

# *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

*Commissione V – Gruppo di Lavoro per l'attuazione dell'art.9 della legge 15/2009*

---



Introduzione e Sommario

Relatore Cons. Manin Carabba

Relazione annuale al Parlamento e al Governo  
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche  
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

13 dicembre 2012

**in grado di garantire lo Stato-comunità sull'efficacia dell'azione amministrativa e sul buon uso delle risorse pubbliche.**

#### *4.2.3.Lo sportello unico*

La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), ormai completamente vigente, sta producendo effetti che sono in parte costantemente misurati e dunque possono essere utilmente considerati per ragionare sul servizio che a fronte della riforma Sportello Unico viene reso alle imprese. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore con due diverse scadenze: la prima, del 30 marzo 2011, ha interessato l'avvio del procedimento "automatizzato" che riguarda i casi in cui le attività esercitate dalle imprese possono essere avviate con Segnalazione Certificata di inizio attività (SCIA); la seconda, del 30 settembre 2011, che ha interessato il procedimento "ordinario" che prevede l'intervento discrezionale della PA nell'autorizzare la realizzazione di un impianto o lo svolgimento dell'attività d'impresa.

Oggi, dunque, ad un anno e mezzo di distanza dalla prima scadenza, siamo in grado di esporre le prime valutazioni oggettive sul conseguimento di alcuni obiettivi che la riforma stessa si è posta, nonché le prime osservazioni critiche sul lavoro che c'è ancora da fare.

La sezione di questa Relazione dedicata all'esperienza dei SUAP, nata dalla collaborazione del CNEL con l'ANCI e con l'Unioncamere, descrive analiticamente lo stato dell'arte. Le maggiori criticità riguardano la difficoltà di una effettiva informatizzazione dei servizi e l'attiva fruizione dei servizi da parte delle imprese.

Nonostante le perduranti difficoltà - endogene ed esogene - di attuazione del SUAP telematico, la strada verso l'innovazione tecnologica è stata comunque intrapresa e costituisce ormai un processo irreversibile per attuare quello che,

nelle intenzioni del legislatore, è il principale strumento di *governance* dello sviluppo locale.

E' auspicabile, pertanto, che i SUAP locali vadano ad impiantarsi all'interno di un settore proprio, quale potrebbe essere il settore "Sviluppo economico" globalmente inteso come un servizio allo sviluppo imprenditoriale e quindi, in quanto tale, perfettamente coordinato con tutti gli altri servizi e funzioni che lo stesso settore "Sviluppo economico" dovrebbe presiedere, sviluppare e mettere in campo quali, ad esempio, funzioni di promozione del territorio, funzioni informative e di coordinamento con altri settori comunali (in particolare, turismo e cultura).

In linea con quanto sopra esposto ed al fine di favorire la complessiva capacità competitiva del nostro sistema imprenditoriale, potrebbe essere fondamentale prevedere - in seno alla struttura organizzativa del SUAP - la costituzione di una sorta di **incubatore d'impresa** capace di orientare la nascita di nuove imprese in coerenza alle potenzialità di ciascun territorio locale.

L'operatività del SUAP, in realtà, non può più essere relegata alla sola funzione burocratica di acceleratore e semplificatore di procedimenti e procedure amministrative.

In un'accezione moderna, infatti, il SUAP deve essere capace di imprimere sviluppo non già (e non solo) rispondendo a bisogni esterni (come evadere una pratica amministrativa nel minor tempo possibile), ma spingendosi sino a indurre nuovi bisogni nell'utenza: ciò avverrebbe qualora vi fosse all'interno della struttura organizzativa del SUAP un efficiente sistema di orientamento alla nascita di nuove imprese.

Infine, va rimarcato il fatto che le attese poste dalla riforma degli Sportelli unici portano a considerare adeguata l'interlocuzione tra imprese ed amministrazione soltanto nel caso questa si realizzi con modalità digitale. Di certo, la dematerializzazione e l'utilizzo degli strumenti dell'*Information Technology* non sono elementi sufficienti a garantire il salto di qualità da

“esecuzione dell’adempimento” a “servizio”, ma sono di certo elementi necessari. Ne consegue che nel minor tempo possibile dovrà essere del tutto abbandonato il ricorso alla consegna di pratiche cartacee e questo non solo perché espressamente previsto dalla norma, ma soprattutto perché è condizione indispensabile per riordinare il processo amministrativo e svolgerlo efficacemente a beneficio delle imprese.

## *2.2.2. Stato di attuazione Sportelli Unici*

### *1. Premessa*

La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), ormai completamente vigente, sta producendo effetti che sono in parte costantemente misurati e dunque possono essere utilmente considerati per ragionare sul servizio che a fronte della riforma Sportello Unico viene reso alle imprese.

Le nuove disposizioni, sono entrate in vigore con due diverse scadenze: la prima, del 30 marzo 2011, ha interessato l'avvio del procedimento "automatizzato" che riguarda i casi in cui le attività esercitate dalle imprese possono essere avviate con Segnalazione Certificata di inizio attività (SCIA); e la seconda, del 30 settembre 2011, che ha interessato il procedimento "ordinario" che prevede l'intervento discrezionale della PA nell'autorizzare la realizzazione di un impianto o lo svolgimento dell'attività d'impresa.

Oggi, dunque, ad un anno e mezzo di distanza dalla prima scadenza, siamo in grado di esporre le prime valutazioni oggettive sul conseguimento di alcuni obiettivi che la riforma stessa si è posta, nonché le prime osservazioni critiche sul lavoro che c'è ancora da fare.

Come doverosa premessa occorre sottolineare che le informazioni citate e trattate in questo documento possono avere riscontro documentato nell'osservazione di quanto accade nell'ambito dei SUAP che si avvalgono del supporto organizzativo e informatico della Camera di Commercio competente per territorio. In questo ambito, infatti, è disponibile un'ampia gamma di dati sul funzionamento degli Sportelli, mentre, seppure espressamente previsto dalla norma, non esiste ancora un sistema di monitoraggio sull'attuazione della riforma a livello complessivo, che dovrà essere curato dai Ministeri competenti: Sviluppo Economico e Funzione Pubblica.

### *2. Le scelte dei Comuni*

La riforma, com'è noto, ha mantenuto l'attribuzione al Comune della funzione di Sportello Unico, indicando anche le modalità con cui questa può essere esercitata (art.4 del d.P.R. 160/20110), in forma singola o associata:

- con accreditamento presso il Ministero dello Sviluppo Economico;
- in convenzione con la Camera di Commercio (di seguito CCIAA) competente per territorio;
- mediante delega degli aspetti organizzativi e strumentali alla CCIAA competente per territorio.

Dal punto di vista quantitativo, agli inizi del mese di settembre 2012, i Comuni accreditati presso il MiSE erano 4.893 (pari al 60% del totale); i Comuni che pur risultando accreditati operano in convenzione con la CCIAA (cioè che utilizzano gli strumenti digitali predisposti per i Comuni in delega) sono 230; mentre quelli che hanno delegato la CCIAA competente per territorio sono 2.528 (pari al 31% del totale). Nel primo insieme di comuni opera circa il 73% del totale delle imprese,

mentre la percentuale di imprese che interloquisce con un SUAP in delega alla CCIAA si aggira intorno al 19%.

I Comuni ancora “inerti” (né accreditati in proprio, né operativi tramite la CCIAA) sono 671 e si tratta in genere di Comuni piccoli presso i quali opera circa l’8% delle imprese italiane. Il D.L.70/2011 convertito con L.106/2011 ha previsto, per queste realtà, l’intervento di un Commissario ad acta che è incaricato di risolvere eventuali problemi ed optare per una delle possibilità previste per rendere disponibile la funzione. Questo, evidentemente, allo scopo di garantire alle imprese che in ogni Comune d’Italia si attivi “operativamente” lo Sportello Unico e ne siano erogati i servizi.

Anche se ben noto ai più, può essere opportuno ricordare che la principale differenza tra i Comuni che si sono accreditati e quelli che hanno delegato le funzioni di front-office alle Camera di Commercio, si riferisce alla modalità con la quale il Comune ha deciso di strutturare la disponibilità dell’adempimento digitale. I Comuni che si sono accreditati hanno dichiarato di erogare il servizio di Sportello Unico per le imprese che operano sul loro territorio, sulla base di un proprio sistema e di una propria piattaforma digitale all’uopo predisposta. I Comuni che hanno delegato le funzioni alla Camera di Commercio competente per territorio, hanno optato per l’utilizzo di una piattaforma predisposta dal Sistema Camerale per offrire i servizi alle imprese. Nell’uno e nell’altro caso, lo svolgimento (l’istruttoria) dell’istanza amministrativa è sotto il totale controllo del Comune. Dalla coesistenza di questi due modelli, deriva che il servizio alle imprese è “teoricamente” disponibile in ogni luogo del territorio (a parte i 671 piccoli comuni che sopra sono stati definiti “inerti”) e viene svolto: nel caso dei Comuni accreditati, con una molteplicità (talvolta molto accentuata) di metodi e soluzioni; nel caso dei Comuni che hanno delegato la Camera di Commercio, esponendo verso le imprese un’unica piattaforma digitale opportunamente parametrizzata sulla base delle leggi di riferimento nazionali e regionali.

Nella tabella seguente è riportata la distribuzione territoriale dei dati (rilevati in data 2 settembre 2012, fonte: [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it)):

REGIONE	tot. Comuni	Comuni accreditati	di cui in convenzione con CCIAA	in la DELEGA alla CCIAA	% Copertura territoriale
ABRUZZO	305	207	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	130	11	67	90 %
LAZIO	378	225	0	114	90 %
LIGURIA	235	47	0	174	94 %
LOMBARDIA	1.544	1.044	110	487	99 %
MARCHE	239	227	0	12	100 %
MOLISE	136	63	0	64	93 %
PIEMONTE	1.206	840	39	340	98 %
PUGLIA	258	109	18	105	83 %
SARDEGNA	377	342	0	0	91 %
SICILIA	390	142	0	129	69 %
TOSCANA	287	287	0	0	100,0%
TRENTINO ALTO-ADIGE	333	161	0	0	48 %
UMBRIA	92	91	0	0	99 %
VALLE D'AOSTA	74	74	0	0	100,0%
VENETO	581	160	41	420	100,0%
<b>TOTALI</b>	<b>8.092</b>	<b>4.893</b>	<b>230</b>	<b>2.528</b>	<b>92 %</b>

La tabella rende immediatamente evidente che la territorialità non è un dato irrilevante, tutt'altro: nella maggior parte dei casi le scelte dei Comuni vanno ricondotte al ruolo che la Regione di appartenenza ha inteso svolgere sul tema dello Sportello Unico, nell'ambito del precedente contesto normativo.

Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Sardegna hanno realizzato proprie infrastrutture di servizio per i SUAP e le hanno messe a disposizione dei Comuni del territorio che si sono accreditati puntando sull'utilizzo di quelle piattaforme digitali. In queste regioni, infatti, nessun Comune ha scelto la soluzione della delega alla Camera di Commercio.

Il Trentino Alto Adige conta circa la metà di Comuni accreditati: le Province Autonome di Trento e Bolzano, con propri provvedimenti, hanno spostato al 2013, i termini per l'entrata in vigore delle nuove disposizioni sul SUAP e si stanno attrezzando per coordinare il funzionamento degli sportelli su scala provinciale. E' dunque solo una questione di mesi per arrivare alla copertura dei Comuni anche in quei territori.

Infine, è interessante segnalare il caso della Regione Veneto, nella quale un numero considerevole di Comuni ha delegato la locale Camera di Commercio e la Regione svolge un ruolo attivo nell'implementazione del sistema di front office realizzato dal Sistema Camerale, occupandosi della gestione e dell'implementazione delle modulistiche connesse ai procedimenti amministrativi di competenza del SUAP. Di fatto, la Regione sta rivedendo, modificando e validando, la base della conoscenza amministrativa sulla quale è stato costruito l'adempimento digitale predisposto dal Sistema Camerale.

### *3. Il SUAP "camerale"*

I Comuni che hanno delegato la Camera di Commercio sono, in generale, di dimensioni medio-piccole, salvo eccezioni: il 75% conta meno di 5.000 abitanti; il 22% ha una popolazione compresa tra 5.000 e 20.000 abitanti; il 2,5% conta tra 20.000 e 50.000 abitanti; e soltanto lo 0,5% (13 Comuni) ha oltre 50.000 abitanti residenti.

Il "SUAP camerale" è operativo presso 69 Camere di Commercio e interessa 14 regioni diverse. È organizzato in modo da permettere ai Comuni "deleganti" di esercitare in piena autonomia la funzione amministrativa, avendo a disposizione applicazioni informatiche conformi alle normative vigenti (in particolare all'allegato tecnico al d.P.R. 160/2010 e, in generale, al CAD), delle quali non devono farsi carico dal punto di vista della manutenzione, dell'aggiornamento e della gestione tecnologica.

Il SUAP camerale non svolge la funzione di sportello fisico (che continua ad essere gestita dal Comune limitatamente ai servizi informativi) ma organizza e pubblica sul web le funzioni di "front office" per l'impresa in modo standardizzato – a livello regionale - e offre a ciascun Comune l'uso di una scrivania "virtuale" sulla quale opera il Responsabile del Procedimento, che riceve le segnalazioni certificate e le istanze e le gestisce senza alcun impatto nei processi regolamentati interni dell'Ente.

Tra le caratteristiche principali del sistema informatico alla base del SUAP camerale è importante evidenziare quanto segue:

- il sistema dispone di una modalità di compilazione della modulistica standard a livello regionale che tutti i Comuni coinvolti hanno velocemente adottato;
- il sistema opera nell'ottica del principio di "decertificazione": il Responsabile del procedimento ha libero accesso alle informazioni contenute nel Registro Imprese in merito ad un'impresa che ha inviato una pratica;
- il Comune assolve con modalità automatiche agli obblighi di alimentazione del costituendo "fascicolo informatico" dell'impresa;
- l'impresa può pagare con carta di credito gli oneri connessi ad una pratica SUAP.

Sul fronte del servizio erogato alle imprese che operano nei territori di quest'insieme di Comuni, la somma delle caratteristiche sopra elencate significa disporre di una piattaforma web che a partire da una serie ragionata di domande, assiste l'imprenditore nella compilazione della segnalazione o dell'istanza, ne verifica

la completezza formale ed infine la inoltra al SUAP, offrendo la possibilità di pagare on-line con carta di credito gli oneri dovuti al SUAP ed alle altre Autorità competenti eventualmente coinvolte.

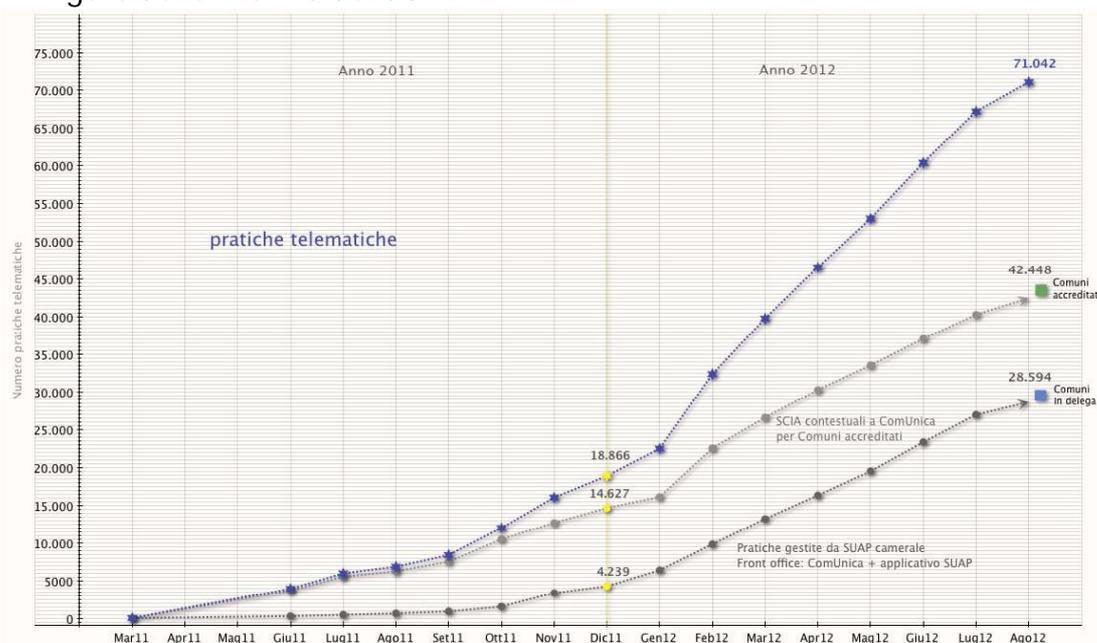
#### 4. Standardizzazione della modulistica e pratiche telematiche

Predisporre le funzioni di front office telematico per il SUAP camerale ha significato implementare 14 “raccolte” di procedimenti e modulistiche (una per regione).

Questo ha comportato, in via preliminare, la mappatura generale degli interventi per i quali le imprese devono inviare una segnalazione all’autorità competente, o una richiesta di autorizzazione (istanza), in relazione alle attività di impresa di competenza del SUAP. Per ciascun intervento individuato sono state esaminate le fonti normative di riferimento dello Stato e della Regione (senza ulteriore personalizzazione a livello comunale), nell’ambito delle quali si è proceduto ad identificare e censire i requisiti il cui possesso deve essere attestato dalle imprese per esercitare l’attività.

Così procedendo si è di fatto elaborato uno “standard regionale”, approvato dai Comuni aderenti al SUAP camerale, per la compilazione e l’invio di pratiche telematiche. Il sistema provvede alla generazione di modelli informatici dinamici, a seguito di una procedura guidata nel corso della quale l’utente dichiara le proprie esigenze di operative.

Le funzioni del front office sono utilizzate da un’utenza sempre più fidelizzata che sembra apprezzare il servizio digitale: il grafico seguente mostra l’andamento delle pratiche inviate attraverso i sistemi camerale e gestite dai SUAP dalla data di entrata in vigore della riforma del SUAP.



Ai primi di settembre del 2012, le imprese (o i loro intermediari) hanno inviato 71.042 pratiche di competenza SUAP, così ripartite:

- 42.448 SCIA contestuali alla Comunicazione Unica per l'avvio d'impresa destinate a Comuni accreditati (nel rispetto del flusso procedurale previsto dall'art.5 del d.P.R. 160/2010);
- 28.594 pratiche digitali destinate ai Comuni in delega alla CCIAA che sono state gestite attraverso la "scrivania virtuale" prima descritta.

La serie storica ha un andamento molto interessante e vale la pena notare come nei primi otto mesi del 2012, i volumi siano quasi triplicati rispetto ai nove mesi dell'anno precedente! Per completezza, bisogna anche aggiungere che nell'ambito dell'insieme delle pratiche inviate al SUAP camerale, circa il 90% riguarda le segnalazioni certificate di inizio attività che di certo, vista l'immediatezza dell'effetto amministrativo, rappresenta il procedimento che di più si avvantaggia della tempestività dell'informatica.

Il SUAP camerale ha anche reso disponibile una soluzione per il pagamento online degli oneri connessi alle pratiche SUAP. In via sperimentale, le imprese sono in condizione di pagare on line i diritti di segreteria di 50 Comuni ed è in programma di estendere la funzione di pagamento su altrettante realtà entro la fine del 2012.

In ottemperanza del D.M. 10/11/2011 (Sviluppo Economico e Semplificazione) tuttavia, le Camere di Commercio stanno organizzando la pubblicazione online degli oneri connessi alle pratiche SUAP negli spazi di Front office dei Comuni in delega. Alla data sono un centinaio i Front office completi anche di questa informazione.

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

Il d.L. 59/2010, di recepimento della Direttiva Europea per i Servizi nel mercato interno, assegna al portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) il ruolo di Punto Singolo di Contatto (PSC) di livello nazionale, e al SUAP il ruolo di PSC di livello locale.

Il PSC è il "luogo" dove le imprese possono ottenere informazioni e compiere gli adempimenti previsti per svolgere la l'attività economica di interesse senza doversi relazionare con le singole autorità coinvolte.

Il portale è operativo dal mese di ottobre del 2010, da allora ha superato i 4.000.000 di pagine visualizzate, ha generato più di 11.000 pratiche relative alle funzioni di accreditamento dei Comuni e conta più di 4.000 operatori comunali sistematicamente attivi. Tra i servizi fondamentali va citato l'Elenco dei SUAP, che funge, appunto, da riferimento unico per le imprese per accedere ai servizi di tutti gli Sportelli, sia accreditati che in delega, presenti in Italia.

Dal mese di aprile 2012, il portale offre ai Comuni accreditati i servizi di interscambio informativo e documentale con il Registro Imprese previsti dal d.P.R. 160/2010 (i Comuni in delega hanno analoghi servizi disponibili nelle proprie scrivanie virtuali). Con la recente introduzione dell'art. 43-bis al d.P.R. 445, infatti, il SUAP deve inviare al Registro Imprese, ai fini dell'inserimento nel REA, "copia informatica" delle SCIA e delle richieste di autorizzazione ricevute dalle imprese, ai fini della formazione di un "fascicolo informatico". L'interscambio informativo fra SUAP e Registro Imprese deve essere svolto attraverso l'utilizzo di funzioni di

cooperazione applicativa, come specificato nelle regole tecniche pubblicate su [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it).

Tuttavia, nella consapevolezza del fatto che la maggior parte dei Comuni non dispone ancora di sistemi di cooperazione applicativa attivi sul sistema pubblico di connettività (SPC), è stato fatto un ulteriore sforzo per realizzare un servizio web denominato SU-RI, che consente ad ogni SUAP di:

- consultare l'archivio delle SCIA pervenute attraverso il flusso contestuale alla Comunicazione Unica;
- inserire pratiche che sono arrivate al Comune attraverso i propri strumenti di front office ai fini delle comunicazioni al REA;
- ottenere la visura camerale riferita all'impresa che ha presentato una pratica in lavorazione;
- inserire gli esiti relativi a ciascuna pratica e la relativa documentazione.

Sul fronte del servizio reso alle imprese, aver provveduto alla messa in opera del sistema di interscambio tra il Registro delle imprese e i SUAP, significa aver realizzato le condizioni in virtù delle quali le imprese possano essere sgravate dell'onere di ripresentare ad una nuova amministrazione, atti ed informazioni qualificanti, già esibiti in occasione della presentazione di SCIA o di un'istanza ad un SUAP.

Il tema dell'interscambio informativo tra SUAP e Registro Imprese in cooperazione applicativa è oggetto di analisi tra il Sistema Camerale e le Regioni Emilia Romagna, Toscana, Lombardia e Sardegna.

Il portale, infine, avendo definitivamente incluso il precedente sito di servizi [www.impresa.gov.it](http://www.impresa.gov.it), offre alle imprese anche un accesso diretto ad un insieme di adempimenti da svolgere "online" nei confronti di alcune Amministrazioni Centrali (Ministero dello Sviluppo Economico, Sanità, Ambiente, ecc.); tale possibilità, ha già permesso ad oltre 21.000 utenti registrati di inviare poco più di 700.000 istanze telematiche verso le amministrazioni centrali attive sul sistema.

### *Questioni aperte*

Dopo un anno di lavoro, a livello nazionale, si sono chiaramente delineati due scenari: quello costituito dai SUAP camerali, per i quali è possibile conoscere i livelli di servizio (uniformi su tutto il territorio nazionale) e di operatività (quante e quali pratiche telematiche vengono gestite per territorio, per attività economica, per tipologia di pratica, ecc.); ed, in alternativa, lo scenario dei Comuni che operano autonomamente (accreditati), per i quali esiste ancora un'elevata eterogeneità del livello di servizio offerto perlopiù imputabile alle diverse soluzioni organizzative e strumentali che di volta in volta sono state adottate.

Non sono state ancora messe in campo efficaci azioni di monitoraggio, la cui realizzazione avrebbe un duplice obiettivo: da un lato evidenziare le situazioni virtuose dei tanti Comuni che già operano con uno Sportello conforme ai requisiti della norma; e dall'altro, raccogliere le ragioni di ritardo delle altre Amministrazioni

(non solo Comuni, ma anche ASL, Sovrintendenze, ecc.) per poi individuare e proporre interventi risolutivi, su scala regionale o nazionale.

Venendo al tema che più ci preme ovvero, “come rafforzare il ruolo del Suap comunale”, riteniamo che l’azione del legislatore dovrebbe concentrarsi sui seguenti aspetti:

- rivedere, semplificare ed armonizzare al DPR 160/2010 e smi le molte normative settoriali che ancora non lo sono, proseguendo la linea già intrapresa su alcuni aspetti (normativa antincendio, TU edilizia, normativa sulla Via etc...); al riguardo si segnalano in particolare alcune normative: il TU sul paesaggio con particolare riferimento alle procedure per il nulla-osta paesaggistico; il Codice della Navigazione; le norme in materia doganale;
- rendere sempre più esplicita l’obbligatorietà del Suap per tutti i procedimenti relativi agli impianti produttivi ad eccezione delle esclusioni previste dal DPR 160 stesso, intervenendo anche presso gli altri Ministeri rispettivamente competenti perché facciano circolari specifiche dirette a convincere gli Enti “refrattari” a collaborare con il Suap;
- intervenire presso i Ministeri competenti affinché provvedano a dare risorse ai rispettivi Enti territoriali perché adeguino la rispettiva strumentazione informatica per poter gestire gli endo-procedimenti di competenza in modalità telematica.
- sollecitare l’emanazione del regolamento per l’individuazione delle modalità di calcolo del bollo virtuale, al fine di consentire di superare le modalità provvisorie previste dal Decreto ed ora utilizzate e permettere l’utilizzo del sistema di pagamenti on-line.
- Promuovere in tutti gli Enti terzi la cooperazione applicativa nei confronti dei Suap al fine di superare in via definitiva il problema degli allegati voluminosi con il superamento della modalità di trasmissione Suap-Enti terzi via PEC.

Dal punto di vista delle soluzioni operative adottate dai SUAP, la difformità esiste ancora, infatti, nonostante siano stati fissati per legge i requisiti essenziali, i Comuni che hanno organizzato in modo singolo o associato le funzioni di front office digitale hanno optato per soluzioni tecnologiche molto diverse. Sta di fatto che sul territorio nazionale è possibile imbattersi su molte migliaia, + 1, di differenti sportelli digitali e su un numero altrettanto elevato di modulistiche da utilizzare a fronte dello stesso adempimento!

Il “+1” sta a indicare il front office unico per i Comuni che si avvalgono del supporto camerale, che ha realizzato ed utilizza modulistiche che si compongono dinamicamente sulla base di una “base della conoscenza amministrativa” unificata a livello regionale.

Oltre alle differenze strumentali tra i SUAP, sono da rilevare quelle comportamentali, soprattutto in relazione al rispetto dell’obbligo informatico. Le circolari ministeriali pubblicate alla vigilia dell’entrata in vigore della riforma del SUAP (che in parte derogavano dall’obbligo del procedimento digitale) hanno

senz'altro frenato il processo d'informatizzazione e dematerializzazione e sono state in parte causa di interpretazioni "particolari" e non univoche degli interventi ministeriali.

La difformità riguarda, in modo ancor più critico, i comportamenti delle molteplici Autorità (Enti e Amministrazioni) chiamate ad intervenire, per competenza, nelle attività di controllo o nei processi di autorizzazione delle istanze presentate al SUAP. Il D.P.R. 160, infatti, inquadra questi soggetti come gli anelli di una catena "informatica", senza tuttavia imporre loro il possesso dei medesimi requisiti essenziali richiesti ai Comuni. Ne consegue un'operatività a macchia di leopardo: in alcune realtà è possibile condividere modalità di comunicazione digitale con questi Enti; in altre, no.

Infine, a più di un anno dalla pubblicazione dei regolamenti D.P.R. 159/2010 e 160/2010, non si registra l'attività di alcuna Agenzia per le Imprese. Un soggetto nuovo per il nostro ordinamento che nell'architettura della riforma dei SUAP dovrebbe svolgere un ruolo importante per la semplificazione del rapporto impresa-PA.

## *6. I Suap comunali: 2 esperienze a confronto Firenze e Sangro Aventino*

### 6.1. SUAP Firenze

Nella prima parte del lavoro si fa riferimento al rapporto con l'utenza. Sono stati analizzati i dati relativi agli accessi agli sportelli, per valutare l'incidenza del DPR 160/10 nell'anno 2011, con particolare riferimento all'utilizzo della Posta elettronica certificata. (tabelle 1 e 2)

Nella seconda parte del lavoro si fa riferimento ai dati rilevati dal sistema gestionale della pratiche -SiGePro- raggruppati in tre categorie, avvio, subingressi e cessazioni, aggiornati al 31 agosto 2012. I dati sono differenziati per singoli uffici di merito.

### *Parte prima - Andamento complessivo - Rapporti con il pubblico*

I contatti diretti con gli utenti dei servizi della Direzione Sviluppo Economico sono misurabili dal secondo semestre 2009. Solo dalla conclusione del 2011 questa tracciabilità è estesa anche alle attività del "Commercio su area pubblica" e "Attività estetiche", "Vetture pubbliche ed ascensori" che in precedenza ricevevano in luoghi diversi dalla sala destinata agli sportelli dedicati.

Tabella 1

ACCESSI 2009		ACCESSI 2010		ACCESSI 2011	
GENNAIO	0	GENNAIO	2310	GENNAIO	1952
FEBBRAIO	0	FEBBRAIO	2620	FEBBRAIO	2227
MARZO	0	MARZO	3342	MARZO	3599
APRILE	0	APRILE	3306	APRILE	2.704
MAGGIO	0	MAGGIO	2877	MAGGIO	2.983
GIUGNO	0	GIUGNO	2693	GIUGNO	1936
LUGLIO	2814	LUGLIO	2530	LUGLIO	989
AGOSTO	1428	AGOSTO	1416	AGOSTO	629
SETTEMBRE	2711	SETTEMBRE	2679	SETTEMBRE	1154
OTTOBRE	2527	OTTOBRE	2696	OTTOBRE	1309
NOVEMBRE	3.285	NOVEMBRE	2878	NOVEMBRE	1151
DICEMBRE	2108	DICEMBRE	2236	DICEMBRE	735
<b>TOTALE</b>	<b>14873</b>	<b>TOTALE</b>	<b>31583</b>	<b>TOTALE</b>	<b>21368</b>

*L'avvento della PEC*

Dal 1° giugno 2011 (e i dati sono evidenziati in rosso) è divenuta obbligatoria la Posta Elettronica Certificata come strumento di trasmissione delle istanze da parte degli utenti. Al 31 dicembre 2011 l'andamento di ricezione delle istanze in formato elettronico è il seguente.

Tabella 2

MESE	PEC Lavorate
GIUGNO	784
LUGLIO	1212
AGOSTO	1233
SETTEMBRE	1485
OTTOBRE	1359
NOVEMBRE	1447
DICEMBRE	1295
<b>TOTALE</b>	<b>8815</b>

Il ricorso allo strumento della posta elettronica certificata da parte degli utenti, ha ridotto il numero complessivo di utenti del secondo semestre 2011, poiché la quasi totalità delle consegne avviene senza che nessuno si presenti agli sportelli fisicamente. Se, infatti, si somma al totale del 2° semestre 2011, il numero di PEC lavorate dagli uffici, si ottiene il valore medio a semestre di circa 14.000 utenze.

Parte seconda

P.O. Commercio in sede fissa

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	788	47,80%	436	42,90%
Subingressi	428	25,90%	262	25,70%
Cessazioni	434	26,30%	320	31,40%
<b>Totali</b>	<b>1650</b>		<b>1018</b>	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	2938	1440

P.O. Attività di somministrazione

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	94	24,20%	114	35,00%
Subingressi	268	69,10%	185	56,70%
Cessazioni	26	6,70%	27	8,30%
<b>Totali</b>	<b>388</b>		<b>326</b>	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	1435	986

P.O: Strutture turistiche e Attività estetiche

Attività estetiche

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	63	42,30%	38	38,40%
Subingressi	51	34,20%	32	32,30%
Cessazioni	35	23,50%	29	29,30%
<b>Totali</b>	<b>149</b>		<b>99</b>	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	297	181

Strutture turistiche

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	48	32,00%	62	45,30%
Subingressi	75	50,00%	60	43,80%
Cessazioni	27	18,00%	15	10,90%
<b>Totali</b>	<b>150</b>		<b>137</b>	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	462	278

P.O. Industria e artigianato

Report di dettaglio industria e artigianato

2011	Industria alimentare	Industria non alimentare	Artigianato alimentare	Artigianato non alimentare	Servizi	TOT
Avvio	6	89	7	146	81	329
Subingressi	1	3	11	8	0	23
Cessazioni	0	0	2	1	0	3
						355

2012	Industria alimentare	Industria non alimentare	Artigianato alimentare	Artigianato non alimentare	Servizi	TOT
Avvio	32	14	10	34	1	91
Subingressi	1	4	1	2	0	8
Cessazioni	0	0	1	0	0	1
						100

Carburanti

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	0	0,00%	0	0,00%
Subingressi	18	100,00%	5	71,40%
Cessazioni	0	0,00%	2	28,60%
<b>Totali</b>	<b>18</b>		<b>7</b>	
	<b>2011</b>	<b>2012</b>		
Pratiche totali istruite dall'ufficio	193	183		

P.O. Suolo pubblico e servizio taxi

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Autorizzazioni	1540	95,90%	856	92,20%
Subingressi	48	3,00%	52	5,60%
Cessazioni	18	1,10%	20	2,20%
<b>Totali</b>	<b>1606</b>		<b>928</b>	
	<b>2011</b>	<b>2012</b>		
Pratiche totali istruite dall'ufficio	2301	1199		

Pubblico spettacolo

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	4	28,60%	25	89,30%
Subingressi	8	57,10%	3	10,70%
Cessazioni	2	14,30%	0	0,00%
<b>Totali</b>	<b>14</b>		<b>28</b>	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	366	168

Vetture pubbliche

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	13	92,90%	7	36,80%
Subingressi	1	7,10%	12	63,20%
Cessazioni	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totali</b>	<b>14</b>		<b>19</b>	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	777	533

Edicole

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	0	0,00%	0	0,00%
Subingressi	18	100,00%	9	100,00%
Cessazioni	0	0,00%	0	0,00%
<b>Totali</b>	<b>18</b>		<b>9</b>	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	28	20

P.O. Commercio su aree pubbliche e mercati

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio (autorizzazioni/concessioni)	251	33,70%	144	20,80%
Subingressi	357	48,00%	386	55,80%
Cessazioni	136	18,30%	162	23,40%
<b>Totali</b>	<b>744</b>		<b>692</b>	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	1663	1122

P.O. Pubblicità e insegne

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
	Autorizzazioni	2127	75,10%	1521
Subingressi	448	15,80%	303	15,40%
Cessazioni	258	9,10%	147	7,50%
<b>Totali</b>	<b>2833</b>		<b>1971</b>	
	<b>2011</b>	<b>2012</b>		
Pratiche totali istruite dall'ufficio	3086	2059		

## 6.2. Il caso Suap associato Sangro-Aventino

Il comprensorio di riferimento interessa **54** Comuni e **4** Comunità Montane ricadenti nelle Province di Chieti e L'Aquila. La popolazione è pari a 135.000 abitanti.

Lo **Sportello Unico per le Attività Produttive** è gestito in forma associata e costituisce lo strumento sinergico mediante il quale gli enti convenzionati assicurano l'unicità di conduzione e l'accelerazione di tutte le procedure inerenti gli impianti produttivi, l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, nonché il necessario impulso per lo sviluppo economico dell'intero territorio.

L'esercizio in forma associata di funzioni amministrative rappresenta una valida soluzione, soprattutto per gli enti di minore dimensione, in quanto assicura una migliore qualità del servizio, una gestione uniforme sull'intero territorio interessato ed un contenimento dei costi relativi.

L'organizzazione del servizio associato tende in ogni caso a garantire economicità, efficienza, efficacia e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa, secondo principi di professionalità e responsabilità.

L'organizzazione è improntata ai seguenti principi:

1. massima attenzione alle esigenze dell'utenza;
2. rispetto dei termini;
3. risoluzione di contrasti e difficoltà interpretative;
4. perseguimento costante della semplificazione con riduzione degli adempimenti;
5. standardizzazione della modulistica e delle procedure;
6. costante innovazione tecnologica, tesa alla semplificazione dei procedimenti e dei collegamenti con l'utenza, anche mediante l'introduzione della firma elettronica, ed al miglioramento dell'attività di programmazione.

La gestione associata assicura l'esercizio delle funzioni di carattere:

1. amministrativo, per la gestione del procedimento unico;
2. informativo, per l'assistenza e l'orientamento alle imprese ed all'utenza in genere.

Per l'aspetto informativo è stato realizzato un **Catalogo delle aree produttive** che offre già informazioni su:

- pianificazione urbanistica comunale aree produttive;
- opifici produttivi realizzati o in corso di realizzazione.

### *Organizzazione delle risorse umane*

Attualmente il SUAP coinvolge le seguenti figure professionali:

1. Responsabile Unico del Procedimento
2. Collaboratori Tecnici
3. Collaboratore Amministrativo
4. Collaboratore supporto organizzativo

## 5. Responsabile Qualità

### *Dotazione ITC*

Da tempo è stato avviato, come previsto dal D. Lgs. 112/98, un archivio informatico in grado di cooperare con gli archivi di tutti i soggetti coinvolti nell'iter delle pratiche. Allo stesso archivio è garantito l'accesso alle imprese, anche per via telematica, attraverso la consegna di una password di accesso che consente la visualizzazione dell'avanzamento dell'iter procedurale.

Inoltre, lo Sportello Unico Sangro Aventino dispone di adeguate dotazioni tecnologiche che consentono una rapida gestione delle procedure ed un agevole e costante collegamento con l'utenza, tramite un sito internet in grado di garantire le seguenti funzioni:

1. il collegamento in rete con l'archivio informatizzato;
2. l'indicazione della tipologia e della data di avvio del procedimento, dei dati identificativi del richiedente;
3. lo stato d'avanzamento della pratica con la possibilità di monitorare istante per istante l'iter procedurale;
4. la produzione automatica di avvisi e comunicazioni ai richiedenti alle scadenze previste;
5. la realizzazione di un archivio informatico di tutte le domande presentate in materia di insediamenti produttivi;
6. la creazione di una banca dati dei diversi procedimenti.

Inoltre si è provveduto ad inserire, nelle normali procedure del SUAP, il protocollo Informatico, il quale insieme alla firma digitale e alla posta certificata (già in possesso dell'Associazione), permette la gestione telematica del procedimento, ricevere e trasmettere, tramite Posta Elettronica Certificata, file firmati digitalmente sia lato ditta/progettista che Enti Terzi. Questo significa che le ditte/i progettisti possono inviare, tramite PEC, la domanda con allegati gli elaborati grafici, firmati digitalmente, che verrà acquisita dal SUAP con Protocollo Informatico

A loro volta le ditte/i progettisti ricevono on-line tutte le comunicazioni e gli atti emanati, anch'essi firmati digitalmente.

L'Ente terzo (Amministrazioni Pubbliche, gestori di pubblici servizi, agenzie pubbliche, etc...) e il SUAP devono dialogare, ugualmente ed esclusivamente in modalità telematica (con documenti firmati digitalmente e inviati tramite PEC), in modo da garantire, a sistema, gli obiettivi di semplificazione, riduzione dei tempi d'attesa e dei costi amministrativi.

Dal 2006 entrambi gli Sportelli, al fine di accelerare le procedure e garantire migliore efficienza, hanno implementato un aggiornamento del software gestionale dei procedimenti amministrativi per:

1. migliorare il sistema integrato di servizi on line;
2. incrementare l'interscambio e la cooperazione applicativa tra gli enti e quindi processi cooperativi di lavoro e condivisione dei dati tra P.A.;

3. facilitare ulteriormente l'accesso alle informazioni e all'avanzamento dei procedimenti;
4. consentire a tutti i Progettisti e le Ditte di poter inserire preventivamente tutti i dati e le informazioni relativi alle richieste.

Tale strumento è in fase di ulteriore aggiornamento.

### *Quadro di riepilogo procedimenti avviati e conclusi 2006-2011*

#### Sangro Aventino

DESCRIZIONE	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Aviati	Conclusi										
PROVVEDIMENTI CONCLUSI	390	359	288	338	296	239	270	254	318	269	284	172
DIA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA /SCIA	136	130	137	152	159	159	146	129	189	188	188	151
LOCALIZZAZIONE	35	18	30	49	20	12	11	4	4	4	3	1
AGIBILITA'/ABITABILITA'	134	120	118	114	106	117	125	177	177	171	174	157
<b>TOTALE</b>	<b>695</b>	<b>627</b>	<b>573</b>	<b>653</b>	<b>581</b>	<b>527</b>	<b>552</b>	<b>564</b>	<b>688</b>	<b>632</b>	<b>649</b>	<b>481</b>

L'allegato a) riporta il dettaglio dei dati sopra riportati.

Processo	anno 2011
Scia	453
Autorizzazione	115
<b>Totale</b>	<b>568</b>

L'analisi del tempo medio di conclusione dei procedimenti è stata condotta per ogni procedimento distinto per tipologia; essa si riferisce agli 2009-10-11 quando sono state attivate nuove procedure di monitoraggio che analizzano i dati più importanti quali il numero e i tempi delle singole fasi del procedimento.

Ad oggi per quelle concluse i tempi medi sono:

Tempo Medio Conclusione Procedimento	2009/10
Provvedimento Conclusivo	106
Permesso di Agibilità	21

Tempo Medio Conclusione Procedimento	2010/11
Provvedimento Conclusivo	89
Permesso di Agibilità	12

#### *I tempi degli Enti Terzi*

I pareri degli enti terzi relativi ai provvedimenti conclusivi totali e quelli rilasciati entro 30 gg, quelli tra 30 e 60, quelli tra 60 e 90 e quelli oltre 90.

I tempi medi dei pareri sono per il 40% oltre i tempi che consentono al SUAP di rispettare i tempi previsti dalla normativa cioè 60 giorni per il provvedimento conclusivo.

I dati sono riportati all'allegato b).

Ogni ente è responsabile degli "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto e mantiene le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti.

La Sentenza n. 376/2002 della Corte Costituzionale ha stabilito che la legge configura una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato.

*E' bene, quindi, tener presente che eventuali inefficienze non sono da attribuire allo sportello unico ma al/ai responsabili dei singoli atti istruttori propedeutici alla conclusione.*

L'Associazione Sangro-Aventino ha richiesto la conferenza presso la Prefettura di Chieti che si è tenuta dove sono state evidenziate le carenze e le responsabilità specifiche dei singoli responsabili.

Dati sui procedimenti relativi al periodo 29 marzo 2011 e 31 marzo 2012:  
Problematiche e considerazioni legate al primo semestre di attuazione della riforma (DPR n. 160/10 aprile-settembre)

Dati procedimenti Edilizia dal 29/03/2011 al 31/03/2012

Procedimento	PRATICHE PRESENTATE	PRATICHE COMPLETATE	PRATICHE IN CORSO
PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO	273	180	93
SCIA	174	149	25
AGIBILITA	163	148	15
LOCALIZZAZIONE	5	0	5

Dati procedimenti Commercio dal 29/03/2011 al 31/03/2012

Procedimento	PRATICHE PRESENTATE	PRATICHE COMPLETATE
SCIA COMMERCIALE	755	755
AUTORIZZAZIONE COMMERCIALE	151	100

### 7. I problemi

Il SUAP ha attivato una serie di iniziative di sensibilizzazione tramite lettere, rilevamenti sulle infrastrutture e fatto diversi incontri sia con i Comuni, con gli Enti Terzi, con i professionisti e con il sistema delle imprese riscontrando grande partecipazione e interesse; allo stesso tempo i collaboratori hanno partecipato attivamente a tutti gli incontri e ai comitati promossi dalla regione Abruzzo dando sempre un contributo significativo.

Le criticità rilevate nel primo periodo sono da attribuire, principalmente, ad alcuni problemi di dotazioni ITC e organizzativi.

Per la parte della struttura informatica, il dispositivo di P.E.C. è risultato, inizialmente, lento da avviare dato il flusso dei documenti elettronici in termini numerici e dimensionali (ciò ha comportato ritardi e disfunzioni per la registrazione e successiva conduzione delle attività informatizzate dei procedimenti).

Dal punto di vista organizzativo il nuovo compito di gestione di tutti i procedimenti per le attività commerciali in senso lato ha avuto “un impatto rilevante” per l’ufficio e per gli Enti Terzi, con l’ingresso di segnalazioni e richieste per l’esercizio di attività convogliate in un unico punto d’accesso che in precedenza erano distribuite nei Comuni associati. Anche i professionisti, specie i tecnici, e il sistema delle imprese hanno avuto problemi di organizzazione e funzionalità nell’invio.

In sintesi l’avvio è stato difficoltoso e complesso per una ricorrente sottovalutazione della previsione delle difficoltà e per la consueta superficialità organizzativa dell’intera filiera burocratica e imprenditoriale.

#### *La situazione a 12 mesi dall’avvio*

Per quanto riguarda gli aspetti informatici la maggioranza dei problemi del SUAP sono stati risolti con accorgimenti tecnici che hanno permesso di raggiungere, ad oggi, buoni livelli di utilizzo del protocollo informatico.

L’affanno gestionale iniziale è stato superato anche con l’adeguamento del software per l’inserimento da parte degli interessati del procedimento.

Ad oggi comunque la maggioranza dei rapporti e delle attività telematiche con i comuni associati e alcuni Enti Terzi è stato messo a sistema.

Permangono problemi con alcuni Enti terzi con particolare riferimento all’inoltro telematico delle pratiche. Sono state già fatte diverse comunicazioni scritte ricordando anche le conseguenze negative per SUAP e Enti, con scarsi risultati. Tutto ciò rallenta ed ostacola il lavoro, in quanto gli enti non rispondono nei tempi previsti.

Gli Enti con cui abbiamo più problemi perché richiedono e trasmettono ancora in formato cartaceo sono:

- Regione Abruzzo - Servizio Trasporti
- Provincia di Chieti: Servizio attività tecniche territoriali;
- Ministero dei beni ambientali e architettonici – Soprintendenza;
- ASL Avezzano, Sulmona, L’Aquila;
- A.R.T.A. Agenzia dell’Aquila.

Altra problematica è la firma digitale: la maggioranza degli Enti, come già detto, si è messa a sistema con la p.e.c., ma alcuni dirigenti dei singoli servizi non usano la firma digitale e risultano, quindi, nell’impossibilità di rinviarci i pareri. Di conseguenza, continuano ad arrivare con posta prioritaria comunicazioni e/o pareri in formato cartaceo, che oltre a non essere conformi a quanto previsto dalla norma, aumentano il lavoro dello SUAP.

Esistono ancora limiti dotazionali:

- mancanza di possibilità di pagamento on line dei diritti;

- ridotta capacità di mega di inviare/ricevere e-mail.

Dal punto di vista organizzativo, oltre a razionalizzare i processi, lo SUAP ha attivato ulteriori collaborazioni con un maggior impiego di risorse umane destinate soprattutto alle fasi di registrazione al protocollo informatico e collegamento ai meccanismi del sw.

I procedimenti in materia di esercizio di attività d'impresa hanno avuto particolare impulso e facilitazione d'attuazione per effetto dell'esteso ambito applicativo dell'istituto della SCIA, rivolto, tra l'altro, anche alle strutture ricettive (alberghi, ostelli etc...).

#### *8. Quale servizio per le imprese*

Il contributo del presente capitolo alla Relazione annuale non sarebbe esaurito se mancassimo di considerare le conseguenze di quanto descritto, così come possiamo immaginarle percepite dall'insieme delle imprese.

Di per se, inserire nel novero dei servizi, gli adempimenti che le imprese "devono" svolgere nei confronti della Pubblica Amministrazione, potrebbe risultare discutibile. Si tratta infatti di passaggi obbligatori che la società impone al singolo (l'imprenditore) per tutelare l'interesse collettivo, passaggi che "devono" essere svolti e ritenere che possano essere percepiti come "servizi", è tutt'altro che scontato. Tuttavia, lo Sportello Unico per le attività produttive è sostanzialmente nelle condizioni di svolgere un compito amministrativo interpretando la propria funzione in chiave di servizio; non vi è dubbio infatti, che un'impresa che entri in contatto con un soggetto in grado di farsi carico di tutta la complessità del più vasto apparato pubblico e sia anche in grado di interloquire in modo comprensivo ed efficace, molto probabilmente ne percepirà l'agire in termini di servizio.

A che punto siamo, allora? Rispetto allo scenario di poco più di un anno fa, la quantità di SUAP presenti sul territorio è aumentata, così che, a settembre 2012, il 92% delle imprese ha uno Sportello col quale interloquire, e questo è senza dubbio un fatto positivo. Ovviamente, la presenza amministrativa di per se non basta e dobbiamo domandarci: quanti di questi sportelli sono davvero pronti a farsi carico di tutta la complessità dell'apparato pubblico coinvolto nell'esercizio dell'attività di impresa e rendere un servizio adeguato? Domanda alla quale tuttavia non siamo ancora in grado di rispondere in modo oggettivo in quanto i dati e le informazioni di cui disponiamo sono ancora largamente insufficienti. In ogni caso, si può affermare con certezza che esistono molti casi d'eccellenza: tanti tra i Comuni che già prima della riforma si erano attrezzati e che con un processo basato sull'esperienza si sono continuamente evoluti; ed altri ancora che all'indomani della pubblicazione del D.P.R. n. 160/2010 si sono organizzati per offrire un servizio adeguato alle aspettative. Tuttavia, in riferimento alla dimensione nazionale, la massa critica è lungi dall'essere raggiunta e molte realtà sono alle prese con significative difficoltà organizzative ed economiche con la conseguenza che dal mondo delle imprese si leva

ancora alta la voce che in cima alle richieste pone “certezza amministrativa” ed “omogeneità di trattamento”.

Tuttavia, nonostante le perduranti difficoltà - endogene ed esogene - di attuazione del Suap telematico, la strada verso l’innovazione tecnologica è stata comunque intrapresa e costituisce ormai un processo irreversibile per attuare quello che, nelle intenzioni del legislatore è il principale strumento di *governance* dello sviluppo locale.

E’ auspicabile, pertanto, che i Suap locali vadano ad impiantarsi all’interno di un settore proprio, quale potrebbe essere il settore “Sviluppo economico” globalmente inteso come un servizio allo sviluppo imprenditoriale e quindi - in quanto tale - perfettamente coordinato con tutti gli altri servizi e funzioni che lo stesso settore “Sviluppo economico” dovrebbe presiedere, sviluppare e mettere in campo quali, ad esempio, funzioni di promozione del territorio, funzioni informative e di coordinamento con altri settori comunali (in particolare, turismo e cultura).

In linea con quanto sopra esposto ed al fine di favorire la complessiva capacità competitiva del nostro sistema imprenditoriale, potrebbe essere fondamentale prevedere - in seno alla struttura organizzativa del Suap - la costituzione di una sorta di **incubatore d’impresa** capace di orientare la nascita di nuove imprese in coerenza alle potenzialità di ciascun territorio locale.

L’operatività del Suap, in realtà, non può più essere relegata alla sola funzione burocratica di acceleratore e semplificatore di procedimenti e procedure amministrative.

In un’accezione moderna, infatti, il Suap deve essere capace di imprimere sviluppo non già (e non solo) rispondendo a bisogni esterni (come evadere una pratica amministrativa nel minor tempo possibile) ma occorre spingersi sino a indurre nuovi bisogni nell’utenza: ciò avverrebbe qualora vi fosse all’interno della struttura organizzativa del SUAP un efficiente sistema di orientamento alla nascita di nuove imprese.

Infine, va rimarcato il fatto che le attese poste dalla riforma degli Sportelli unici portano a considerare adeguata l’interlocuzione tra imprese ed amministrazione soltanto nel caso questa si realizzi con modalità digitale. Di certo, la dematerializzazione e l’utilizzo degli strumenti dell’Information Technology non sono elementi sufficienti a garantire il salto di qualità da “esecuzione dell’adempimento” a “servizio”; ma sono di certo elementi necessari! Ne consegue che nel minor tempo possibile dovrà essere del tutto abbandonato il ricorso alla consegna di pratiche cartacee e questo non solo perché espressamente previsto dalla norma, ma soprattutto perché è condizione indispensabile per riordinare il processo amministrativo e svolgerlo efficacemente a beneficio delle imprese.

Il protrarsi dell’adozione di sistemi di colloquio non digitali è un aspetto molto critico, ampio e diffuso, rispetto al quale è attesa maggiore determinazione da parte di tutte le parti: i Comuni che hanno dichiarato di svolgere le attività di sportello autonomamente; i Comuni che hanno delegato le Camere di Commercio le quali, non di rado, pur disponendo di una piattaforma digitale solida e collaudata, gestiscono

parte dell'attività in modo non conforme; ed infine, non meravigli, le stesse imprese che direttamente o attraverso i propri intermediari professionali devono pretendere che l'interlocuzione digitale sostituisca completamente le precedenti consuetudini e divenga quotidiana normalità, sostituendo, sia inteso, anche le proprie "consolidate" consuetudini pre-digitali.

## *9. Lo sportello unico per le attività produttive: tra l'attuazione della nuova disciplina e le prospettive di riforma del quadro normativo*

### 9.1. Dove eravamo rimasti

La disciplina di riforma dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), adottata con il d.P.R. n. 160 del 2010, ha acquisito efficacia in modo graduale: entro il 28 gennaio 2011, i comuni dovevano attestare al Ministero dello sviluppo economico la sussistenza dei requisiti richiesti in capo agli sportelli esistenti nel proprio territorio. Il 29 marzo 2011, per i comuni che non avevano istituito i SUAP o in caso questi fossero inidonei, è scattato l'avvalimento alle camere di commercio. Nella stessa data è entrato in vigore il procedimento automatizzato, per cui, da allora le SCIA devono essere presentate ai comuni in modalità telematica<sup>86</sup>. Il 30 settembre 2011 (a un anno dalla pubblicazione del d.P.R. n. 160/2010), è decorso il termine ultimo per l'entrata in vigore della riforma anche per il procedimento ordinario e per l'abrogazione del d.P.R. n. 447 del 1998.

Nel corso del 2011, i Ministri dello sviluppo economico e della semplificazione normativa hanno avviato un tavolo tecnico con l'ANCI e l'Unioncamere e, su impulso dell'allora Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, hanno istituito una "cabina di regia", in conformità all'art. 11, comma 1 del d.P.R. n. 160/2010, che prevede il monitoraggio sull'attuazione della riforma del SUAP, in cui partecipavano i rappresentanti dei vertici istituzionali, oltre che dei ministeri competenti, delle Regioni, dell'ANCI, delle camere di commercio, con il compito di vigilare sul rispetto del "crono programma" delle attività necessarie a garantire la messa a regime della riforma e affrontare le problematiche applicative emerse.

Le ultime scelte normative assunte dallo scorso governo con l'intenzione di consentire l'operatività della riforma, attesa la perentorietà dei termini per l'abrogazione della normativa previgente, sono state:

- a) la modifica dell'art. 38, d.l. n. 112/2008, integrato di due commi (3-bis e 3-ter)<sup>87</sup>. In specie, si prevede la nomina di un commissario *ad acta* 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. Per questi, il commissario, 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*". Una volta nominato, il commissario deve provvedere all'avvalimento del comune inerte ovvero, nel suo ruolo di soggetto terzo, valutare l'esistenza di

---

<sup>86</sup>Alcune difficoltà operative dovute all'impossibilità di garantire su tutto il territorio nazionale l'attivazione della modalità telematica hanno consigliato i ministeri competenti (Semplificazione normativa e Sviluppo economico) di adottare, il 26 marzo 2011, una circolare in cui si consentiva una deroga della normativa progressiva per i procedimenti vincolati con SCIA, ciò al fine di non paralizzare i procedimenti.

<sup>87</sup> La modifica è stata varata in occasione dell'approvazione della legge di conversione della manovra economica di maggio 2011 (d.l. n. 70/2011).

impedimenti strutturali insuperabili, che possono giustificare temporanee deroghe alla esclusività della telematica. Il Ministero dell'interno, 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 era ancora accreditato e per conoscere le difficoltà incontrate.

Le disposizioni richiamate, tuttora vigenti, sono di fatto disapplicate, in quanto il nuovo esecutivo ha adottato una politica e un programma diversi per l'implementazione della disciplina SUAP, di cui si dirà nel prosieguo della trattazione. In effetti, sebbene la specificazione delle attività e delle categorie entro le quali il commissario può essere individuato affievoliscono l'aspetto sanzionatorio della previsione e rivelano come l'obiettivo perseguito fosse quello di rispettare, in *extra ratio*, i termini perentori fissati dal d.P.R. 160/2010, la nomina di un commissario *ad acta* non può da sola risolvere i problemi infrastrutturali che impediscono la messa a regime del SUAP. Da questa consapevolezza è disceso il "cambio di rotta" governativo e la ricerca di strumenti istituzionalmente condivisi per dare finalmente attuazione alla riforma;

b) l'adozione di un d.m. interministeriale (Ministro per la semplificazione normativa e Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro della pubblica amministrazione e innovazione) al fine di predisporre le misure attuative tese a risolvere le principali criticità emerse in seguito al monitoraggio *ex art. 11*, comma 1, d.P.R. n. 160 del 2010. Il d.m. è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 16 novembre 2011 ed è stato l'ultimo atto formale del precedente governo, caduto lo stesso giorno<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> La scelta di pubblicare il d.m. in parola è dipesa dalla volontà di consentirne la massima diffusione, attesa la sua rilevanza per i cittadini, per le imprese e per gli oltre 8.000 comuni incaricati di attuarlo. Il decreto prevede alcune soluzioni applicative, che riguardano: l'individuazione di un metodo condiviso con le amministrazioni competenti, al fine di definire la modulistica di riferimento per ogni procedimento; le modalità di raccolta delle informazioni necessarie, nonché la fornitura di indicazioni utili ai soggetti interessati, ai fini del pagamento dei diritti previsti, le imposte e gli altri oneri; l'indicazione delle modalità di pagamento in caso di procedimenti soggetti ad imposta di bollo; la possibilità di utilizzo, per i soggetti che non dispongono dei necessari strumenti, del potere di rappresentanza come previsto dall'art. 38, comma 3-*bis* d.P.R. n. 445/2000; le modalità e gli effetti della ricevuta emessa dallo sportello unico; l'indicazione delle funzioni svolte dalle camere di commercio nei casi di delega, ai sensi dell'art. 4, comma 11 del d.P.R. 160/2010; la possibilità per il soggetto interessato, in caso di gravi carenze infrastrutturali dello sportello unico rilevate dal commissario *ad acta*, nominato ai sensi del citato art. 38, comma 3-*bis*, di inviare e sottoscrivere le segnalazioni e le istanze con le modalità previste dall'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000; la previsione di procedure d'emergenza nel caso di malfunzionamento degli strumenti informatici e per la gestione di allegati voluminosi.

<sup>89</sup> Alcune difficoltà operative dovute all'impossibilità di garantire su tutto il territorio nazionale l'attivazione della modalità telematica hanno consigliato i ministeri competenti (Semplificazione normativa e Sviluppo economico) di adottare, il 26 marzo 2011, una circolare in cui si consentiva una deroga della normativa pregressa per i procedimenti vincolati con SCIA, ciò al fine di non paralizzare i procedimenti.

## 9.2. L'approccio del governo "tecnico" alle politiche di semplificazione in materia di attività produttive

Il nuovo esecutivo ha adottato il d.l. n. 5/2012 "*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*", convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, che all'art. 12 prevede l'avvio di una "sperimentazione" volta a far emergere le problematiche applicative e consentire la rimozione degli ostacoli che impediscono il decollo delle semplificazioni varate per le procedure relative al "fare impresa"<sup>92</sup>. È stato in tal modo individuato un metodo alternativo al monitoraggio (attuato attraverso le riunioni della cabina di regia) e confermata la *voluntas* di riformare l'attuale disciplina, espressamente dichiarata al comma 2 dell'art. 12, laddove si prevede

---

<sup>90</sup> La modifica è stata varata in occasione dell'approvazione della legge di conversione della manovra economica di maggio 2011 (d.l. n. 70/2011).

<sup>91</sup> La scelta di pubblicare il d.m. in parola è dipesa dalla volontà di consentirne la massima diffusione, attesa la sua rilevanza per i cittadini, per le imprese e per gli oltre 8.000 comuni incaricati di attuarlo. Il decreto prevede alcune soluzioni applicative, che riguardano: l'individuazione di un metodo condiviso con le amministrazioni competenti, al fine di definire la modulistica di riferimento per ogni procedimento; le modalità di raccolta delle informazioni necessarie, nonché la fornitura di indicazioni utili ai soggetti interessati, ai fini del pagamento dei diritti previsti, le imposte e gli altri oneri; l'indicazione delle modalità di pagamento in caso di procedimenti soggetti ad imposta di bollo; la possibilità di utilizzo, per i soggetti che non dispongono dei necessari strumenti, del potere di rappresentanza come previsto dall'art. 38, comma 3-bis d.P.R. n. 445/2000; le modalità e gli effetti della ricevuta emessa dallo sportello unico; l'indicazione delle funzioni svolte dalle camere di commercio nei casi di delega, ai sensi dell'art. 4, comma 11 del d.P.R. 160/2010; la possibilità per il soggetto interessato, in caso di gravi carenze infrastrutturali dello sportello unico rilevate dal commissario ad acta, nominato ai sensi del citato art. 38, comma 3-bis, di inviare e sottoscrivere le segnalazioni e le istanze con le modalità previste dall'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000; la previsione di procedure d'emergenza nel caso di malfunzionamento degli strumenti informatici e per la gestione di allegati voluminosi.

<sup>92</sup> Di seguito i soggetti che hanno inviato richiesta per l'attivazione di percorsi sperimentali, ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.l. n. 5/2012 e i relativi oggetti. La Regione e ANCI Toscana sui seguenti oggetti: definizione di un modello procedimentale per la conferenza di servizi telematica e 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. Finora sono state stipulate le convenzioni con le Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto e Sicilia.

L'adozione da parte del governo di uno o più regolamenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti le attività produttive.

Come suggerito in altra sede<sup>93</sup>, sembrerebbe utile, accanto all'attivazione dei percorsi sperimentali, proseguire il monitoraggio ad opera dei soggetti incaricati di dare attuazione al d.P.R. n. 160/2010, poiché tale attività consente la conoscenza dei problemi applicativi e l'elaborazione condivisa delle relative soluzioni. Infatti, sperimentazione e monitoraggio sono parimenti funzionali al raggiungimento del medesimo obiettivo e cioè l'effettiva operatività dello sportello unico nel rispetto e in coerenza con l'obbligo comunitario sancito dalla direttiva servizi (CE/2006/123, artt. 6, 7 e 8) e dal relativo decreto legislativo di recepimento (d.lgs. n. 59/2010, artt. 25 e 26).

Nonostante persistano delle criticità che si frappongono alla piena implementazione, la nuova normativa, dettata in base alla "delega" dell'art. 38, d.l. n. 112/2008, è andata avanti e ha raggiunto risultati importanti<sup>94</sup>, come del resto è efficacemente dimostrato nella parte di questa relazione curata da Mario Altavilla, in cui è possibile riconoscere dei casi di eccellenza per alcune Regioni, che presentano una copertura territoriale del 100% e i cui comuni sono tutti accreditati. I casi, per esempio, della Regione Toscana e, in particolare, del comune di Firenze, la cui operatività è ampiamente documentata da Stefano Campioni oppure dell'Emilia Romagna, dove il comune di Ravenna, da ottobre 2011, ha concluso la fase sperimentale di accettazione della doppia modalità telematica-cartacea e da allora respinge le pratiche cartacee, poiché non più in linea con la normativa vigente. In tale comune c'è stato un incremento sostanziale del numero delle pratiche gestite in modalità telematica passando dalle 861 del 2011 alle 2234 nei mesi da gennaio ad agosto 2012.

Ad aprile del 2012 è stato siglato 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 d.l. n. 5/2012<sup>95</sup>. 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

---

<sup>93</sup> Sia consentito di rinviare sul punto a I. SALZA, *Gli Sportelli unici per le attività produttive: da strumenti di decentramento amministrativo a vincolo europeo*, Rassegna di Astrid, 5 settembre 2012, n. 164 (n. 15/2012).

<sup>94</sup> Cfr, al riguardo, anche quanto sostenuto nel parere sul d.d.l. di conversione del d.l. n. 5/2012 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (12/18/CU4/C1), in cui si chiedeva la soppressione del comma 1 dell'art. 12, per la quale è stato presentato uno specifico emendamento, giudicando la disposizione censurata: «*in contrasto con la normativa ex art. 38, d.l. n. 112/2008, che è in un'avanzata fase di attuazione*».

<sup>95</sup> L'Accordo è stato sottoscritto in seno alla Conferenza unificata e prevede l'attuazione coordinata degli articoli 3, 12 e 14 del decreto legge n. 5/2012 relativi, rispettivamente, alla riduzione degli oneri amministrativi, semplificazioni procedurali per l'esercizio delle attività economiche, semplificazione dei controlli sulle imprese.

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<sup>96</sup>, in cui rientra il d.P.R. n. 160/2010.

La delega al riguardo è aperta, nel senso che il legislatore ha lasciato l'esecutivo libero di decidere il grado di incisività dell'intervento sul quadro normativo, pur non rinunciando a stabilire i principi e i criteri - guida della riforma, tra cui: 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 e di lavorare, quindi, nei tempi che questi ritengano opportuni, risolvendo così i problemi connessi alla fissazione delle date delle riunioni, specie nei casi in cui il numero dei partecipanti è elevato. E' previsto, inoltre, il 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. In quanto intervento teso a razionalizzare la normativa vigente in materia e a creare certezza giuridica è, infine, previsto che i regolamenti delegificanti individuino le disposizioni da abrogare e quelle tacitamente abrogate in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese.

Il programma governativo intende valorizzare l'importanza delle semplificazioni, spesso solo annunciate, affinché siano realmente percepite dai cittadini e dalle imprese sia a livello di riduzione degli oneri, sia rispetto alla qualità dei servizi forniti.

---

<sup>96</sup> I criteri che il Tavolo dovrà seguire per fare le sue valutazioni sono: la presenza di ostacoli alla regolare conclusione dei procedimenti ovvero la difformità dei tempi rispetto a quelli di altri Paesi dell'Unione europea, la possibilità di miglioramento della relativa disciplina, la frequenza e l'intensità del mancato rispetto dei termini di conclusione, l'ingiustificata previsione di oneri amministrativi per i cittadini e le imprese, l'esistenza di soluzioni tecnologico-informatiche particolarmente atte a rafforzare l'interoperabilità tra amministrazioni e l'interconnessione tra i procedimenti.

<sup>97</sup> Di seguito i soggetti che hanno inviato richiesta per l'attivazione di percorsi sperimentali, ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.l. n. 5/2012 e i relativi oggetti: Regione e ANCI Toscana sui seguenti oggetti: definizione di un modello procedimentale per la conferenza di servizi telematica e requisiti tecnici minimi che dovranno avere i sistemi informativi per lo svolgimento della conferenza di servizi telematica; Comune e Provincia di Ravenna su: trasmissione telematica degli allegati voluminosi, timbro digitale, verifiche in cantiere con strumentazioni telematiche senza rimaterializzare file già presentati in digitale, sistema dei pagamenti online; Comune di Isernia e Regione Molise su: rapporti con enti terzi, raccordo tra i piani e regolamenti ai vari livelli istituzionali e costituzione di un "Osservatorio" sul sistema economico locale; Città di Moncalieri su: digitalizzazione dei rapporti tra cittadini/imprese e P.A. (Trasmissione documentale, Conferenza di servizi telematica ecc.), implementazione siti/portali, rivisitazione del procedimento SUAP; Regione Abruzzo su: modello di cooperazione interistituzionale in grado di dare attuazione a quanto previsto dalla normativa SUAP; Regione Piemonte su: risoluzione delle problematiche relative al coordinamento tra la disciplina del SUAP ed i procedimenti ambientali; Regione Sicilia su: modello di cooperazione interistituzionale territoriale in grado di

### 9.3. Il SUAP quale “procedimento dei procedimenti”

Al fine di rispondere ai dubbi interpretativi in merito all’ambito di applicazione della disciplina dello sportello unico, con una nota, l’Unita per la semplificazione e la qualità della regolazione, operante presso gli uffici del Ministro per la PA e la semplificazione e che durante lo scorso governo, insieme ai Ministeri competenti, aveva seguito l’iter di approvazione del d.P.R. n. 160/2010, ha fornito una lettura ufficiale del ruolo svolto dal SUAP nell’ambito dei procedimenti in materia di attività produttive<sup>102</sup>. In particolare, richiamando la normativa comunitaria e statale vigente, ha confermato la funzione di coordinamento ad esso riconosciuto sin dalla prima giurisprudenza costituzionale in materia (cfr sent. n. 376 del 2002), in base alla quale la disciplina ad esso inerente è stata configurata: *«una sorta di “procedimento di procedimenti”, cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l’insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano “atti istruttori” al fine dell’adozione dell’unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell’intervento richiesto (...). Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti»*.

---

velocizzare i rapporti con gli Enti terzi; CCIAA Como su: sportelli dedicati o che garantiscono una immediata evasione delle pratiche autorizzative, rapporti con Enti terzi; CCIAA Veneto su: SUAP telematico (procedimenti); CCIAA Reggio Calabria su: buone prassi e rapporti con Enti terzi; Comune di Suzzara (MN) su: SUEAP (Sportello Unico Edilizia ed attività Produttive); Comune di Milano su: trasmissione telematica degli allegati voluminosi, timbro digitale, verifiche in cantiere con strumentazioni telematiche senza rimaterializzare file già presentati in digitale, sistema dei pagamenti online; Comune di Bergamo su: SUEAP (Sportello Unico Edilizia ed attività Produttive), guida online alla documentazione. Finora sono state stipulate le convenzioni con le Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto e Sicilia.

<sup>98</sup> Sia consentito di rinviare sul punto a I. SALZA, *Gli Sportelli unici per le attività produttive: da strumenti di decentramento amministrativo a vincolo europeo*, Rassegna di Astrid, 5 settembre 2012, n. 164 (n. 15/2012).

<sup>99</sup> Cfr, al riguardo, anche quanto sostenuto nel parere sul d.d.l. di conversione del d.l. n. 5/2012 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (12/18/CU4/C1), in cui si chiedeva la soppressione del comma 1 dell’art. 12, per la quale è stato presentato uno specifico emendamento, giudicando la disposizione censurata: *«in contrasto con la normativa ex art. 38, d.l. n. 112/2008, che è in un’avanzata fase di attuazione»*.

<sup>100</sup> L’Accordo è stato sottoscritto in seno alla Conferenza unificata e prevede l’attuazione coordinata degli articoli 3, 12 e 14 del decreto semplificazioni relativi, rispettivamente, alla riduzione degli oneri amministrativi, semplificazioni procedurali per l’esercizio delle attività economiche, semplificazione dei controlli sulle imprese.

<sup>101</sup> I criteri che il Tavolo dovrà seguire per fare le sue valutazioni sono: la presenza di ostacoli alla regolare conclusione dei procedimenti ovvero la difformità dei tempi rispetto a quelli di altri Paesi dell’Unione europea, la possibilità di miglioramento della relativa disciplina, la frequenza e l’intensità del mancato rispetto dei termini di conclusione, l’ingiustificata previsione di oneri amministrativi per i cittadini e le imprese, l’esistenza di soluzioni tecnologico-informatiche particolarmente atte a rafforzare l’interoperabilità tra amministrazioni e l’interconnessione tra i procedimenti.

<sup>102</sup> La nota cui si fa riferimento è del 19 giugno 2012 e risponde ad un quesito inviato dall’UPI Marche il 23 marzo dello stesso anno, che in parte riprende una richiesta di chiarimenti presentata dall’ANCI il 18 marzo 2011 ai ministeri dello sviluppo economico e della semplificazione normativa.

Una tale impostazione sembra non lasciare alcun margine di dubbio: salvo le deroghe espresse, tassativamente elencate all'art. 2, comma 4 del d.P.R. n. 160/2010, tutti i procedimenti in materia di attività produttive passano per il SUAP, che è l'interfaccia unico, anche per quei procedimenti inerenti la competenza delle Amministrazioni che tutelano interessi sensibili, quali: l'ambiente, il paesaggio e il territorio, il patrimonio storico-artistico, la salute e la pubblica incolumità. Lo sportello quindi coordina le diverse fasi procedurali in vista di una risposta unica e tempestiva in luogo di tutti gli altri enti coinvolti, che esercitano le rispettive competenze all'interno del procedimento unico ai sensi dell'art. 7, d.P.R. n. 160/2010.

Due recenti d.P.R. concernenti la disciplina della prevenzione incendi e la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale (rispettivamente nn. 151 e 227 del 2011), in cui è previsto l'espletamento delle relative procedure attraverso lo sportello unico, avvalorano, da un punto di vista sostanziale, tale lettura.

La nota mette inoltre una parola chiarificatrice sul ruolo del SUAP quale 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 nel merito dell'endoprocedimento e del contenuto dell'atto di sua competenza.

L'approccio assunto si pone, altresì, in linea con le recenti scelte normative regionali che coordinano alcuni procedimenti in materia ambientale con l'art. 7 del d.P.R. n. 160/2010, configurandoli come sub procedimenti del procedimento unico. Nella fattispecie, le leggi regionali delle Marche e dell'Emilia Romagna entrambe n. 3 del 2012 (rispettivamente art. 22 e art. 7), quanto alla valutazione d'impatto ambientale (VIA), e la delibera della giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 497 del 2012, rispetto all'autorizzazione integrata ambientale (AIA).

I medesimi indirizzi hanno ispirato la definizione dell'autorizzazione unica ambientale (AUA), ex art. 23, d.l. n. 5/2012, che lo schema di d.P.R. approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo scorso 14 settembre, configura come un endoprocedimento del procedimento ordinario davanti allo sportello unico. Il regolamento sull'AUA fonda l'azione di semplificazione procedimentale perseguita proprio sul ruolo del SUAP, poiché lo identifica come l'interfaccia unico davanti al quale vengono unificati tutti i passaggi connessi agli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio dell'attività d'impresa in materia ambientale.

La recente riforma dello Sportello unico per l'edilizia (SUE), approvata dall'art. 13 del d.l. n. 83/2012, non sembra tradire tale orientamento. *In species*, il legislatore ha modificato l'art. 5 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo unico edilizia) trasformando il SUE in organo "decisorio" e unico punto di riferimento per le attività edilizie facendo espressamente salva, nel contempo, la disciplina del SUAP (comma 1-*bis*)<sup>103</sup>. Ciò in

---

<sup>103</sup> Durante la fase di elaborazione della modifica, il rischio che l'individuazione del SUE come unico punto di riferimento per le attività edilizie potesse contrastare con il d.P.R. 160/2010 aveva portato a considerare l'ipotesi di aggiungere un articolo (20-*bis*) al Testo unico edilizia, al fine di delineare una disciplina *ad hoc* per il procedimento di rilascio del permesso di costruire per le attività produttive. E', infine, prevalsa l'ipotesi della

coerenza con quanto disposto dall'art. 4, comma 6 del d.P.R. 160, secondo cui: *“sono attribuite al SUAP le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva”*. Pur in assenza di un coordinamento espresso della normativa SUAP con il “rinnovato” SUE, si può dire che, riguardo alle attività produttive inerenti l'edilizia, il SUE svolge un'attività istruttoria endoprocedimentale. Il legislatore, nel modificare la natura del SUE attribuendogli una funzione parallela rispetto al SUAP in materia edilizia, sembra perseguire un intento “convergente”, teso, cioè, a realizzare, anche attraverso questa via, quanto richiesto dal livello europeo, vale a dire la piena operatività del punto unico di contatto per i cittadini e per le imprese, omogeneizzando le procedure e creando così le condizioni per l'unificazione dei due sportelli quando sarà compiuta la messa a regime.

Una volta conseguito tale risultato e sciolti i nodi connessi al ruolo di autorità procedente dello sportello, non si potrà più rinviare l'armonizzazione dell'attuale normativa e, nel caso, considerare l'ipotesi di modifica dell'art. 4, d.P.R. 160 del 2010 aggiungendo alla documentazione che deve essere presentata al SUAP, anche la domanda del permesso di costruire, nonché ogni atto, documento o comunicazione inerente al procedimento edilizio. Ed, inoltre, rimettere al SUAP: la verifica della completezza formale del permesso di costruire; l'acquisizione dei pareri e degli atti di assenso necessari per la realizzazione dell'intervento edilizio (di cui all'art. 5, comma 3, d.P.R. 380/2001); la convocazione e la gestione della conferenza di servizi unitaria su tutte le materie necessarie al completamento dell'intervento; l'acquisizione dell'atto istruttorio “permesso di costruire” rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale; il rilascio al richiedente dell'atto unico di autorizzazione che comprende il titolo edilizio<sup>104</sup>.

---

clausola di salvaguardia espressa della disciplina ex d.P.R. n. 160/2010 (inserita nell'art. 5, comma 1-*bis*, Testo unico edilizia), poiché ritenuta sufficiente a consentire una lettura sistematica della normativa vigente e a conferire al SUE, nell'ambito dei procedimenti in materia di attività produttive, un ruolo endoprocedimentale.

<sup>104</sup> Proposta presentata da Piero Rubbioli per conto di ANCI Toscana nel convegno sugli sportelli unici tenuto presso la sede dell'ANCI, il 27 Settembre 2012.

<sup>105</sup> La nota cui si fa riferimento è del 19 giugno 2012 e risponde ad un quesito inviato dall'UPI Marche il 23 marzo dello stesso anno, che in parte riprende una richiesta di chiarimenti presentata dall'ANCI il 18 marzo 2011 ai ministeri dello sviluppo economico e della semplificazione normativa.

<sup>106</sup> Durante la fase di elaborazione della modifica, il rischio che l'individuazione del SUE come unico punto di riferimento per le attività edilizie potesse contrastare con il d.P.R. 160/2010 aveva portato a considerare l'ipotesi di aggiungere un articolo (20-*bis*) al Testo unico edilizia, al fine di delineare una disciplina *ad hoc* per il procedimento di rilascio del permesso di costruire per le attività produttive. E', infine, prevalsa l'ipotesi della clausola di salvaguardia espressa della disciplina ex d.P.R. n. 160/2010, poiché ritenuta sufficiente a consentire una lettura sistematica della normativa vigente e a conferire al SUE, nell'ambito dei procedimenti in materia di attività produttive, un ruolo endoprocedimentale.

<sup>107</sup> Proposta presentata da Piero Rubbioli per conto di ANCI Toscana nel convegno sugli sportelli unici tenuto presso la sede dell'ANCI, il 27 Settembre 2012.

#### 9.4. Le problematiche “resistenti” e alcune possibili soluzioni

Diverse sono le criticità che l’attuazione della nuova disciplina del SUAP ha messo in luce; tra esse, quelle più rilevanti e comuni nelle realtà in cui lo sportello non è pienamente operativo possono essere: 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<sup>108</sup>.

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 d.l. n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122 dello stesso anno), che troppo spesso lasciano il passo a prassi applicative difformi. Al riguardo, 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.

Le criticità accennate possono essere affrontate attraverso puntuali modifiche alla normativa attuale al fine di migliorarla senza pretendere una radicale riforma, che richiederebbe di reimpostare i sistemi gestionali, rischiando di compromettere i risultati finora raggiunti e recando un aumento dei costi e dei tempi di attuazione. Senza contare che ulteriori ritardi al funzionamento del SUAP non possono essere tollerati visto il ruolo cruciale che le recenti riforme conferiscono a tale strumento e le aspettative riposte nella sua effettiva operatività: dalla normativa sulla prevenzioni incendi a quelle sull’ambiente e sull’edilizia.

---

<sup>108</sup> Quanto alle problematiche tuttora esistenti rinvio, inoltre, alle “*Questioni aperte*” cui si fa riferimento a pag. 345. Nel merito, si può vedere, inoltre, A. NATALINI e G. TIBERI (a cura di); *La tela di Penelope, Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, il Mulino, Bologna, 2010; nonché l’ultimo Rapporto di Confindustria, *La lunga crisi: l’ultima chiamata per l’Europa. Liberare l’Italia dal piombo burocratico*, Scenari economici n. 14, giugno 2012.

In particolare, si potrebbe concentrare l'attenzione sulla riforma del procedimento unico, definendo in modo più dettagliato la disciplina contenuta nell'art. 7 del d.P.R. 160, favorendo il coordinamento con le normative di settore e prevedendo che la conferenza di servizi sia unica e comprenda tutte le altre da esse prescritte. Sarebbe utile, inoltre, "legificare" il ruolo di autorità procedente del SUAP, a cui dovrebbero essere espressamente conferite le relative competenze, vale a dire: il ricevimento della documentazione, la gestione dei procedimenti, la convocazione dell'unica conferenza di servizi, il rilascio dell'atto unico di autorizzazione; nel contempo ribadendo l'esclusiva competenza di merito degli altri enti coinvolti nel procedimento per il rilascio dei rispettivi atti istruttori.

La gestione in forma associata dei comuni consentirebbe, inoltre, di superare le difficoltà operative ed è eloquente, in proposito, il caso del SUAP del Sangro Aventino illustrato nella parte della relazione curata da Stefano Campioni. Al fine di incentivare la realizzazione di associazioni, si potrebbe riconoscere all'organizzazione e alla gestione del SUAP, il rango di "funzione fondamentale" dei comuni, aggiungendo una lettera all'elenco dell'art. 14, comma 27, d.l. 78/2010, nonché rendere effettiva l'obbligatorietà 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<sup>109</sup>.

L'attribuzione ai comuni della funzione fondamentale suddetta è in linea con l'ultima giurisprudenza costituzionale in materia (cfr Corte cost. n. 15 del 2010) che, confermando la potestà esclusiva statale sulla disciplina SUAP, implementa la previsione dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione. Ed, inoltre, non contrasta con la "delega" alle camere di commercio, poiché è oramai acclarato che l'art. 4, comma 11, d.P.R. 160/2010 utilizza il termine in modo "atecnico", contemplando invece l'ipotesi di "avvalimento degli uffici altrui"<sup>110</sup>.

Oltre al miglioramento degli istituti presenti per consentire una maggiore funzionalità ed efficacia alle normative sullo *start up*, è stata di recente rilanciata la proposta di istituire un "tutor d'impresa" disciplinandone espressamente l'attività all'interno della disciplina del SUAP<sup>111</sup>. A tal fine, si promuove la collocazione del tutor presso le strutture "terminali" della PA per tutte le vicende amministrative d'interesse delle imprese e relative ai procedimenti complessi, identificandolo con il responsabile del SUAP o con un altro soggetto da questo incaricato. Il tutor dovrebbe rappresentare il *trait d'union* tra PA e imprese (e Agenzie per le imprese qualora

---

<sup>109</sup> Proposta presentata da Piero Rubbioli per conto di ANCI Toscana nel convegno sugli sportelli unici tenuto presso la sede dell'ANCI, il 27 Settembre 2012.

<sup>110</sup> Come in effetti è stato chiarito in una nota dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa il 12 gennaio 2011.

<sup>111</sup> Proposta presentata da Confindustria in un convegno sugli sportelli unici tenuto presso la sede dell'ANCI, il 27 settembre 2012.

verranno istituite) nell'ambito dei procedimenti autorizzatori al fine di supportare le amministrazioni, far funzionare i meccanismi procedurali, curare il rispetto dei tempi e delle comunicazioni, anche in conferenza di servizi, assistere e tenere costantemente informate le imprese nel corso di tutta la procedura<sup>112</sup>.

Pur senza prevedere un'esplicita previsione normativa in materia, all'attività di tutor d'impresa si ispira dal 2004 il comune di La Spezia, in seguito ad un accordo siglato con Confindustria La Spezia, CNA, Sistema impresa e Confartigianato, attraverso il quale è stato istituito un "front office allargato". In particolare, si prevede una forma di assistenza all'impresa volta a comprenderne le esigenze, a garantire l'accesso immediato alle informazioni necessarie, anche tecnico – professionali, a coordinare costantemente i rapporti con i servizi interni e le conferenze che si attivano con gli stessi, a presidiare costantemente l'avanzamento della pratica, ad essere motore del procedimento, ad accertare se il servizio prestato sia risultato adeguato alle aspettative del cittadino/imprenditore/professionista (svolgere cioè indagini di *customer satisfaction*) e, in sostanza, ricercare le procedure più semplici e brevi creando l'ambiente ottimale per favorire lo sviluppo economico locale.

In entrambi i casi non si tratta di creare una nuova funzione amministrativa, ma di potenziare il ruolo di assistenza cui il SUAP è attualmente tenuto dall'art. 7 della direttiva servizi, come recepito dall'art. 26 del d.lgs. n. 59/2010 e dagli artt. 3 e 4 del d.P.R. 160/2010. A tale attività si vorrebbe ora conferire una lettura "dinamica", idonea ad "invertire" l'approccio della PA, trasformandola da "controllore" a "facilitatore", renderla, cioè, capace di offrire un effettivo ausilio per l'imprenditore "accompagnandolo" nel percorso finalizzato allo *start-up*, affinché questo si svolga in coerenza con gli obiettivi di semplificazione amministrativa<sup>113</sup>.

Sembra, inoltre, che il ruolo del tutor possa essere letto in chiave di "servizio", di cui Mario Altavilla ha parlato riguardo alla funzione del SUAP "percepita" dalle imprese. Infatti, pure in questo caso, si tratta di un soggetto che svolge un sostegno fattivo e funzionale all'avvio dell'attività d'impresa a cui potrebbe essere conferito anche il compito di "divulgazione secondaria" o di "marketing normativo", vale a dire di assistenza alla conoscenza del contenuto delle norme da parte di coloro che le devono osservare. Il tutor consentirebbe, inoltre, alla PA di ottemperare all'obbligo informativo cui essa è tenuta, non solo dai disposti *ex* articoli 6 del d.l. n. 70/2011 e 54 d.lgs. n. 82/2005, ma anche quale corrispettivo del "diritto" all'informazione stabilito dalle disposizioni della direttiva comunitaria e dal decreto attuativo sopra richiamate. In specie, il tutor potrebbe curare la diffusione delle letture ufficiali degli

---

<sup>112</sup> Si propone, inoltre, di potenziare il ruolo di assistenza delle regioni e la creazione di un *help desk* presso di queste, qualora i comuni non assicurino la funzione di tutor d'impresa. In tali casi l'impresa dovrebbe rivolgersi alla regione competente e affinché quest'ultima, anche con il supporto di tutor di altri sportelli unici presenti nel proprio territorio, assicuri i servizi minimi di assistenza e di consulenza.

<sup>113</sup> Una simile proposta è stata inoltre formulata nella Segnalazione del Garante della concorrenza e del mercato "Proposta di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013", p. 19 e ss.

adempimenti prescritti, assolvendo, altresì, al compito di promuoverne l'applicazione corretta e, in ultima istanza, contribuire a fare chiarezza giuridica<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> L'esigenza di chiarezza riguardo alle normative in materia di attività produttive è sempre più avvertita vista la propensione del legislatore a risolvere le criticità varando nuove norme che spesso contraddicono quelle già esistenti. Questo è il caso dell'art. 35 del decreto legge n. 179 del 2012, che istituisce il "*Desk Italia – Sportello unico per l'attrazione degli investimenti esteri*", definito quale: "*soggetto pubblico di riferimento territoriale nazionale per gli investimenti esteri*", istituito presso il Ministero dello sviluppo economico. Le disposizioni che lo riguardano contraddicono apertamente la disciplina del d.P.R. n. 160/2010 ponendosi, altresì, in contrasto con la stessa normativa comunitaria. Sebbene le intenzioni siano evidenti: migliorare la competitività e la capacità di attrazione degli investimenti e sciogliere i nodi connessi al "fare impresa" (al riguardo, si rileva che nel 2012 l'Italia è risalita di 14 posizioni nella classifica del *Doing Business*, passando dall'87° al 73° posto e dal 77° al 67° posto nello specifico ambito di "*Starting a business*"), non convince tuttavia la modalità prescelta, perché ostacola le attività di messa a regime del SUAP e produce esiti giuridici incerti.