistituzionale**

Nel corso del 2011, le due Amministrazioni ministeriali competenti hanno istituito un tavolo tecnico al quale hanno partecipato i rappresentanti di ANCI e di Unioncamere (in rappresentanza dei Comuni e delle Camere di commercio). Le problematiche affrontate in seno al tavolo, hanno riguardato, in particolar modo, i due temi di seguito richiamati.

##### **3.1.1 Modulistica**

L'art. 12 del decreto n. 160 prevede che intese e accordi tra Governo, Regioni e Enti locali, assicurino la standardizzazione dei procedimenti e l'unificazione, quantomeno in ambito regionale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei sub-procedimenti, nonché la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica a livello nazionale.

Prevede, inoltre, che fino alla definizione dei criteri minimi di omogeneità, il soggetto interessato utilizzi gli strumenti messi a disposizione dal portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it).

La convenzione-quadro, siglata tra Unioncamere ed ANCI, cui si è fatto cenno, aveva previsto che la modulistica fosse individuata dall'ANCI per ciascun contesto regionale.

Tale procedura ha subito dei rallentamenti, che hanno impedito di pervenire, Regione per Regione, ad una modulistica condivisa alla quale i Comuni dei relativi territori potessero fare riferimento ed inserirla nei siti web dei propri SUAP.

Ciò ha comportato un'estrema differenziazione, anche all'interno delle stesse Regioni, dei moduli usati dai singoli Comuni in fase di accreditamento del SUAP e ha impedito ai Comuni in difficoltà di avere un punto di riferimento certo.

Pertanto, spesso, in fase di accreditamento, molti dei Comuni hanno inserito una modulistica scarsa, a volte poco aggiornata (in alcuni casi è ancora presente la dicitura DIA anziché SCIA), con formati non compilabili online.

### 3.1.2 Sistema dei pagamenti

L'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto n. 160 prevede che il portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) contenga un sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri comunque denominati relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP.

Difficoltà tecnico-organizzative non hanno permesso di ottemperare alla norma. Pochissimi comuni hanno già previsto la possibilità dei pagamenti online, ed in molti casi, sui siti relativi al SUAP, non sono presenti neanche le informazioni relative agli importi delle imposte e degli oneri dovuti.

### 3.2. La Cabina di regia per il monitoraggio istituzionale

In coerenza con il disposto di cui all'art. 11, comma 1, del decreto n. 160, al fine di coordinare il monitoraggio sull'attuazione della riforma del SUAP è stata istituita una *Cabina di regia*.

Si tratta di una sede autorevole alla quale partecipano i rappresentanti dei vertici istituzionali, oltre che dei Ministeri competenti, delle Regioni, dell'ANCI, delle Camere di commercio, tesa a vigilare sul rispetto del *crono programma* delle attività necessarie a garantire la messa a regime della riforma e affrontare le problematiche applicative emerse.

La Cabina si è riunita alla fine di luglio 2011 e, in quella sede, al fine di consentire l'operatività del SUAP, attesa la perentorietà dei termini per l'abrogazione della normativa previgente, ha evidenziato la necessità di modificare l'art. 38, d.l. n. 112 aggiungendo due commi (3-bis e 3-ter), in cui si è prevista la nomina di un commissario *ad acta*, al ricorrere di determinate condizioni; l'individuazione, da parte dei ministeri competenti, attraverso un decreto, delle misure indispensabili ad attuare il SUAP e a garantire la continuità della funzione amministrativa; nonché, agli stessi fini, l'adozione da parte dei comuni dei provvedimenti organizzativi e tecnici necessari.

### 3.3. Il commissario *ad acta* e il decreto interministeriale

La nomina di un commissario *ad acta* è stata prevista per quei comuni che, decorso il termine del 30 settembre 2011, sono rimasti inerti, vale a dire che non si sono accreditati, né si sono avvalsi delle Camere di commercio.

Il commissario, che può essere scelto tra i funzionari dei comuni, delle regioni o delle camere di commercio competenti per territorio "*adotta gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici*".

La specificazione delle attività commissariali affievolisce l'aspetto sanzionatorio della previsione a vantaggio della finalità perseguita tesa a garantire l'effettiva operatività del SUAP.

Infatti, una volta nominato, il commissario provvede all'avvalimento del Comune inerte ovvero, nel suo ruolo di soggetto terzo, valuta l'esistenza di impedimenti strutturali insuperabili, che possono giustificare temporanee deroghe alla esclusività della telematica.

Il Ministero dell'interno, su impulso del Ministro per la semplificazione normativa, l'8 novembre 2011, ha inviato una lettera alle Prefetture al fine di avviare una ricognizione dello stato di adempimento dei Comuni, per individuare quelli nei quali il SUAP non è stato accreditato e per rilevare le difficoltà emerse.

Nonostante sia tuttora vigente, la normativa richiamata è stata di fatto in parte disapplicata anche per il diverso approccio che il nuovo Governo ha assunto rispetto alla risoluzione delle problematiche che si frappongono alla piena operatività della riforma SUAP e per l'implementazione della relativa disciplina, del quale si tratterà nel prosieguo.

L'adozione di un decreto interministeriale (Ministro semplificazione normativa e Ministro sviluppo economico, sentito il Ministro della pubblica amministrazione e innovazione) è stata prevista al fine di predisporre le misure attuative tese a risolvere le principali criticità emerse in seguito al monitoraggio ex art. 11, comma 1, decreto n. 160.

Il decreto è stato adottato dai ministeri competenti il 10 novembre 2011 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 16 novembre.

La scelta di pubblicare il decreto è correlata alla volontà di consentirne la massima diffusione, attesa la sua rilevanza per i cittadini, per le imprese e per gli oltre ottomila Comuni interessati.

Al fine di consentire l'effettiva operatività del SUAP, il decreto prescrive le soluzioni applicative alle tematiche di seguito evidenziate.

- Modulistica

Si prevede che in mancanza della sua predisposizione, che da parte del SUAP e delle amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, il soggetto interessato può utilizzare gli strumenti messi a disposizione dal portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) per il territorio di competenza regionale, previa validazione adottata con provvedimento del Ministero dello

sviluppo economico, sentite le amministrazioni statali e regionali per i procedimenti di rispettiva competenza. Nelle more, il soggetto interessato può comunque presentare l'istanza o la segnalazione con le modalità di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

- Sistema dei pagamenti

Si stabilisce che i Comuni e gli enti coinvolti nei singoli procedimenti rendano disponibili sui propri siti internet e sul sito del SUAP, tramite appositi collegamenti informatici, l'elenco dei pagamenti da effettuarsi per ciascun procedimento, le causali, le modalità di calcolo degli importi e gli estremi dei propri conti correnti bancari e postali. Si dispone, inoltre, che i SUAP possano rendere disponibili autonomi sistemi di pagamento telematico che consentono all'interessato la liquidazione diretta, verso le singole autorità competenti, degli oneri dovuti contemporaneamente all'invio della segnalazione o dell'istanza trasmessa in modalità telematica; in tal caso, le operazioni di trasferimento degli importi sono assolte automaticamente dal sistema di pagamento online. In attesa della realizzazione di tale sistema, le ricevute degli avvenuti pagamenti per ciascun procedimento sono allegate in modalità informatica all'istanza o alla segnalazione.

- Imposta di bollo

Si dispone che questa si calcoli con le modalità previste dal *decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642* avendo come riferimento la copia cartacea della modulistica da inviare, secondo il modello pubblicato sul sito del SUAP e sul portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it), nonché la copia cartacea del provvedimento rilasciato dal SUAP. Nell'ipotesi in cui il SUAP non disponga, ai sensi dell'art. 15 del d.P.R. suindicato, dell'autorizzazione che consente il pagamento dell'imposta di bollo in modo virtuale, il soggetto interessato provvede ad inserire nella domanda i numeri identificativi delle marche da bollo utilizzate, nonché ad annullare le stesse, conservandone gli originali.

- Potere di rappresentanza

Si specifica che le imprese che intendono avvalersi di soggetti terzi, per i procedimenti ai sensi dell'art. 2 del decreto, possono ricorrere al potere di rappresentanza (di cui all'art. 38 d.P.R. n. 445 del 2000).

- Modalità di rilascio ed agli effetti della ricevuta

In attesa dell'adozione, da parte del SUAP, di strumenti che consentano la verifica in modalità informatica della completezza formale della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati, nonché di una ricevuta rilasciata automaticamente ai sensi delle regole tecniche stabilite dal decreto, si individuano le condizioni comprovanti l'avvenuta consegna al SUAP della segnalazione o dell'istanza.

- Attività svolte in delega dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e svolte dai comuni

Si fa espresso rinvio allo schema di documento previsto dalla Convenzione quadro stipulata tra Unioncamere e ANCI.

- Commissario ad acta,

Si individuano le funzioni nei casi in cui sia disposto il suo intervento.



◦ Procedure d'emergenza e gestione di allegati voluminosi

Nel caso di mancato funzionamento degli strumenti o dei dispositivi informatici, messi a disposizione degli utenti dai SUAP, per un periodo superiore alle tre ore consecutive durante l'orario di apertura degli uffici competenti, si prevede che l'utente è autorizzato a utilizzare le modalità di cui all'art. 38, d.P.R. n. 445 del 2000. In tale ipotesi, entro cinque giorni dalla risoluzione del problema che ha generato l'impedimento, l'utente è tenuto a provvedere all'invio telematico della copia informatica di ogni documento analogico già trasmesso, comunicando gli estremi del protocollo già assegnato o, in mancanza, gli estremi di tale trasmissione. Nel caso, l'utente è esentato dal ripetere il versamento di imposte e diritti o di ogni altra somma già a tale titolo corrisposta. Qualora la segnalazione o l'istanza contengano allegati per la cui trasmissione non sia utilizzabile il canale telematico, l'utente può presentare l'allegato specifico al SUAP competente successivamente alla presentazione telematica della segnalazione o dell'istanza, utilizzando un supporto informatico, firmato digitalmente. In ogni caso, la presentazione è accompagnata da una dichiarazione che illustra il motivo del mancato invio telematico, utilizzando come riferimento il numero di protocollo attribuito alla segnalazione o all'istanza dal sistema informatico. Il procedimento è avviato solo quando tutta la documentazione è stata consegnata al SUAP.

#### **4. Le iniziative del Governo Monti sull'attuazione della normativa SUAP**

##### **4.1. Sperimentazione anche come strumento che si aggiunge al monitoraggio**

Come accennato in precedenza, il d.l. n. 5 del 2012 ha di fatto indotto le amministrazioni competenti a sospendere temporaneamente l'attività di monitoraggio secondo le precedenti modalità, concentrando per molti mesi l'attenzione su un metodo integrativo e da alcuni ritenuto parzialmente alternativo per l'individuazione delle problematiche che tuttora ostacolano la piena operatività della nuova normativa SUAP e non consentono di assolvere il vincolo comunitario imposto dalla Direttiva servizi.

L'art. 12, comma 1, del decreto, infatti, ha previsto l'attivazione di *“percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio”* e delega il Governo ad adottare uno o più regolamenti *“al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività d'impresa”*.

Richieste per l'avvio di percorsi sperimentali, ai sensi del citato art. 12, comma 1, sono pervenute da parte dei soggetti sottoelencati:

la Regione e ANCI Toscana in materia di definizione di un modello procedimentale per la conferenza di servizi telematica e sui requisiti tecnici minimi dei sistemi informativi per lo svolgimento della conferenza di servizi telematica;

il Comune e la Provincia di Ravenna sulla trasmissione telematica degli allegati voluminosi, sul timbro digitale, sulle verifiche in cantiere con strumentazioni telematiche senza rimaterializzare file già presentati in digitale, sul sistema dei pagamenti online;

il Comune di Isernia e Regione Molise sui rapporti con enti terzi, sul raccordo tra i piani e i regolamenti ai vari livelli istituzionali e sulla costituzione di un "Osservatorio" sul sistema economico locale;

la Città di Moncalieri sulla digitalizzazione dei rapporti tra cittadini/imprese e P.A. (Trasmissione documentale, Conferenza di servizi telematica ecc.), sulla implementazione siti/portali, sulla rivisitazione del procedimento SUAP;

la Regione Abruzzo sul modello di cooperazione interistituzionale in grado di dare attuazione a quanto previsto dalla normativa SUAP;

la Regione Piemonte sulla risoluzione delle problematiche relative al coordinamento tra la disciplina del SUAP ed i procedimenti ambientali;

la Regione Sicilia sul modello di cooperazione interistituzionale territoriale in grado di velocizzare i rapporti con gli Enti terzi;

la CCIAA Como sugli sportelli dedicati o che garantiscono una immediata evasione delle pratiche autorizzative, sui rapporti con Enti terzi;

la CCIAA Veneto sul SUAP telematico (procedimenti);

la CCIAA Reggio Calabria sulle buone prassi e sui rapporti con Enti terzi;

il Comune di Suzzara (MN) sul SUEAP (Sportello Unico Edilizia ed attività Produttive);

il Comune di Milano sulla trasmissione telematica degli allegati voluminosi, sul timbro digitale, sulle verifiche in cantiere con strumentazioni telematiche senza rimaterializzare file già presentati in digitale, sul sistema dei pagamenti online;

il Comune di Bergamo sul SUEAP (Sportello Unico Edilizia ed attività Produttive), sulla guida online alla documentazione.

Al termine del periodo di riferimento della presente relazione (30 settembre 2012) non erano state ancora siglate convenzioni per l'avvio delle su richiamate sperimentazioni.

#### **4.2. L'Accordo interistituzionale**

Ad aprile del 2012 è stato siglato in Conferenza Unificata un Accordo interistituzionale tra il Governo, in particolare, i Ministri dello sviluppo economico e per la PA e semplificazione, Regioni, Province autonome e Autonomie locali, per l'attuazione coordinata delle misure di semplificazione previste dal citato d.l. n. 5 e, in particolare, degli articoli 3, 12 e 14 relativi, rispettivamente, alla riduzione degli oneri amministrativi e alle semplificazioni procedurali per l'esercizio delle attività economiche e dei controlli sulle imprese.

Si è proceduto, inoltre, alla creazione di un apposito Tavolo istituzionale in cui siedono i rappresentanti dei suddetti soggetti con il compito di individuare i procedimenti prioritari da sottoporre a misure di semplificazione, anche attraverso la consultazione delle Associazioni imprenditoriali e di Unioncamere.

Nell'accordo sono, altresì, definiti i criteri secondo i quali il Tavolo deve procedere alla ricognizione delle procedure da semplificare ed esprimere le sue valutazioni al riguardo, che saranno propedeutiche all'adozione dei regolamenti delegificanti tesi alla *razionalizzazione* dei procedimenti inerenti l'esercizio dell'attività d'impresa, tra i quali potrebbero rientrare anche le eventuali modifiche del decreto n. 160.

Tra i principi e criteri stabiliti dalla delega per la riforma della disciplina vigente in materia di attività produttive, rilevano i seguenti:

- la previsione dell'attivazione della conferenza di servizi telematica svolta *in modalità asincrona*, che consente la non contemporaneità degli interventi da parte degli enti terzi, che possono decidere i tempi di intervento;
- l'attuazione del coordinamento, anche telematico, tra gli enti coinvolti nel procedimento;
- l'attivazione e l'implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali, mediante convenzioni fra ANCI, Unioncamere, Regioni e Portale nazionale impresa in un giorno, in modo che sia possibile conoscere contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio.

## 5. Le criticità rilevate

Tra le criticità che tuttora persistono alla piena operatività della nuova disciplina SUAP possono essere annoverate, per la loro incisività, le seguenti:

- la mancanza di un'adeguata formazione dei pubblici funzionari incaricati delle relative competenze gestionali; le difficoltà legate alla telematizzazione dei procedimenti, spesso carente o incompleta e che, in alcuni casi, non consente il completamento online delle procedure;
- l'incompiuta standardizzazione dei moduli e dei procedimenti; le difficoltà di raccordo ed interazione con gli enti terzi per le problematiche derivanti dall'armonizzazione degli endoprocedimenti con il procedimento unico a causa delle normative settoriali non compatibili con le procedure e le tempistiche del d.P.R. 160;
- le difformità tra gli strumenti informatici utilizzati dai SUAP rispetto a quelli dei soggetti responsabili degli endoprocedimenti, quali ASL, Vigili del fuoco, ARPA, Provincia, Questura, Prefettura, Parchi e quant'altro.

Tra i due tipi di procedimento che possono essere espletati davanti al SUAP, ordinario e automatizzato, il primo registra il maggior numero di problemi e su questo influisce anche la mancata applicazione delle semplificazioni recate alla conferenza dei servizi, con il citato d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, sopra brevemente illustrate.

Al riguardo, non sembra superfluo rilevare che il corretto utilizzo della conferenza di servizi consentirebbe la riduzione e la certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, ciò *a fortiori* nel caso in cui questa si svolgesse in modalità telematica.

D'altra parte, laddove sussistano le condizioni per l'attivazione della conferenza dei servizi telematica, questa potrebbe immediatamente essere attivata, poiché, in tal caso, la deroga *in melius* da parte delle Regioni alla disciplina vigente, qualora si prevedano procedure semplificate ovvero termini ridotti per il loro compimento, è implicitamente prevista nella trama del d.P.R. 160 o può desumersi per analogia dalle previsioni di clausole di salvaguardia espresse a favore delle normative regionali. Nella fattispecie, si ricorda che clausole di "salvaguardia" della normativa regionale sono previste nelle seguenti disposizioni del regolamento SUAP: articolo 3, comma 1, lettera a); articolo 7, commi 1, 2 e 3; articolo 8, commi 1 e 3; articolo 10, comma 3

Alle problematiche tuttora esistenti si potrebbe far fronte attraverso puntuali modifiche alla normativa attuale al fine di migliorarla senza avventurarsi in una radicale riforma, che rischierebbe di compromettere i risultati finora raggiunti e di recare un aumento dei costi e dei tempi di attuazione.

E', inoltre, auspicabile non ritardare ulteriormente la piena implementazione del decreto n. 160 attesa la rilevanza che le recenti normative in materia ambientale (d.P.R. n. 227 del 2011) e di prevenzione incendi (d.P.R. n. 151 del 2011) attribuiscono al SUAP.

Tra le proposte di riforma del decreto n.160 tese a migliorare l'attuale disciplina in materia di attività produttive, rivestono un particolare interesse quelle dedicate alla modifica del procedimento unico (art. 7 del decreto), al fine di coordinarlo con i procedimenti dettati dalle normative di settore e che consentono l'attuazione di un'unica conferenza di servizi che, cioè, comprenda tutte le altre prescritte nelle discipline che regolano i singoli endoprocedimenti.

Una tale modifica sarebbe coerente con l'interpretazione data da una nota (prot. 465, del 19 giugno 2012) dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, operante presso gli uffici del Ministro per la PA e la semplificazione, in risposta ad un quesito, in cui si chiarisce che il SUAP, in coerenza con la pronuncia della Corte costituzionale n. 376/2002, "*svolge il ruolo di "autorità procedente" del procedimento principale, di cui detiene la responsabilità del corretto svolgimento e del rispetto dei tempi per il rilascio del titolo unico, mentre all'autorità competente resta la responsabilità del merito dell'endoprocedimento e del contenuto dell'atto di sua competenza*".

Si potrebbe, inoltre, incentivare la gestione in forma associata dei Comuni, che consentirebbe di superare le persistenti difficoltà operative, come le attuali associazioni di comuni operanti sul territorio eloquentemente dimostrano.

Una tale via potrebbe essere perseguita attraverso il riconoscimento della *funzione fondamentale* dei Comuni rispetto alle attività concernenti l'organizzazione e la gestione del SUAP oppure rendendo effettiva l'obbligatorietà della delega alla Camera di commercio competente ovvero della forma associata, per i Comuni con una certa soglia di abitanti, delle funzioni relative alla gestione delle infrastrutture tecnologiche, della rete dei dati, delle banche dati e degli applicativi

software necessari al funzionamento del SUAP associato e alla formazione, sia amministrativa che informatica, dei funzionari pubblici incaricati.

## 6. I risultati comunque conseguiti

Il tema della semplificazione dei rapporti fra cittadini, imprese e pubblica amministrazione ha rappresentato nell'ultimo decennio un obiettivo prioritario dell'agenda politica. Ridurre gli adempimenti, semplificare gli iter amministrativi e introdurre meccanismi di semplificazione e liberalizzazione sono gli strumenti indispensabili per favorire l'affermarsi di un percorso innovativo.

Fondamentale, infatti, per lo sviluppo in ogni settore economico è una regolazione idonea a creare un ambiente favorevole alla crescita della competitività delle imprese, assumendo, quale preconditione, la libertà di accesso nel mercato. Devono perciò determinarsi le condizioni per un mercato nel quale l'iniziativa economica sia garantita nel rispetto di regole certe, non fondate su obiettivi precostituiti e rispondenti alle esigenze del Paese.

Ciò significa che occorre porre in campo tutti i mezzi per garantire, con il necessario equilibrio, pari opportunità di iniziativa economica: lo sviluppo competitivo, infatti, non va solo a vantaggio delle imprese, ma anche - e soprattutto - dell'intera collettività, perché favorisce la crescita, gli investimenti e l'occupazione.

Le strategie, gli interventi e le modalità da utilizzare per lo sviluppo delle opportunità di impresa devono tener conto, tuttavia, dell'attuale assetto delle competenze istituzionali, caratterizzato da una situazione in cui i livelli di governo e i poteri decisionali sono molteplici. Sulla base di tale consapevolezza, lo sforzo maggiore è stato indirizzato verso la telematizzazione del rapporto tra imprese e pubblica amministrazione, riferito a tutti i livelli di governo, il quale garantisce rapporti chiari, tempi certi, regole uniformi, in via assolutamente prioritaria, i meccanismi di terzietà e neutralità che le imprese rivendicano da tempo.

Ciò ha inevitabilmente comportato una costante opera di revisione normativa, strumentale alla delegificazione, e la contestuale introduzione, in un'ottica necessariamente di medio periodo, della telematica.

Si è attuata la logica delle riforme *step by step*, con il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti e, in particolare, di quelli in grado di dare il proprio positivo contributo in termini di esperienze, di concreta semplificazione e di uso pervasivo di tecnologie ICT.

In tal senso, la serie di processi di semplificazione avviati si è tradotta in un *set* di norme e strumenti, caratterizzati da logica condivisa, secondo la quale qualsiasi telematizzazione o digitalizzazione è inutile senza una forte semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese.

In tale contesto, anche al di là dello stato di concreta attuazione, assume rilievo anche la riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) attuata con il D.P.R. n.160 del 2010, che ne ha semplificato e riordinato la disciplina, ne ha individuato il ruolo di canale unico tra impresa ed amministrazione e, per eliminare ripetizioni istruttorie e documentali, ha previsto

l'introduzione dell'esclusivo utilizzo degli strumenti telematici, per tutte le fasi del procedimento e per tutti i rapporti tra le amministrazioni coinvolte, garantendo semplificazione e certezza dei tempi.

La riforma della disciplina del SUAP, quindi, ha comunque inteso essere funzionale non solo al disegno di semplificazione di assetti procedurali e organizzativi, ma anche a quello di promozione e rilancio del sistema produttivo, contribuendo ad alleggerire le fasi connesse alla realizzazione o modificazione dell'attività d'impresa.

Si è evidenziato, infatti, come il nuovo impianto normativo esiga che le domande e tutte le comunicazioni concernenti le attività, ivi compresi gli elaborati tecnici e gli allegati, siano presentati, esclusivamente in modalità telematica, al SUAP che provvede all'inoltro telematico alle altre amministrazioni coinvolte, assicurando al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo di tutti gli uffici.

E' evidente che l'impianto normativo ha obiettivi che presuppongono un sistema in grado di operare con il massimo dell'efficienza e dell'efficacia. E' evidente, altresì, che il percorso per realizzarlo non può che scontare difficoltà correlate in via prioritaria all'assetto innovativo che intende realizzare.

La consapevolezza delle difficoltà operative e dei ritardi di attuazione riscontrati però, non deve e non può giustificare giudizi affrettati sull'impianto complessivo. Pur in presenza di alcune problematiche, effettivamente non completamente risolte, alcuni dati generali sono positivi.

Con riferimento ai due anni oggetto della presente relazione, soprattutto con riferimento al procedimento automatizzato, relativo alla presentazione delle Segnalazioni certificate di inizio d'attività (SCIA), si è in grado di esporre i seguenti dati e fornire alcune valutazioni.

Alla data del 30 settembre 2012 i Comuni i cui SUAP erano accreditati presso il Ministero dello sviluppo economico erano 4.916 (pari al 61% del totale).

I Comuni che pur risultando accreditati operavano in convenzione con la CCIAA (cioè che utilizzano gli strumenti digitali predisposti per i Comuni in delega) erano 235; mentre quelli che avevano delegato la gestione del SUAP alla CCIAA competente per territorio erano ulteriori 2.520 (pari al 31% del totale).

Nel primo insieme di comuni operava circa il 73% del totale delle imprese, mentre la percentuale di imprese che interloquisce con un SUAP in delega alla CCIAA si aggirava intorno al 19%.

I residui Comuni ancora "inerti" (né accreditati in proprio, né operativi tramite la CCIAA) erano solo 656 e si tratta in genere di Comuni piccoli presso i quali opera circa l'8% delle imprese italiane.

Nella tabella seguente è riportata la distribuzione territoriale dei dati relativi ai SUAP attivati (rilevati in data 30 settembre 2012, fonte: [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it)):

REGIONE	Comuni	Comuni con SUAP accreditati	di cui in convenzione con CCIAA	Comuni con SUAP in delega alla CCIAA	Copertura territoriale
ABRUZZO	305	208	0	67	90%
BASILICATA	131	21	0	104	95%
CALABRIA	409	130	0	169	73%
CAMPANIA	551	245	11	276	95%
EMILIA ROMAGNA	348	348	0	0	100%
FRIULI VENEZIA GIULIA	218	132	11	68	92%
LAZIO	378	226	1	116	90%
LIGURIA	235	47	0	174	94%
LOMBARDIA	1.544	1054	114	475	99%
MARCHE	239	227	0	12	100%
MOLISE	136	63	0	64	93%
PIEMONTE	1.206	847	39	337	98%
PUGLIA	258	109	18	105	83%
SARDEGNA	377	342	0	0	91%
SICILIA	390	144	0	133	71%
TOSCANA	287	287	0	0	100%
TRENTINO ALTO-ADIGE	333	161	0	0	48%
UMBRIA	92	91	0	0	99%
VALLE D'AOSTA	74	74	0	0	100%
VENETO	581	160	41	420	100%
<b>TOTALE al 30/09/2012</b>	<b>8.092</b>	<b>4.916</b>	<b>235</b>	<b>2.520</b>	<b>91,9%</b>

I numeri della tabella rappresentano fedelmente la situazione a livello regionale così come rappresentabile con un'ottica amministrativa-formale; quando invece volessimo cogliere gli effetti sostanziali della riforma che si sono prodotti a beneficio delle imprese, allora dovremmo considerare che verificare la concreta operatività offerta dai SUAP non è oggettivamente semplice.

In quanto per i quasi 5.000 comuni che si sono accreditati non sono stati raccolti dati *oggettivi e strutturati*, anche per la difficoltà costituita dalla circostanza che ognuno di questi comuni, potenzialmente, potrebbe utilizzare una piattaforma digitale diversa ed esclusiva, dunque, verificare la completezza, il funzionamento e la disponibilità di questo gran numero di sistemi è molto complicato e le notizie informalmente acquisite attraverso le associazioni di rappresentanza delle imprese sembrerebbero delineare un ancora diffuso ricorso a modelli pre-riforma basati sulla presentazione di pratiche cartacee.

Diversa è la situazione che si presenta in ambito di SUAP che operano in delega alle camere di commercio, in quanto le Camere di commercio hanno predisposto, sin dalla data di entrata in vigore della riforma, una piattaforma unica digitale che guida le imprese alla compilazione ed alla presentazione degli adempimenti, gestendone l'intero flusso in modo digitale, e che consente inoltre un puntuale monitoraggio dell'effettiva attività svolta.

In virtù di questo approccio, per i 2.755 comuni ove viene utilizzato tale strumento è disponibile una raccolta puntuale dei dati sugli adempimenti svolti dalle imprese, secondo le modalità telematiche proprie della riforma dei SUAP. La tabella che segue mostra la situazione delle informazioni al 30 settembre:

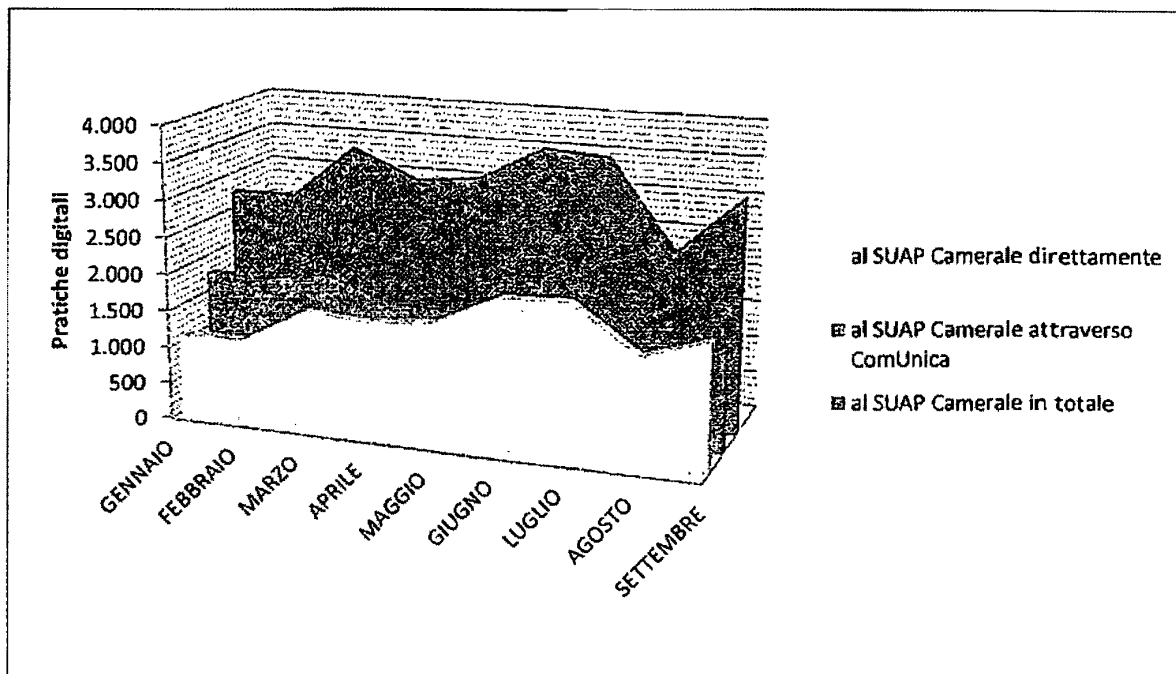
2011	Trattate dalla piattaforma SUAP-Camerale		
	Attraverso la Comunicazione Unica	Direttamente utilizzando il sistema per la compilazione degli adempimenti	Totale
Totale	2.075	1.534	4.239

2012	Trattate dalla piattaforma SUAP-Camerale		
	Attraverso la Comunicazione Unica	Direttamente utilizzando il sistema per la compilazione degli adempimenti	Totale
GENNAIO	1.764	1.113	2.742
FEBBRAIO	1.764	1.113	2.742
MARZO	1.877	1.598	3.475
APRILE	1.584	1.521	3.105
MAGGIO	1.556	1.623	3.179
GIUGNO	1.606	2.046	3.652
LUGLIO	1.527	2.073	3.600
AGOSTO	927	1.462	2.389
SETTEMBRE	1.449	1.751	3.200
Totale	14.054	14.300	32.323

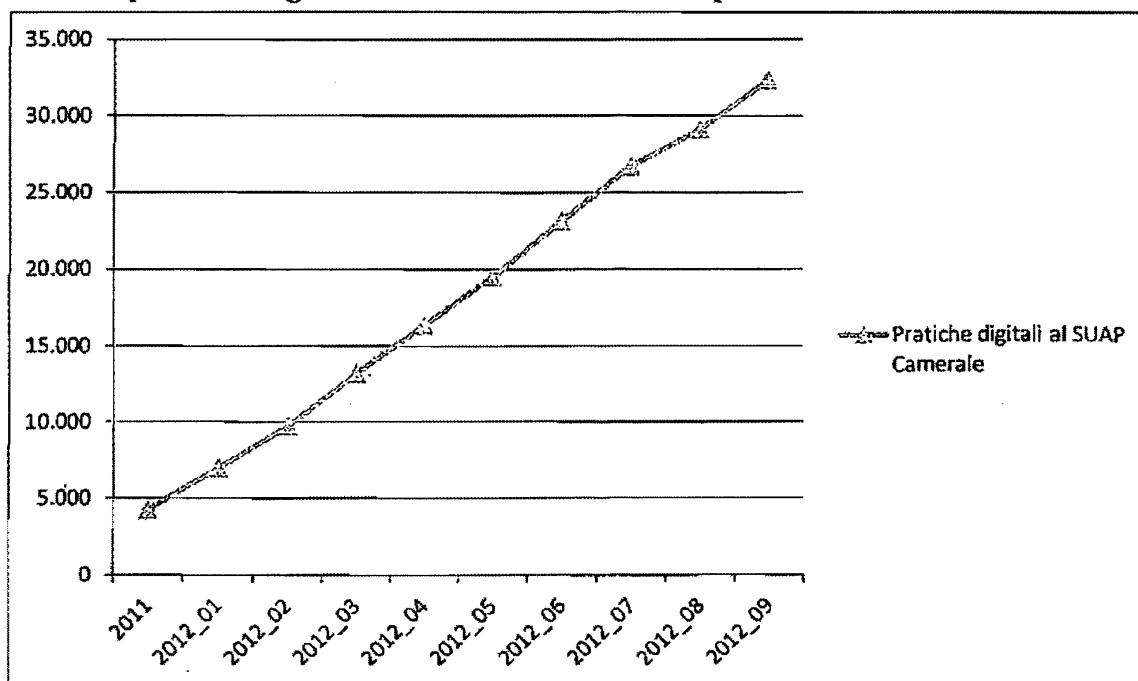
Gli stessi dati rappresentati graficamente, in forma mensile e poi cumulata (vedasi tabelle seguenti), mostrano che laddove il sistema è stato avviato, l'utenza lo gradisce e lo utilizza facendo registrare un continuo incremento degli adempimenti svolti in modalità telematica attraverso la minoranza dei Suap in gestione alle camere di commercio.



**Numero pratiche digitali mensili.**



**Numero pratiche digitali cumulate dall'inizio del periodo.**



Appare indispensabile ora e nei prossimi mesi, mentre si individuano gli interventi amministrativi e eventualmente normativi idonei a consentire una completa ed adeguata attuazione dell'importante

innovazione costituita dalla Sportello unico per le attività produttive, procedere ad un effettivo monitoraggio della concreta operatività anche per la maggior parte dei SUAP in gestione diretta ai comuni, che possa in qualche modo contribuire alle valutazioni delle effettive problematiche residue ed alla conseguente individuazione delle soluzioni più adeguate.

Delle iniziative in corso ai fini della ripresa dell'attività di monitoraggio e comunque di tutti gli aggiornamenti successivi al 30 settembre 2012 relativamente allo stato di attuazione attuale della normativa relativa al SUAP ed anche relativamente ai progressi nel frattempo intervenuti relativamente all'attuazione delle connesse norme relative alle Agenzie delle imprese si riferirà nella successiva relazione, al 30 settembre 2013, ormai di imminente predisposizione.

PAGINA BIANCA

