

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXVII**

n. **15**

RELAZIONE

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

(Aggiornata al 30 settembre 2013)

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

*Presentata dal Ministro per le riforme costituzionali
e i rapporti con il Parlamento*

(BOSCHI)

Predisposta dal Ministero dello sviluppo economico

Trasmessa alla Presidenza il 3 ottobre 2014

PAGINA BIANCA



Ministero dello Sviluppo Economico

Relazione al Parlamento sui risultati al 30 settembre 2013 del monitoraggio sull'attività ed il funzionamento degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP) ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160

Premessa

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

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

Con riferimento alla tempistica, va innanzitutto evidenziata la circostanza che, la disposizione richiamata prevede la redazione di una relazione al Parlamento con cadenza annuale a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento in questione. Già ai fini della predisposizione della prima relazione, già agli atti del Parlamento, si è assunto quale periodo oggetto del monitoraggio, il primo biennio dalla entrata in vigore del decreto n. 160, considerata la gradualità attraverso cui la disciplina di riforma dello sportello unico è entrata in vigore, divenendo pienamente efficace dopo un anno dalla pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale, ossia alla data del 1 ottobre 2011, con la conseguenza che solo per l'anno successivo, e quindi a conclusione di un biennio dalla prima parziale entrata in vigore, si è potuto concretamente riferire sull'attività e sul funzionamento dei SUAP in base alla loro nuova disciplina.

La prima relazione già presentata, pertanto, è riferita al periodo fino al 30 settembre 2012, mentre la presente seconda relazione annuale è riferita al periodo 1 ottobre 2012 – 30 settembre 2013.

1. Le modalità operative dei SUAP

Si ritiene utile richiamare, in estrema sintesi, ruolo e funzioni dei SUAP e le modalità di supporto affidate alle Camere di commercio nel caso di mancata attivazione.

Ai sensi del citato DPR n. 160/2010 le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti l'avvio e l'esercizio delle attività produttive e i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati, esclusivamente in modalità telematica, al SUAP competente per il territorio. Il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione (sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché gli impianti e le infrastrutture energetiche e le specifiche attività connesse a tale ambito in quanto disciplinate da normativa speciale).

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

Gli altri uffici comunali coinvolti e le altre amministrazioni pubbliche interessate al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso o a contenuto negativo, comunque denominati. Anzi, sono tenuti a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le domande, gli atti e la documentazione eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente.

I procedimenti oggetto dell'attività dei SUAP, pertanto, si distinguono in procedimento *automatizzato*, che si determina nei casi di attività vincolata della pubblica amministrazione, e procedimento *ordinario*, qualora l'attività amministrativa sia di tipo discrezionale.

Il procedimento automatizzato, disciplinato dall'art. 5 del decreto n. 160/2010, si concretizza nella presentazione, in via esclusivamente telematica, al SUAP della SCIA alla quale è allegata una dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'intervento, e che è corredata, ove necessario, degli elaborati progettuali e da una relazione redatta da un professionista abilitato che asseveri la conformità dell'opera alla normativa ed alle prescrizioni tecniche vigenti, anche per gli aspetti edilizi e urbanistici e per quelli attinenti ai pareri igienico-sanitari e in materia di sicurezza.

Il SUAP, al momento della presentazione della SCIA, verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati e, in caso di verifica positiva, il sistema informatico rilascia automaticamente la ricevuta, che è titolo per l'avvio dell'attività o dell'intervento, e trasmette in via telematica la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti.

In ogni caso è comunque il SUAP il canale unico tra imprenditore ed amministrazione ed esclusivo è l'utilizzo degli strumenti telematici per l'esplicazione di tutte le fasi del procedimento amministrativo. Ed è quest'ultimo l'elemento innovativo di maggior rilievo della nuova disciplina dei SUAP, dal quale non si intende derogare al punto da considerare non idoneo, ai sensi dell'art. 38, comma 3, lett. a) e a-bis), del citato decreto legge n. 112 del 2008, il SUAP del Comune che non sia anche in grado di operare esclusivamente in via telematica.

Quanto al procedimento ordinario, applicabile a tutti i casi non assoggettabili al procedimento c.d. automatizzato attivabile con la SCIA, l'interessato, ai sensi dell'art. 7 del medesimo decreto, presenta domanda al SUAP, che entro trenta giorni può richiedere integrazioni. Decorso tale termine l'istanza si intende correttamente presentata e l'ufficio nei successivi trenta giorni adotta il provvedimento. Il responsabile del SUAP può indire una conferenza di servizi, che è obbligatoria nei casi di procedimenti che superano i novanta giorni.

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

La disciplina in esame fissa un arco temporale limitato per le risposte dell'amministrazione, dispone il ricorso agli strumenti telematici per indire la conferenza dei servizi da parte del responsabile del SUAP, non solo su richiesta dell'utente direttamente interessato, ma anche dell'Agenzia per le imprese. Quest'ultima, che nei procedimenti ordinari, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività istruttoria, assume altresì il ruolo di supporto organizzativo e gestionale nell'ambito della conferenza qualora il comune lo ritenga opportuno.

Con riferimento alla tempistica si rammenta che entro il 28 gennaio 2011 i Comuni hanno dovuto attestare al Ministero dello sviluppo economico la sussistenza dei requisiti richiesti in capo agli sportelli esistenti nel proprio territorio. A tal fine, detto Ministero ha predisposto il modulo da utilizzare per chiedere l'accreditamento dei Comuni come SUAP e lo ha reso disponibile sul portale www.impresainungiorno.gov.it a far data dal 28 dicembre 2010.

In caso di mancata costituzione dei SUAP o di mancato funzionamento la disciplina prevede la funzione sussidiaria delle Camere di commercio e, al fine di assicurare l'uniformità sul territorio nazionale, sia pure nel rispetto delle esigenze dei singoli Comuni, prevede che questi regolino i rapporti con le Camere di commercio secondo modalità definite nell'ambito di una convenzione-quadro tra Unioncamere e ANCI e con le modalità previste nell'allegato tecnico al decreto n. 160/2010.

Una analoga previsione è sancita, inoltre, dal decreto di recepimento della Direttiva Servizi (art. 25, comma 4, del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59) e dall'art. 4, commi 10 e 11, del citato decreto n. 160.

Trattasi, come espressamente precisato a suo tempo dall'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa, con la nota del 12 gennaio 2011 e, congiuntamente con l'Ufficio Legislativo del Ministero dello sviluppo economico, con la nota del 3 maggio 2011, di una *delega* esercitata dalle Camere di commercio, da intendersi in modo *atecnico*, per cui, nella fattispecie, il Comune inadoneo si avvale della Camera di commercio territorialmente competente, per ciò che

concerne la gestione telematica della pratica, conservando, nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze, la responsabilità del procedimento (al riguardo, l'art. 4, comma 11, del decreto reca una normativa di tipo *cedevole*, vale a dire che consente al Comune, divenuto idoneo a svolgere le funzioni del SUAP, di revocare in ogni momento l'avvalimento).

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

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

2. Sintesi delle risultanze della prima relazione (2011-2012)

La prima relazione predisposta, relativa al periodo fino al 30 settembre 2012, dopo avere richiamato il contenuto e le finalità della disciplina del SUAP di cui al citato decreto n. 160, ha preliminarmente evidenziato le ragioni che ne hanno determinato l'emanazione (cfr. par. 1.1), la finalità primaria di rappresentare l'unico punto di contatto tra pubblica amministrazione e impresa e la conseguente obbligatorietà dell'uso degli strumenti telematici per garantire tempi celeri, certi e trasparenti ai procedimenti (cfr. par. 1.2), la previsione del meccanismo di *delega* alle Camere di commercio nel caso di difficoltà o ritardo dei comuni ad istituire SUAP efficacemente operanti (cfr. par. 1.3), l'istituzione delle Agenzie per le imprese (d.P.R. n. 159 del 2010) ossia di organismi privati in grado di supportare sia l'imprenditoria che i SUAP (cfr. par. 1.4) e richiamato il ruolo del portale www.impresainungiorno.gov.it finalizzato a favorire una corretta collaborazione tra i diversi livelli istituzionali (Amministrazioni centrali, Regioni e Comuni) e le Camere di commercio, nonché di garantire al sistema dei SUAP l'effettiva operatività.

Ha richiamato, poi, gli interventi operati nel corso del 2011 e 2012 per favorire l'operatività dei SUAP e che hanno reso possibile l'individuazione delle problematiche di maggior rilievo (cfr. par. 3), relative, in particolare, alla modulistica da utilizzare, la cui omogeneità sarebbe in grado di assicurare la standardizzazione dei procedimenti (cfr. par. 3.1.1) e la possibilità dei pagamenti *on line* prevista dall'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto n. 160 (cfr. par. 3.2.2).

Ha richiamato, altresì, come, in coerenza con il disposto di cui all'art. 11, comma 1, del decreto n. 160, al fine di coordinare il monitoraggio sull'attuazione della riforma del SUAP sia stata istituita una *Cabina di regia* (cfr. par. 3.2), tesa a vigilare sul rispetto del *crono programma* delle attività necessarie a garantire la messa a regime della riforma e affrontare le problematiche applicative emerse, tra le quali la necessità di modificare l'art. 38 del decreto legge n. 112 aggiungendo due commi (3-*bis* e 3-*ter*), con i quali si è prevista la nomina di un commissario *ad acta*, al ricorrere di

determinate condizioni; l'individuazione, da parte dei ministeri competenti, attraverso un decreto, delle misure indispensabili ad attuare il SUAP e a garantire la continuità della funzione amministrativa; nonché, agli stessi fini, l'adozione da parte dei comuni dei provvedimenti organizzativi e tecnici necessari. In tal senso è stata prevista la nomina da parte del Prefetto territorialmente competente di un commissario *ad acta* per quei Comuni rimasti inerti, vale a dire che non si sono accreditati, né si sono avvalsi delle Camere di commercio. Il commissario, che può essere scelto tra i funzionari dei Comuni, delle Regioni o delle Camere di commercio competenti per territorio "adotta gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici", ossia, nello specifico, provvede all'avvalimento del Comune inerte ovvero, nel suo ruolo di soggetto terzo, valuta l'esistenza di impedimenti strutturali insuperabili, che possono giustificare temporanee deroghe alla esclusività della telematica. Al riguardo, si evidenzia, con riferimento al periodo oggetto della precedente relazione, che, fermo restando il suo valore dissuasivo dell'eventuale inerzia dei comuni, risulta in un solo caso l'applicazione effettiva e completa della norma. Ci si riferisce, nello specifico, a quanto comunicato al Ministero dello sviluppo economico in data 9 ottobre 2012 dalla Camera di commercio di Frosinone, ossia la nomina da parte del locale Prefetto in data 25 settembre 2012 del commissario *ad acta* per l'avvio del SUAP nei Comuni di Guarcino, Picinisco, Trevi nel Lazio e Torre Cajetani.

La precedente relazione ha richiamato, inoltre, come con successivo decreto interministeriale (Ministro semplificazione normativa e Ministro sviluppo economico, sentito il Ministro della pubblica amministrazione e innovazione), adottato in data 10 novembre 2011 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 16 novembre 2011, siano state poi introdotte alcune soluzioni applicative alle principali criticità emerse in sede di monitoraggio (modulistica, sistema dei pagamenti, imposta di bollo, potere di rappresentanza, modalità di rilascio ed agli effetti della ricevuta, attività svolte in delega dalle camere di commercio, funzioni del commissario *ad acta* nei casi in cui ne sia disposto l'intervento, procedure d'emergenza e gestione di pratiche voluminose).

Ha richiamato, infine, alcune iniziative di sperimentazione introdotte da disposizioni del decreto legge n. 5 del 2012 e, nello specifico dall'art. 12, comma 1, che ha previsto l'attivazione di "percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio" e delega il Governo ad adottare uno o più regolamenti "al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività d'impresa". Richieste per l'avvio di percorsi sperimentali, ai sensi del citato art. 12, comma 1, sono pervenute da parte di alcuni soggetti pubblici e risultano attivate, sulla base di apposite convenzioni, quelle con le seguenti Regioni: Toscana, Sicilia, Abruzzo, Veneto.

Per tutte, però, occorre acquisire ai fini della successiva relazione, le opportune informazioni relative agli esiti.

Fermo quanto sopra, la precedente relazione ha evidenziato i primi risultati comunque conseguiti nell'attuazione dei SUAP e, con riferimento ai due anni monitorati ha esposto i dati che si riportano di seguito.

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

I Comuni che, pur risultando accreditati, operavano in convenzione con la CCIAA (cioè che utilizzavano gli strumenti digitali predisposti per i Comuni in delega) erano 235; mentre quelli che

avevano delegato la gestione del SUAP alla CCIAA competente per territorio erano ulteriori 2.520 (pari al 31% del totale).

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

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

In apposita tabella la precedente relazione riportava la distribuzione territoriale dei dati relativi ai SUAP attivati alla data del 30 settembre 2012 (fonte: www.impresainungiorno.gov.it) riferita alle singole Regioni.

Riguardo ai dati della tabella, che rappresentavano fedelmente la situazione a livello regionale come risultante con un'ottica amministrativa-formale, la relazione evidenziava l'impossibilità di fornire elementi sugli effetti sostanziali della riforma a beneficio delle imprese, in quanto non era stato possibile verificare la concreta operatività offerta dai SUAP. Per i quasi 5.000 Comuni accreditati, infatti, il monitoraggio relativo al periodo oggetto della prima relazione, non aveva potuto fornire dati *oggettivi e strutturati*, soprattutto per la difficoltà costituita dalla circostanza che detti comuni in molti casi utilizzavano piattaforme digitali diverse ed esclusive, con la conseguenza che verificare la completezza, il funzionamento e la disponibilità di molteplici sistemi è risultato impossibile (in tal senso le notizie informalmente acquisite attraverso le associazioni di rappresentanza delle imprese delineavano per il periodo in discorso un ancora diffuso ricorso a modelli pre-riforma basati sulla presentazione di pratiche cartacee).

Diversa è la situazione che la precedente relazione ha potuto esporre con riferimento ai SUAP che, nel periodo di riferimento, operavano in delega alle Camere di commercio, in quanto queste ultime hanno predisposto, sin dalla data di entrata in vigore della riforma, una piattaforma unica digitale che guida le imprese alla compilazione ed alla presentazione degli adempimenti, gestendone l'intero flusso in modo digitale, e che consente inoltre un puntuale monitoraggio dell'effettiva attività svolta.

In virtù di questo approccio, per i 2.755 comuni, ove è stato utilizzato tale strumento, è stato possibile disporre di una raccolta puntuale dei dati sugli adempimenti svolti dalle imprese, secondo le modalità telematiche proprie della riforma dei SUAP, che ha consentito di registrare, nel corso del periodo considerato, un costante aumento degli adempimenti svolti in modalità telematica attraverso i SUAP in gestione alle Camere di commercio.

3. Il monitoraggio dell'attività dei SUAP nel periodo 1 ottobre-30 settembre 2013

Nel corso del periodo 1 ottobre 2012 - 30 settembre 2013, soprattutto sulla base delle risultanze del monitoraggio oggetto della precedente relazione, si è operato sulla base della convinzione che, ai fini di una completa ed adeguata attuazione dell'importante innovazione costituita dalla disciplina relativa al SUAP, non fossero necessari ulteriori interventi normativi o amministrativi, quanto piuttosto l'avvio di un più efficace ed effettivo monitoraggio della concreta operatività dei

medesimi, ivi compresi quelli di gestione diretta dei Comuni, in grado di contribuire alle valutazioni delle effettive problematiche residue ed alla conseguente individuazione delle soluzioni più adeguate, nonché un'azione incisiva tesa ad eliminare la residua presenza sia dei Comuni totalmente inadempienti sia di quelli formalmente operativi, ma con carenze di efficienza non più ammissibili.

A tal fine, si è proceduto sostanzialmente seguendo due direttrici.

La prima ha inteso monitorare l'operatività dei SUAP istituiti mediante una indagine, effettuata in collaborazione con l'Unione italiana delle Camere di commercio (Unioncamere) e la società consortile di informatica del sistema camerale (Infocamere), sul funzionamento dei servizi di *front office* dei SUAP medesimi, con l'obiettivo primario di rilevare le effettive condizioni nelle quali le imprese e i loro intermediari si trovano a svolgere gli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio o la gestione di un'attività economica.

La seconda ha inteso intervenire sia sull'insieme dei Comuni che, in base alle verifiche effettuate dal Ministero dello sviluppo economico, sono risultati *silenti* (con tale termine intendendo quelli il cui SUAP non risulta ancora accreditato dal Ministero né operante in delega o in convenzione con la Camera di commercio di competenza), sia su quelli che, sulla base delle risultanze del monitoraggio effettuato sul funzionamento dei *front office*, sono risultati particolarmente carenti riguardo ai requisiti stabiliti dal decreto n. 160/2010 ai fini dell'effettiva operatività.

Per quanto riguarda gli esiti dell'attività d'indagine effettuata dal Ministero dello sviluppo economico, in collaborazione con Unioncamere ed Infocamere, sul funzionamento dei servizi di *front office* si fa rinvio al successivo paragrafo 3.1 della presente relazione.

Con riferimento al secondo intervento, del quale si dà maggiormente conto al paragrafo 3.2, si precisa che gli esiti del medesimo saranno riportati nella prossima ed ultima relazione prevista, avente ad oggetto il periodo 1 ottobre 2013 - 30 settembre 2014.

3.1 Indagine sul funzionamento dei servizi di *front office* dei SUAP

L'indagine sul funzionamento dei servizi di *front office* dei SUAP è stata svolta, nel corso dei mesi di febbraio e marzo 2013, dal Ministero dello sviluppo economico, in collaborazione con Unioncamere ed Infocamere.

Si riportano nel prosieguo gli esiti del monitoraggio - da intendersi alla data del 30 giugno 2013 stante la necessità di procedere all'elaborazione delle risultanze - nonché gli elementi relativi alla metodologia seguita per la determinazione del campione d'indagine e per l'individuazione dei criteri di analisi.

3.1.1 Determinazione del campione

L'indagine sul funzionamento dei servizi di *front office* dei SUAP ha preso in esame un campione di 1.000 SUAP, dei quali 661 gestiti da Comuni autonomamente accreditati presso il Ministero dello Sviluppo Economico e 339 gestiti da Comuni che si avvalgono del supporto delle Camere di Commercio (di questi 291 hanno fatto ricorso alla delega prevista dall'art. 4 commi 11 e 12 del decreto n. 160, mentre 48 hanno stipulato una convenzione con la Camera di riferimento).

Il campione è stato individuato nel rispetto di criteri dimensionali e territoriali tali da fornire uno spaccato adeguatamente rappresentativo della disponibilità dei servizi SUAP nel territorio nazionale. Appartengono infatti al campione tutti i Comuni capoluogo di Provincia e un insieme ampio di altri Comuni, in cui risiede il 53% delle imprese italiane e il 50% della popolazione.

Il campione di analisi, altresì, è stato determinato in modo da soddisfare i requisiti essenziali di seguito descritti.

Si è considerato l'universo dei 7.649 Comuni che hanno un SUAP e lo gestiscono con accreditamento presso il MISE (Comuni accreditati) oppure avvalendosi del supporto della Camera di Commercio (Comuni in delega o in convenzione). Dall'universo di riferimento sono stati dunque esclusi quei 443 Comuni che, alla data della determinazione del campione, non avendo scelto una delle due soluzioni gestionali indicate, erano "senza SUAP".

Sono state rispettate complessivamente le "proporzioni" riscontrate a livello nazionale tra le diverse tipologie di Comuni: il 66% del campione è stato popolato da Comuni che gestiscono il SUAP autonomamente (61 % a livello nazionale), attraverso accreditamento presso il MISE, e il 34 % (39% a livello nazionale) da quelli che si avvalgono del supporto delle Camere di Commercio in virtù di un rapporto di delega (ex artt. 10 e 11 del DPR n.160, pari al 29% del campione) oppure su base convenzionale (il 5% del totale).

Nella composizione del campione a livello delle singole Regioni si sono adottati i seguenti criteri:

- numero dei Comuni selezionati nella Regione / numero dei Comuni del campione corrispondente al numero dei Comuni della Regione / totale dei Comuni italiani;
- il campione rispetta le proporzioni tra Comuni accreditati e Comuni in delega o in convenzione della Regione di riferimento.

Per la selezione dei Comuni si è infine proceduto, come criterio generale, tenendo conto primariamente del numero di imprese registrate e, in seconda battuta, della popolazione residente.

I Comuni accreditati del campione sono 661, pari al 66% del campione rispetto al 61% a livello nazionale; quelli in convenzione sono 48, con la stessa incidenza percentuale esistente nel paese, il 5%; i Comuni in delega sono 291, pari al 29% rispetto al 33% riscontrabile a livello nazionale.

Suddivisione dei Comuni del campione selezionato e a livello nazionale per tipologia							
Totale Comuni	Totale Comuni (esclusi i silenti)	Comuni Accreditati	% Comuni Accreditati	Comuni in Convenzione	% Comuni in Convenzione	Comuni in Delega	% Comuni in Delega
Campione analizzato	1000	661	66%	48	5%	291	29%
Totale Italia	7649	4698	61%	415	5%	2536	33%

Dal punto di vista della numerosità della popolazione residente sia i Comuni accreditati sia quelli in convenzione, nel campione, si collocano prevalentemente (circa la metà del totale, rispettivamente 328 su 661 e 25 su 48) in una classe dimensionale medio-piccola (15.001-50.000 abitanti), mentre

un 30% di quelli accreditati (206) e un 40% di quelli in convenzione (19) in quella piccola (fino a 15.000 abitanti).

I comuni medio-grandi (tra i 50.000 e i 100.000 abitanti) sono più rappresentati tra quelli accreditati (84, pari al 13%) che tra quelli in convenzione (solo 3, pari al 6% del totale), così come quelli di grandi dimensioni (con oltre 100.000 abitanti): rispettivamente il 7% e il 2% del totale.

I Comuni in delega considerati nel campione si collocano invece in maniera preponderante (175 Comuni su 339, pari al 60%) nella classe dimensionale piccola e per un altro terzo circa in quella medio-piccola (103). Soltanto un 4% dei Comuni è classificabile di dimensioni medio-grandi e nessuno tra i grandi.

Suddivisione dei Comuni per tipologia							
Regione	Totale Comuni (esclusi i silenti)	Comuni Accreditati	% Comuni Accreditati	Comuni in Convenzione	% Comuni in Convenzione	Comuni in Delega	% Comuni in Delega
ABRUZZO	40	27	68%	3	8%	10	25%
BASILICATA	21	5	24%	0	0%	16	76%
CALABRIA	50	20	40%	0	0%	30	60%
CAMPANIA	76	49	64%	1	1%	26	34%
EMILIA-ROMAGNA	40	40	100%	0	0%	0	0%
FRIULI VENEZIA GIULIA	30	15	50%	4	13%	11	37%
LAZIO	50	39	78%	2	4%	9	18%
LIGURIA	30	16	53%	0	0%	14	47%
LOMBARDIA	193	130	67%	8	4%	55	28%
MARCHE	30	30	100%	0	0%	0	0%
MOLISE	17	7	41%	0	0%	10	59%
PIEMONTE	130	91	70%	4	3%	35	27%
PUGLIA	41	19	46%	1	2%	21	51%
SARDEGNA	39	39	100%	0	0%	0	0%
SICILIA	48	40	83%	0	0%	8	17%
TOSCANA	40	40	100%	0	0%	0	0%
TRENTINO-ALTO ADIGE	35	25	71%	10	29%	0	0%
UMBRIA	12	12	100%	0	0%	0	0%
VALLE D'AOSTA	8	8	100%	0	0%	0	0%
VENETO	70	9	13%	15	21%	46	66%
CAMPIONE ANALIZZATO	1000	661	66%	48	5%	291	29%
TOTALE ITALIA	7649			415	5%	2536	33%

Distribuzione dei Comuni del campione per classi di popolazione residente						
Classi dimensionali (per numero di residenti)	Comuni Accreditati	% Comuni Accreditati	Comuni in Convenzione	% Comuni in Convenzione	Comuni in Delega	% Comuni in Delega
0-15.000 residenti	206	31%	19	40%	175	60%
15.001-50.000 residenti	328	50%	25	52%	103	35%
50.001-100.000 residenti	84	13%	3	6%	13	4%
>100.000 residenti	43	7%	1	2%	0	0%
Totale	661	100%	48	100%	291	100%

3.1.2 I criteri di analisi

Nella conduzione dell'indagine è stato adottato il punto di vista dell'impresa con riferimento a due diversi procedimenti di avvio di attività, l'uno agevole riguardo ai requisiti e ai presupposti richiesti dalla disciplina, l'altro caratterizzato da maggiore difficoltà.

Nello specifico, pertanto, con riferimento al primo - avvio di un esercizio commerciale di vicinato senza somministrazione di alimenti e bevande - e al secondo - avvio di un'attività di tinto lavanderia a lavorazione manuale - un esaminatore ha simulato la condizione di dover inviare una pratica al SUAP; ha cercato sul web tutte le informazioni utili (fase 1) e le ha poi verificate, al telefono, con il responsabile dello sportello (fase 2).

Gli elementi utilizzati come indicatori nelle due fasi di conduzione dell'indagine sono i seguenti:

- efficacia informativa del sito web del comune in relazione ai due procedimenti considerati, agli oneri connessi e alle modalità di pagamento, con particolare riguardo ai comuni accreditati dal Ministero dello sviluppo economico (quelli gestiti dalle Camere di commercio utilizzano un sistema standard), ovvero semplicità da parte dell'utente di individuare la sezione dedicata al SUAP a partire dal link indicato nel portale impresainungiorno.gov.it e adeguatezza dell'informazione sui procedimenti da attivare in merito all'inizio, trasformazione, trasferimento o cessazione dell'esercizio dell'attività;
- modalità di compilazione e inoltro della pratica, ivi compresa la modalità di autenticazione per l'accesso ai servizi del portale, ove previste (CNS, autenticazione debole o accesso libero);
- presenza di diritti di segreteria e disponibilità di servizi per il pagamento online degli oneri;
- disponibilità di funzioni di verifica, per l'utente, dello stato di avanzamento delle pratiche inviate;
- gestione del rapporto con gli Enti terzi coinvolti nel procedimento.

Con riferimento alla ulteriore attività di verifica dell'operatività dei SUAP oggetto d'indagine tramite richieste telefoniche, si evidenzia che solo per un numero assolutamente esiguo di Comuni non è stato possibile effettuare la rilevazione telefonica: si tratta di 10 sul totale complessivo di 1.000 Comuni analizzati (di cui 3 Comuni accreditati e 7 in delega/convenzione).

In tutti gli altri casi, comunque, è stato possibile effettuare interviste telefoniche finalizzate a confermare quanto rilevato sul web o a ricevere ulteriori indicazioni in merito alle modalità di compilazione della modulistica e di invio della pratica al SUAP, al pagamento degli oneri e

all'inoltro della pratica a soggetti terzi.

E' stato indagato, in particolare, se il rapporto con gli Enti terzi è tenuto dal SUAP stesso oppure se deve essere l'impresa a recapitare la pratica al soggetto competente.

Si è poi cercato di approfondire se sono dovuti diritti di segreteria. Infine, si è cercato di ricostruire i comportamenti del Comune in merito alla ricezione di SCIA contestuali alla Comunicazione Unica e al rapporto con la CCIAA.

Tali esiti vengono presentati in dettaglio al successivo paragrafo 3.1.3 della presente relazione, con la precisazione che si è ritenuto preferibile dare evidenza alle indicazioni emerse dal contatto telefonico diretto con gli addetti SUAP dei comuni interpellati, rispetto alle risultanze dell'analisi *desk*, per ragioni di sinteticità e significatività delle informazioni emerse.

3.1.3 I principali risultati delle attività di rilevazione

Al fine di rendere più agevole la comprensione delle risultanze dell'indagine in discorso si richiamano alcuni elementi di contesto riferibili al periodo di effettuazione.

La riforma del SUAP, ad opera del citato decreto n. 160/2010, ha mantenuto l'attribuzione al Comune della funzione di Sportello Unico, indicando anche le modalità con cui questa può essere esercitata (cfr. art.4), ossia, in forma singola o associata, con accreditamento presso il Ministero dello Sviluppo Economico; in convenzione con la Camera di Commercio competente per territorio, ovvero mediante delega a quest'ultima degli aspetti organizzativi e strumentali.

Dal punto di vista quantitativo, alla data della rilevazione, i Comuni accreditati presso il MISE e operativamente autonomi erano 4.698; i Comuni che, pur essendo accreditati, operavano in convenzione con la Camera di commercio erano 415, mentre quelli che hanno delegato la Camera di commercio competente per territorio erano 2.536. I Comuni che operavano con le Camere di Commercio nella forma della delega o su base convenzionale erano dunque, complessivamente, 2.951.

I Comuni ancora *inerti* (né accreditati in proprio, né operativi con la Camera di Commercio) erano 443, il 5% sul totale dei Comuni italiani. Si trattava, per la quasi totalità, dei Comuni più piccoli e marginali con l'8% della popolazione e l'8% delle imprese.

Con riferimento ai due obiettivi sostanziali che la riforma si prefigge (avviare l'operatività degli sportelli presso *tutti* i Comuni del territorio nazionale e affermare modalità e comportamenti standard nell'organizzazione ed erogazione dei servizi, attraverso livelli minimi condivisi e facendo perno sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione), anche alla luce della predetta indagine, può sostenersi che il primo può considerarsi sostanzialmente raggiunto almeno per il fatto che, a differenza di quanto avvenuto nel periodo precedente alla riforma nel quale pure sussisteva l'obbligo di organizzare il SUAP, la quasi totalità dei Comuni italiani (95%) ha istituito il SUAP in una delle modalità organizzative previste dalla disciplina.

Lo stesso non si può dire del secondo obiettivo, raggiunto solo in modo parziale e localizzato.

I risultati dell'indagine, infatti, evidenziano, che il processo di informatizzazione dei SUAP è stato avviato nella quasi totalità dei casi (anche se ciò non avviene nel pieno rispetto dei requisiti della disciplina) ed è in continua, anche se lenta, evoluzione. Ma se l'*informatizzazione* del SUAP procede, altrettanto non può sostenersi con riferimento alla *standardizzazione* dei servizi all'utenza. Ciò significa che una impresa che intenda operare in più zone del territorio nazionale, è costretta ad apprendere tante modalità operative diverse quanti sono i SUAP con i quali si deve rapportare. Analoga problematica è riscontrabile relativamente alle modulistiche da utilizzare che sovente differiscono in modo sostanziale anche in relazione al medesimo adempimento.

La standardizzazione è stata realizzata in pochi casi e, nello specifico, dal Sistema Camerale e da alcune Regioni che da anni erogano servizi di coordinamento e supporto all'operatività dei SUAP. Trattasi delle Regioni Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Sardegna che hanno realizzato proprie infrastrutture di servizio per i SUAP e hanno avuto parte attiva nel coordinare la fase di accreditamento dei Comuni. In queste Regioni, di conseguenza, nessun Comune ha scelto la soluzione della delega alla Camera di Commercio.

Con riferimento ai SUAP che operano in delega o in convenzione con le Camere di commercio, si ritiene opportuno esplicitare una descrizione sintetica delle principali caratteristiche di funzionamento dei medesimi.

I 2.951 Comuni, che nel periodo della rilevazione risultano operanti in delega o in convenzione, sono di dimensioni medio-piccole nella quasi totalità dei casi.

Il SUAP camerale è operativo presso 69 Camere di Commercio e interessa 14 Regioni diverse.

E' organizzato in modo da permettere ai Comuni di esercitare in piena autonomia la funzione amministrativa di Sportello Unico, avendo a disposizione applicazioni informatiche conformi alle normative vigenti (in particolare a quanto previsto nell'allegato tecnico al decreto n. 160 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, consentendo a ciascun Comune di disporre dell'uso di una scrivania *virtuale* riservata al soggetto responsabile del procedimento, che riceve le pratiche e le gestisce autonomamente.

Considerate le funzioni di regolamentazione territoriale che la Costituzione assegna alle amministrazioni regionali, predisporre i servizi di *front office* telematico per il SUAP camerale ha significato implementare quattordici raccolte di procedimenti e relative modulistiche (una per ogni Regione nella quale è presente la soluzione camerale). A tal fine, come attività preliminare è stata effettuata la mappatura generale degli interventi per i quali le imprese devono inviare una SCIA o una istanza di autorizzazione al SUAP competente. Per ciascun intervento individuato si sono successivamente esaminate le fonti normative di riferimento nazionale e regionale (senza ulteriore personalizzazione a livello comunale), nell'ambito delle quali si sono identificati e censiti i requisiti il cui possesso deve essere attestato dalle imprese per l'avvio e per l'esercizio dell'attività.

In sostanza, si è costruito uno *standard* su scala regionale, approvato dai Comuni aderenti al SUAP camerale, per la compilazione e l'invio delle pratiche telematiche. Ciò significa che il sistema, come determinato, provvede alla generazione di modelli informatici dinamici, a seguito di una procedura guidata nel corso della quale l'utente dichiara le proprie esigenze di servizio.

Premesso quanto sopra, si riportano sinteticamente i risultati dell'indagine con riferimento agli indicatori in premessa individuati e, ove necessario, operando le dovute distinzioni tra i risultati riferibili ai SUAP accreditati dal Ministero dello sviluppo economico e ai SUAP che operano in delega o in convenzione con le Camere di commercio.

- **Utilizzo del sito web**

Come già precisato, la rilevazione ha preso le mosse dall'analisi delle informazioni pubblicate nei siti web dei SUAP accreditati e dei siti istituzionali dei Comuni che operano con le Camere di Commercio, sebbene questi dispongano del servizio di *front office* standardizzato del portale www.impresainungiorno.gov.it. In questo secondo caso, si è voluto verificare se il Comune, sul proprio sito web, fornisce informazioni utili per operare sul portale stesso.

Le informazioni rilevate sul web sono state poi verificate nel corso dell'indagine telefonica.

Si è riscontrata, in modo frequente e diffuso, difformità tra quanto indicato sul sito web dei Comuni e quanto invece espresso a voce, con particolare riferimento alle modalità di compilazione e inoltre delle pratiche. Dal che consegue che il web non è ancora ritenuto uno strumento integrato nei processi organizzativi del Comune, che non è ritenuto funzionale all'operatività quotidiana del SUAP e che il suo aggiornamento è piuttosto considerato un adempimento in più.

Nella maggior parte dei casi la telefonata diretta al SUAP resta l'unico modo per ottenere informazioni corrette.

- **Informazioni sui procedimenti**

Comuni accreditati

Non per tutti i procedimenti è riscontrabile la medesima accuratezza informativa, dal momento che la quasi totalità dei SUAP sono stati organizzati come estensione funzionale dell'*Ufficio commercio*. Le informazioni relative al procedimento per l'avvio di un esercizio di vicinato sono presenti, con diverso grado di specificità e completezza, nell'86% dei siti web dei Comuni accreditati presi in esame, mentre quelle relative al procedimento più complesso, l'avvio di una tintolavanderia, sono presenti solo nel 35% dei casi.

Suap Camerale

Nel caso dei comuni in delega o convenzione le informazioni sui due procedimenti sono presenti nel sistema di *front office* standard del portale www.impresainungiorno.gov.it.

Efficacia informativa del front-office				
Informativa sull'adempimento analizzato	Comuni accreditati		Comuni in delega o in convenzione	
	Avvio di un esercizio di vicinato	Avvio di una tintolavanderia a lavorazione manuale/meccanica	Avvio di un esercizio di vicinato	Avvio di una tintolavanderia a lavorazione manuale/meccanica
Evidenza dell'informativa relativa all'adempimento	86%	35%	100%	100%
Informativa scarsa o assente	14%	65%	0%	0%
Totale	100%	100%	100%	100%

• **Compilazione della pratica e invio al SUAP**

Comuni accreditati

Dai dati riportati nelle tabelle che seguono risulta evidente come, nel rapporto tra SUAP e impresa, non abbia più senso parlare di *circolazione delle pratiche su carta in via esclusiva*: questa modalità è ormai da ritenersi del tutto marginale rispetto alla diffusione di altre soluzioni che, in modi vari e differenziati, prevedono il ricorso a strumenti informatici.

Il processo di informatizzazione delle funzioni di *front office* a cui si sta assistendo resta tuttavia parziale e incompiuto dal momento che si realizza, nella maggior parte dei casi, nella *traduzione informatica* di processi di gestione di pratiche cartacee (scansione di modelli cartacei – inoltro via PEC) piuttosto che nella vera e propria adozione della *pratica telematica*.

Solo il 12% dei Comuni accreditati, infatti, mette a disposizione dell'utente modalità di compilazione della pratica online. In coerenza con questo dato, il 14% dei Comuni esige l'inoltro online della pratica. Questo vuole dire che *solo in queste percentuali* viene creata e inoltrata la pratica telematica a norma del decreto n. 160.

Per l'impresa, le modalità prevalenti indicate dai comuni per la compilazione della pratica sono il download della modulistica dal sito web del SUAP (45% dei casi), oppure soluzioni miste (38%).

A ulteriore conferma, per l'inoltro della pratica, la modalità PEC to PEC è richiesta dal 35% dei Comuni, mentre nella maggior parte dei casi, pari al 46%, le pratiche possono essere inviate in modalità miste.

Dal punto di vista del SUAP, il *download* della modulistica è senz'altro più semplice da adottare rispetto alla modalità *on line*, almeno in una fase di avvio, ma ha come presupposto la digitalizzazione di modelli cartacei e implica l'inoltro via PEC.

In sintesi, in questi casi, il ciclo di vita della pratica non genera modalità automatizzate di gestione del procedimento: il Comune riceve pratiche in formato grafico (pdf) o in formato testo (doc), che dovrà trattare analogamente alle pratiche pervenute su carta, magari provvedendo manualmente alla loro immissione in un software gestionale.

Dal punto di vista dell'impresa, può venir meno la possibilità di consultare *on line* lo stato di avanzamento delle pratiche inviate (a meno che il Comune non supplisca con operazioni manuali), oltre al disagio di dover adottare tante modalità diverse di compilazione e inoltro quanti sono i Comuni accreditati.

Infine, soltanto nel 4% dei Comuni la modulistica è prelevabile presso lo sportello fisico.

Di conseguenza, il 5% chiede ancora la consegna con modalità tradizionali (allo sportello fisico, via fax, via raccomandata, via email non certificata).

Suap Camerale

Il 34% dei Comuni in convenzione o delega, pur avendo a disposizione il *front office* del portale www.impresainungiorno.gov.it, pubblica modulistiche proprie nel sito istituzionale del Comune. Questa prassi trova giustificazione nell'esigenza di buona parte dei Comuni in discorso di completare o personalizzare la modulistica standardizzata a livello regionale offerta dal portale. Questo comportamento è riscontrabile prevalentemente nel caso dei procedimenti più complessi.

La metà dei SUAP camerale ha invece definitivamente adottato la modalità telematica come esclusiva, adempiendo pienamente al decreto n. 160/2010.

Di contro, il 23% dei Comuni in convenzione o in delega accetta solo modalità PEC to PEC (10%) o tradizionali (13%) come fax, raccomandata, consegna allo sportello fisico, casella mail non certificata, pur avendo a disposizione la soluzione di invio telematico del portale. Si tratta di

Comuni che, nella maggioranza dei casi, hanno fatto ricorso alla delega alla Camera di commercio per trovare velocemente una risposta formale all'obbligo di costituzione del SUAP.

In sintesi, solo una minoranza mostra familiarizzazione con lo strumento informatico.

Il 23% dei SUAP camerale, infine, non indica la modalità telematica come esclusiva, ma accetta pratiche anche mediante altri canali di trasmissione.

Compilazione della modulistica				
Modalità di accesso/compilazione della modulistica	Comuni accreditati		Comuni in delega o in convenzione	
Compilazione in modalità online	12%	✓	55%	✓
Compilazione download della modulistica	45%	!	11%	!
Modulistica presente presso sportello fisico del Comune	4%	✗	7%	✗
Modalità miste	38%	✗	23%	✗
Nessuna modalità indicata o informazione di dettaglio fornita	1%	✗	4%	✗
Totale	100%		100%	

Modalità di presentazione delle pratiche				
Tipologia di presentazione	Comuni accreditati		Comuni in delega o in convenzione	
Presentazione telematica	14%	✓	50%	✓
PEC to PEC	35%	!	11%	!
Presentazione pratica cartacea	5%	✗	13%	✗
Modalità miste	46%	✗	23%	✗
Nessuna modalità indicata o informazione di dettaglio fornita	0%	✗	3%	✗
Totale	100%		100%	

✓	Modalità conforme al d.P.R. 160/2010
!	Modalità ammessa in via transitoria
✗	Modalità non ammessa

• Consultazione dello stato dei procedimenti

Comuni accreditati

A conferma di quanto evidenziato, solo il 30% degli addetti SUAP intervistati ha rilasciato all'esaminatore indicazioni sulle modalità di consultazione dello stato di avanzamento delle pratiche inviate.

Suap Camerale

Il portale www.impresainungiorno.gov.it rende disponibile il servizio di consultazione delle pratiche presentate per conto di tutti i Comuni in delega o convenzione; tuttavia la percentuale di addetti SUAP consapevoli dell'esistenza di questo servizio si attesta al 71%.

Questo dato è coerente, tuttavia, con i comportamenti rilevati presso i SUAP camerali in occasione della compilazione e invio delle pratiche, con particolare riferimento al 13% dei Comuni che richiede ancora modalità tradizionali di invio della pratica al SUAP e a quel 10% che accetta solo la modalità PEC to PEC, denotando così una scarsa consapevolezza dei servizi disponibili nella piattaforma camerale.

Consultazione dello stato dei procedimenti		
Possibilità di consultazione dello stato dei procedimenti	Comuni accreditati	Comuni in delega o in convenzione
No	70%	29%
Sì	30%	71%
Totale	100%	100%

• **Oneri connessi alle pratiche SUAP e pagamenti online**

L'impresa ottiene informazioni sugli oneri connessi ai procedimenti di interesse solo nel 21% dei siti web dei Comuni del campione (tra accreditati e camerali).

Al riguardo, si rileva che, ai sensi dell'art. 5 del CAD, l'obbligo di pubblicazione per tutti i procedimenti amministrativi della PA decorre dal 30 giugno 2013, tuttavia, tale obbligo nel caso dei SUAP è stato introdotto dall'art. 2 del decreto ministeriale 10 novembre 2011 (Sviluppo Economico e Semplificazione) e quindi già vigente nel periodo oggetto della rilevazione.

Si rileva, altresì, che al quesito telefonico se fosse dovuto o meno il pagamento di diritti di segreteria per l'avvio di un esercizio di vicinato sia i SUAP accreditati che quelli Camerali hanno fornito indicazioni soddisfacenti. Il diritto per questo tipo di procedimento è dovuto nel 34% dei Comuni accreditati e nel 20% dei SUAP camerali.

Addebito Diritti di segreteria: Avvio di un esercizio di vicinato		
Indicazioni sull'eventuale addebito di diritti di segreteria per l'adempimento analizzato	Comuni accreditati	Comuni in delega o in convenzione
No: il Suap non applica diritti di segreteria	65%	78%
Sì: il Suap applica diritti di segreteria	34%	20%
Altro	1%	2%
Totale	100%	100%

Nel caso dell'apertura della tintolavanderia, sono dovuti diritti di segreteria per il 33% dei comuni accreditati e per il 18% dei comuni in delega o convenzione.

Gli addetti SUAP, nella quasi totalità dei casi, non sono in grado di fornire indicazioni in merito agli oneri eventualmente richiesti dagli altri Enti coinvolti nel procedimento. Ciò è riscontrabile nel 76% dei comuni accreditati e nel 79% dei SUAP camerali.

Addebito Diritti di segreteria: Avvio di una tintolavanderia a lavorazione manuale/meccanica		
Indicazioni sull'eventuale addebito di diritti di segreteria per l'adempimento analizzato	Comuni accreditati	Comuni in delega o in convenzione
Si per il Comune - Si per gli Enti Terzi	11%	4%
Si per il Comune - No per gli Enti Terzi	1%	1%
Si per il Comune - Non sa per gli Enti Terzi	21%	13%
No per il Comune - Si per gli Enti Terzi	10%	13%
No per il Comune - No per gli Enti Terzi	2%	2%
No per il Comune - Non sa per gli Enti Terzi	47%	57%
Indicazioni incerte o casistiche troppo particolari	8%	10%
Totale	100%	100%

Alla data dell'indagine sono davvero rari i contesti in cui l'impresa o il suo intermediario possono pagare online gli oneri connessi alla pratica SUAP: accetta pagamenti con carta di credito il 3% dei Comuni accreditati, il 5% di quelli in delega e il 23% di quelli in convenzione. Si tratta, in tutto, di 44 Comuni su mille.

Il portale "impresainungiorno.gov.it" mette a disposizione un servizio di pagamento online per il SUAP Camerale, tuttavia i tempi di diffusione e attivazione presso tutti i Comuni non sono brevi.

Pagamenti online		
Possibilità di effettuare pagamenti online	Comuni Accreditati	Comuni in delega o in convenzione
No	97%	92%
Si	3%	8%
Totale	100%	100%

- **Scia contestuale a Comunica**

I comportamenti dei Comuni in merito alla ricezione di SCIA contestuali alla Comunicazione Unica differiscono da Regione a Regione e sono condizionati, in buona parte, da quanto concordato con la Camera di Commercio competente per territorio.

In assenza di indicazioni condivise tra Camere di commercio e Comuni, le reazioni degli addetti SUAP al quesito se sia possibile o meno inviare la SCIA contestuale a Comunica, sono le più diverse. In generale, nel 33% dei Comuni accreditati l'addetto SUAP ha scoraggiato l'invio contestuale e nel 12% dei casi non sono state fornite indicazioni precise.

Nel caso del SUAP camerale, l'invio della SCIA contestuale a Comunica è scoraggiato nel 23% dei casi e solo in 7 casi non sono state fornite indicazioni precise.

In generale, le ragioni della difficoltà dimostrata da buona parte dei Comuni nel trattare o meno questo argomento sono legate all'incertezza sul significato stesso di contestualità tra SCIA e adempimenti Comunica.

Indicazioni su Scia contestuale alla Comunicazione Unica		
Possibilità di presentazione delle pratiche contestualmente alla Comunicazione Unica	Comuni Accreditati	Comuni in delega o in convenzione
No	33%	29%
Non sa dare indicazioni	12%	16%
Si	55%	61%
Totale	100%	100%

• **Rapporti con Enti Terzi**

La funzione principale del SUAP e la sua stessa ragion d'essere risiedono nella capacità del Comune di assumere un ruolo di coordinamento nei confronti degli enti terzi in merito ai procedimenti che vanno oltre la sola competenza comunale.

Per questo motivo si è cercato di indagare quanto il ruolo di coordinamento del SUAP venga effettivamente esercitato nel caso di un procedimento che coinvolga diverse autorità competenti (Comune, ASL, ARPA, Provincia, Autorità d'ambito, Vigili del Fuoco, ecc.), ossia nel caso di apertura di una tintolavanderia.

I risultati dell'indagine sono piuttosto omogenei, e positivi, per le due macro-categorie prese in esame: quella dei Comuni accreditati e quella dei SUAP camerali.

Il 62% dei comuni accreditati è in grado di gestire in tutto o in parte il rapporto con gli enti terzi; il 18% non lo gestisce affatto; il 20% non sa dare indicazioni precise.

Nel caso del SUAP camerale, il rapporto è gestito in tutto o in parte nel 63% dei casi; per il 15% non è gestito affatto, mentre il 22% non sa dare indicazioni.

E' questo il tema in cui non si registrano differenze sostanziali tra SUAP accreditati e SUAP camerali. Non a caso, comunque, trattandosi dell'aspetto dell'organizzazione del SUAP nel quale il ruolo dell'informatizzazione è meno rilevante.

Rapporto con gli Enti Terzi		
Indicazioni sull'eventuale coinvolgimento di Enti Terzi per gli adempimenti analizzati	Comuni Accreditati	Comuni in delega o in convenzione
Rapporto gestito dal Suap	55%	57%
Rapporto parzialmente gestito dal Suap	7%	6%
Utente si deve rivolgere all'Ente Terzo	18%	15%
Gli adempimenti non prevedono alcun coinvolgimento di Enti Terzi	0%	0%
Non sa dare indicazioni	20%	22%
Totale	100%	100%

Il rapporto finale recante gli esiti del monitoraggio sul funzionamento dei servizi di *front office* dei SUAP, realizzato dal Ministero dello sviluppo economico, in collaborazione con Unioncamere ed Infocamer, è stato oggetto di presentazione nell'ambito del Tavolo istituzionale per la semplificazione (Tavolo delle cui attività si riferisce più compiutamente in successivo paragrafo) nel corso di un incontro, tenutosi il giorno 26 luglio 2013 presso la sede della Regione Marche a Roma, al quale hanno partecipato i rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex Ministero per la semplificazione normativa e per la pubblica amministrazione e l'innovazione), delle Regioni, dell'ANCI e delle Associazioni imprenditoriali, nonché alcuni rappresentanti del Politecnico di Milano i quali hanno illustrato le risultanze di una indagine sui SUAP realizzata dalla loro struttura (School of Management, Osservatori.net - Ict & Management), dei cui esiti si riporta una sintesi nel successivo paragrafo 3.2.

3.2 L'indagine sugli sportelli unici del Politecnico di Milano

Anche l'*Indagine sugli sportelli unici* realizzata dal Politecnico di Milano, conclusasi il 31 maggio 2013 e che ha visto coinvolti 2.242 Comuni e 21 Camere di commercio, evidenzia alcune criticità.

Riguardo all'*ambito normativo*, rileva la possibilità che si ingenerino potenzialmente conflitti tra le normative nazionale, regionale e comunale che intervengono sulle medesime tematiche. La normativa nazionale è anche soggetta ad una frequente evoluzione nel tempo, comportando continue modifiche anche ai regolamenti regionali e locali. Di conseguenza, possono insorgere differenze tra Comuni nella gestione dei procedimenti amministrativi e una correlata disomogeneità nel processo delle pratiche afferenti allo Sportello Unico.

Allo stesso modo emerge una mancanza di uniformità nell'erogazione dei servizi dello Sportello Unico alle imprese rispetto al territorio di riferimento.

Infine, si rileva che le normative si concentrano sulla descrizione della modalità e della tecnologia che supportano la presentazione della documentazione allo Sportello Unico, rispetto alla definizione di livelli minimi di servizio cui gli Enti dovrebbero attenersi.

Con riferimento alle *imprese* e, in particolare, alla previsione dell'art.2 del decreto n.160, secondo la quale le stesse devono presentare la segnalazione di inizio di attività o altre modulistiche in modalità telematica, dall'indagine emerge che le imprese non hanno la possibilità di effettuare una pre-istruttoria, che le imprese preferirebbero interagire in modalità multicanale e non solo, quindi, attraverso internet (come prevede la normativa) e che i servizi del SUAP erogati tramite canale web dovrebbero possedere elementi di valore aggiunto rispetto al canale tradizionale per essere attrattivi.

Riguardo alla *presentazione della documentazione* che, per tutte le autorizzazioni e comunicazioni inerenti le imprese (salvo gli ambiti di pubblica sicurezza e fiscali) deve essere effettuata in modalità telematica, esclusivamente presso il SUAP telematico comunale (cfr. art.38 del decreto legge n. 112 del 2008), emerge la difficoltà da parte dei Comuni di trovare una soluzione tecnico-informativa adeguata alla gestione del SUAP, anche in funzione delle peculiarità del territorio di competenza dello Sportello. In tal senso, al fine di dispiegare in maniera efficace un sistema informativo standardizzato, risulta necessario effettuare una mappatura di tutti i procedimenti amministrativi. Attualmente l'utilizzo delle piattaforme telematiche secondo tale indagine non

sembra comportare un aumento nell'efficacia della gestione dei procedimenti del SUAP. All'inoltro tramite piattaforma web delle istanze da parte delle imprese, secondo lo studio citato non corrisponde necessariamente una risposta dalla pubblica amministrazione attraverso lo stesso canale.

In merito alla *gestione della documentazione*, sebbene la normativa che istituisce il SUAP risalgia al 1998, la maggioranza dei Comuni (58,6%) ha attivato questo istituto solo a partire dal 2011. Inoltre, all'attivazione formale del SUAP, in alcuni casi, non è seguita una effettiva riorganizzazione degli uffici comunali e, pertanto, questa funzione ha determinato un ulteriore onere per il Comune. Persistono casi in cui non è stato identificato un unico responsabile dei procedimenti afferenti lo Sportello Unico.

Sempre in riferimento alla gestione della documentazione risulta che nei Comuni capoluogo, nei quali sono presenti attività terziarie ed il personale della pubblica amministrazione è più preparato a gestire procedimenti complessi, il tempo per singolo procedimento è inferiore.

Nei comuni limitrofi, dove talora sono presenti grandi imprese ed il personale è scarso, sussistono le criticità maggiori.

Infine, circa 1/5 dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti dispone di un sistema documentale che però, talvolta, non risulta integrato con il SUAP (36%).

Circa i *rapporti interistituzionali* emerge che, essendo l'integrazione delle banche dati necessaria a raggiungere l'obiettivo fissato dalla normativa, sarebbe necessario che i diversi sistemi informativi potessero interagire; alla conclusione dell'indagine tale integrazione risulta ancora in fase embrionale. Inoltre, le pubbliche amministrazioni dispongono di differenti livelli di digitalizzazione e gli applicativi installati riescono difficilmente a collaborare. Manca, inoltre, una reale intenzione a cooperare tra le varie amministrazioni coinvolte per effetto di vari motivi (ragioni organizzative, tecnologiche, economiche, ecc.).

Infine, l'indagine prende in considerazione le Conferenze dei Servizi sottolineando come le pubbliche amministrazioni tendano ad evitare il ricorso a tale strumento, ritenendo che riduca la loro discrezionalità, disattendendo, quindi quanto disposto dagli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. Anche l'utilizzo della conferenza telematica risulta allo stato attuale di scarsa applicazione a causa della scarsa diffusione degli strumenti tecnologici necessari a garantire lo svolgimento.

Relativamente all'istituto della conferenza dei servizi, si coglie l'occasione delle criticità emerse dall'indagine in argomento per segnalare, indipendentemente da tale indagine, che l'applicazione "facoltativa" della conferenza di servizi telematica a tutti i procedimenti amministrativi è prevista dall'art. 14-ter, comma 1, della legge n. 241 del 1990, come integrato dalla legge n. 69 del 2009. Inoltre, l'art. 12, comma 2, decreto legge n. 5 del 2012, convertito con modificazione nella legge n. 35/2012, prevede l'adozione di regolamenti delegificanti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e, tra i principi e criteri direttivi, annovera quale strumento teso a realizzare tale finalità, la conferenza di servizi telematica aperta a tutti, anche in modalità asincrona: programma non ancora attuato, che l'art. 37-bis del decreto-legge 179/12 come convertito dalla legge n. 221/2012, richiama riprendendo alla lettera il contenuto dell'art. 12, comma 2, del decreto legge n. 5 del 2012, solo però per le zone a burocrazia zero.

3.3 L'indagine di CONFARTIGIANATO sulla funzionalità dei SUAP

Nel corso del periodo oggetto della presente relazione, si ritiene di evidenziare anche le risultanze di un monitoraggio effettuato dall'associazione CONFARTIGIANATO e trasmesso al Ministero dello sviluppo economico con nota del 10 dicembre 2012.

L'indagine, i cui esiti sono riferiti al 31 ottobre 2012 e mirata a verificare il reale funzionamento dei SUAP telematici, è stata effettuata attraverso interviste alle strutture associative territoriali che hanno espresso interesse a costituire l'Agenzia per le imprese di Confartigianato, per la cui attività risulta fondamentale l'esistenza di un SUAP efficiente.

Sono stati quindi individuati 782 Comuni, dai quali sono stati espunti i 111 nei quali le strutture associative territoriali hanno dichiarato di preferire il sistema "Starweb" per l'invio di pratiche contestuali alla Comunicazione Unica.

Pertanto, i Comuni oggetto di monitoraggio sono stati effettivamente 671, nei cui ambiti territoriali operano un totale di 1.546.851 imprese iscritte nel Registro delle imprese.

L'indagine ha riguardato i servizi relativi al *procedimento automatizzato*, ossia alla presentazione di una SCIA al SUAP.

I parametri indagati sono stati i seguenti:

- la completezza delle procedure (nel calcolo della media ponderata è stato attribuito un peso doppio a questo indicatore);
- la compilazione e l'invio della SCIA;
- la fruibilità del sito;
- la frequenza dell'utilizzo delle procedure telematiche.

Sulla base dei primi tre parametri è stato assegnato un valore di sintesi, contrassegnato con tre differenti *emoicon*, a seconda della valutazione insufficiente, sufficiente o positiva.

Dalle risultanze del monitoraggio emerge una valutazione soddisfacente per il 64,7% dei SUAP (38,3% positiva e 26,4% sufficiente), negativa per un terzo (33,1%).

La ripartizione territoriale delle risposte fornite dalle Associazioni evidenzia una valutazione fortemente differenziata: il 52,9% dei SUAP con giudizi positivi è localizzata nel Nord Ovest, il 37,6% nel Nord Est, solo il 7,8% nel Centro e l'1,6% nel Mezzogiorno.

In merito all'utilizzo della telematica emerge che il medesimo non è ancora entrato a regime: i servizi telematici, infatti, vengono utilizzati in maniera sistematica solo nel 43,7% dei Comuni monitorati, nel 29,2% solo saltuariamente e nel 22,5% non vengono utilizzati in alcun caso.

Anche relativamente a tale ambito, la ripartizione territoriale pone il Mezzogiorno e il Centro nella parte più bassa della classifica. Risulta, invece, che in quasi la metà dei Comuni del Nord Ovest (44,0%) il cartaceo è stato definitivamente abbandonato.

Secondo Confartigianato, questa sostanziale difficoltà dei Comuni a gestire il SUAP in modo soddisfacente per le imprese è causata da una eccessiva frammentazione degli Enti a cui è attribuita la gestione del SUAP, dalla difficoltà per i comuni più piccoli a costituire e gestire un SUAP, dalla mancanza di una rete informatica integrata a livello comunale che garantisca una strumentazione uniforme su tutto il territorio nazionale e dalla mancanza di una *regia forte* a livello centrale, che guidi ed accompagni il processo.

Tali difficoltà impediscono la standardizzazione dei procedimenti e della modulistica, nonché l'erogazione di servizi di più alto valore, quali ad esempio il pagamento telematico dei diritti e degli oneri, facilitando, invece, la proliferazione di strumenti informatici che impongono alle imprese modalità di utilizzo differenti, con evidenti aggravii dei costi e dei tempi di svolgimento delle pratiche.

Confartigianato, a fronte di tali evidenti difficoltà, pur nella consapevolezza dell'esistenza di casi virtuosi, ritiene che il Sistema camerale possa divenire il soggetto di riferimento per tutti i SUAP, quantomeno per lo svolgimento delle funzioni di *front office* telematico. Tale posizione è rafforzata dalla consapevolezza che il SUAP dovrà acquisire anche le competenze in materia di edilizia produttiva e di procedimenti ambientali.

Pertanto, proprio l'attuazione dello Sportello Unico per l'Edilizia potrebbe rappresentare l'occasione per rendere il sistema degli sportelli unici più razionale ed efficiente.

3.4 Ulteriori interventi ai fini dell'istituzione e dell'operatività dei SUAP

Con riferimento agli ulteriori interventi avviati dal Ministero dello sviluppo economico al fine di favorire l'istituzione e la corretta operatività dei SUAP, ai quali si è fatto cenno in premessa al paragrafo 3. della presente relazione, si forniscono di seguito gli elementi necessari ad evidenziarne modalità e finalità.

3.4.1 Contestazione mancato accreditamento

Si è avuto modo di richiamare la circostanza che il citato decreto n. 160/2010, nel semplificare e riordinare la disciplina del SUAP, abbia previsto che, per operare, ai sensi della richiamata normativa, il Comune deve accreditarsi presso il Ministero dello sviluppo economico e che, nell'ipotesi in cui il medesimo non abbia i requisiti normativamente previsti per l'operatività dello sportello unico, cioè, non sia in grado di rappresentare l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività d'impresa, l'art. 38, comma 4, del citato decreto legge n.112 preveda, al fine di garantire l'efficienza telematica richiesta, che l'esercizio delle relative funzioni possa essere svolto dalle Camere di commercio territorialmente competenti. Una analoga previsione è sancita, inoltre, dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della Direttiva Servizi (art. 25, comma 4) e dall'art. 4, commi 10 e 11, del citato decreto n. 160.

Onde rendere definitiva e operativa su tutto il territorio nazionale la riforma del SUAP, anche alla luce delle difficoltà emerse nella fase attuativa della medesima, un successivo intervento normativo ha modificato l'art. 38, del citato d.l. n. 112 aggiungendo due commi (3-*bis* e 3-*ter*), nei quali, è prevista la nomina di un commissario *ad acta* per quei comuni che sono rimasti inerti, vale a dire che non si sono accreditati, né si sono avvalsi delle Camere di commercio. Un apposito decreto

interministeriale del Ministro semplificazione normativa e del Ministro sviluppo economico, adottato il 10 novembre 2011 ha poi provveduto ad individuare le funzioni del commissario *ad acta*. In via prioritaria, il medesimo è chiamato ad individuare le misure indispensabili ad attuare il SUAP e quindi a provvedere all'avvalimento del comune inerte ovvero, nel suo ruolo di soggetto terzo, a valutare l'esistenza di impedimenti strutturali insuperabili, che possono giustificare temporanee deroghe alla esclusività della telematica.

Stante quanto sopra, Il Ministero dello sviluppo economico, in data 22 luglio 2013, ha inviato una nota a tutti i Comuni il cui SUAP, nonostante il lungo tempo decorso dalla scadenza dei termini previsti dal decreto n. 160, non è risultato ancora accreditato dall'amministrazione, né operante in delega o in convenzione con la Camera di commercio. La nota è stata inviata, per conoscenza, alla Prefettura competente per territorio.

Nella nota citata il Ministero ha evidenziato che eventuali difficoltà operative del Comune rispetto alla permanente possibilità di accreditare direttamente il proprio SUAP presso l'amministrazione possono trovare soluzione nelle diverse forme previste dagli articoli 4, commi 5 e 11, del citato decreto n. 160/2010, che prevedono espressamente la possibilità di attivare il SUAP comunale in delega o in convenzione con le camere di commercio e, inoltre, che i Comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP anche in forma associata tra loro.

Premesso quanto sopra, ha invitato i Comuni ad avviare le previste procedure ai fini della istituzione del SUAP ai sensi e per gli effetti di cui al citato decreto n. 160, e pregato la Prefettura, in caso di assenza di riscontro, ad avviare la procedura per la nomina del commissario *ad acta* secondo quanto disposto dal citato art. 38, commi 3-bis e 3 ter, del decreto legge n. 112.

I comuni *silenti* ai quali la nota è stata inviata sono 456 e 47 le Prefetture coinvolte.

Si riportano, per Regione, i dati relativi al numero delle Prefetture e dei Comuni coinvolti: Piemonte: 6 Prefetture e 20 Comuni; Lombardia: 7 Prefetture e 29 Comuni; Liguria: 1 Prefettura, 14 Comuni; Trentino Alto Adige: 1 Prefettura, 54 Comuni; Friuli Venezia Giulia: 3 Prefetture, 8 Comuni; Marche: 1 Prefettura, 2 Comuni; Lazio: 3 Prefetture e 10 Comuni; Abruzzo: 2 Prefetture, 7 Comuni; Umbria: 1 Prefettura, 1 Comune; Campania: 4 Prefetture, 16 Comuni; Puglia: 4 Prefetture 41 Comuni; Basilicata: 1 Prefettura, 3 Comuni; Calabria: 4 Prefetture e 118 Comuni; Sicilia: 7 Prefetture, 98 Comuni; Sardegna: 2 Prefetture, 35 Comuni.

Degli esiti della nota di contestazione, che comunque ha contribuito ad una significativa riduzione dei comuni silenti, si riferirà in modo esaustivo nella successiva relazione.

3.4.2 Contestazione carenze ai SUAP accreditati dal MISE

Al fine di favorire la corretta operatività dei SUAP, il Ministero dello sviluppo economico ha avviato un intervento nei confronti dei 31 Comuni che, sulla base delle risultanze del monitoraggio sul funzionamento dei SUAP realizzato in collaborazione con Unioncamere ed Infocamere, sono risultati, tra quelli del campione in possesso di accreditamento ministeriale, caratterizzati dalla presenza di maggiori carenze.

Nello specifico, a 15 Comuni è stata inviata un'apposita nota nella quale si è evidenziata la necessità di provvedere in tempi brevi alla soluzione delle problematiche evidenziate dal predetto monitoraggio.

Ai 13 Comuni risultati carenti, oltre che con riferimento agli indicatori posti a base del monitoraggio, anche in relazione alla modulistica da utilizzare da parte delle imprese, nella nota inviata si è ulteriormente evidenziato che la modulistica reperibile sul sito non è completa e si è richiesto di integrarla, al fine di ottemperare agli adempimenti necessari per lo svolgimento delle attività di competenza del SUAP, come richiesto dall'art. 4 del decreto n. 160.

Nel caso di 3 Comuni, infine, con apposita nota, inviata per conoscenza alle Prefetture competenti per territorio, sono state segnalate le gravi criticità riscontrate, riguardanti vari aspetti, tra i quali addirittura il mal funzionamento del sito o la mancata presenza delle informazioni relative al SUAP, ed è stato richiesto di ripristinare immediatamente la funzionalità del SUAP, pena revoca dell'accreditamento ministeriale.

Tutte le note sopra richiamate sono state trasmesse in data 5 settembre 2013 ed in tutte è stato precisato che i vari aspetti di criticità sarebbero stati oggetto di una successiva verifica, effettuata nell'ambito del monitoraggio previsto ai sensi dell'articolo 11 del decreto n. 160, dei cui esiti si riferirà nella prossima relazione.

3.5 Lo stato di attuazione della disciplina delle Agenzie per le imprese

Si ritiene di rilievo ai fini della presente relazione fornire anche alcuni elementi sui progressi nel frattempo intervenuti relativamente all'attuazione delle norme relative alle Agenzie delle imprese, comunque connesse a quelle del decreto n. 160/2010.

Le Agenzie per le imprese, infatti, disciplinate dal DPR n. 159 del 2010 (anch'esso attuativo dell'art. 38 del decreto legge n. 112 citato), sono soggetti privati accreditati ai quali l'impresa può rivolgersi per l'espletamento degli adempimenti prescritti ai fini dell'avvio dell'attività produttiva.

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

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

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

Ai fini dell'accREDITamento, le Agenzie presentano al Ministero dello sviluppo economico l'istanza che contiene l'indicazione dettagliata delle attività economiche per le quali l'Agenzia chiede l'accREDITamento e l'ambito territoriale, almeno regionale, nel quale intendono operare. L'istanza è, altresì, corredata della documentazione comprovante il possesso di una struttura tecnico-amministrativa rispondente a criteri di competenza indipendenza e terzietà, secondo le indicazioni specificate nell'allegato, nonché di copia dell'atto di stipula di una polizza assicurativa di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività per le quali viene richiesto l'accREDITamento, valida per tutta la durata dell'accREDITamento stesso. La garanzia è prestata per un massimale determinato in funzione delle attività che l'Agenzia intende svolgere, non inferiore ai limiti specificati in apposito allegato.

Il regolamento prevede, altresì, due livelli di accREDITamento. Il primo livello è riferito alle attività vincolate, ossia soggette a SCIA, mentre il secondo abilita l'Agenzia ad espletare l'istruttoria dei procedimenti aventi natura discrezionale. I due livelli - l'uno che consente di ottenere l'accREDITamento per esercitare l'attività di attestazione con valore di autorizzazione, l'altro per esercitare l'attività istruttoria nei procedimenti che comportano attività discrezionale da parte dell'amministrazione - presuppongono due diversi certificati di conformità della struttura secondo le qualifiche indicate nell'allegato medesimo.

In coerenza con la normativa primaria, il DPR n. 159/2010 non pone limiti sul numero delle Agenzie in ambito nazionale o regionale, in modo da consentire all'imprenditore ampia scelta del soggetto al quale rivolgersi.

Con riferimento agli organismi in discorso si evidenzia che nel corso del periodo oggetto della presente relazione, è stata adottata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5.6.2003, n. 131, in sede di Conferenza Unificata l'Intesa 11 aprile 2013 sui criteri da applicare per le procedure di accREDITamento delle Agenzie per le imprese.

L'intesa, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 118 del 22 maggio 2013, ha consentito di individuare strumenti e procedure condivise tra le amministrazioni interessate volte a consentire una interpretazione univoca e chiara delle disposizioni contenute nel citato DPR n. 159/2010 in materia di funzioni, accREDITamento, valutazione dei requisiti e vigilanza delle Agenzie, come peraltro espressamente segnalato anche dalle associazioni di categoria imprenditoriali.

Si evidenzia, altresì, sempre con riferimento al periodo oggetto della presente relazione, che in data 22 gennaio 2013 ha presentato istanza di accREDITamento, per l'esercizio dell'attività di Agenzia per le imprese negli ambiti territoriali delle Regioni Marche e Veneto, la Soc. Uniter (promossa da Confcommercio) e che la medesima è stata accREDITata con provvedimento datato 20 marzo 2013; in data 31 luglio 2013 la medesima Società ha presentato istanza di estensione dell'accREDITamento all'ambito territoriale della Regione Lombardia.

In data 19 marzo 2013 l'istanza di accREDITamento è stata presentata dalla Soc. Agenzia per le imprese Confartigianato, per gli ambiti territoriali delle Regioni Lombardia, Veneto, Lazio e Marche, e la medesima è stata accREDITata con provvedimento datato 10 giugno 2013.

Successivamente, in data 2 aprile 2014 l'istanza di accreditamento per gli ambiti territoriali delle Regioni Veneto, Lazio e Marche, è stata presentata dalla Soc. CAF CNA e la medesima è stata accreditata con provvedimento datato 5 settembre 2013

Alla data del 30 settembre 2013, quindi, risultano accreditate tre Agenzie per le imprese. Delle ulteriori agenzie accreditate o in corso di accreditamento dopo tale data (l'una promossa da Confesercenti e l'altra da una società di professionisti) si riferirà nella prossima relazione.

3.6 L'attività di standardizzazione delle procedure

Si ritiene di rilievo, per concludere, evidenziare le attività svolte ai fini della standardizzazione delle procedure e la conseguente definizione di una modulistica unificata in relazione ai procedimenti d'interesse delle imprese.

Ci si riferisce, al riguardo, al lavoro svolto dal Tavolo istituzionale per la semplificazione istituito a seguito dell'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali in data 10 maggio 2012, concernente l'attuazione coordinata delle misure previste dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo".

Come prevede l'art. 1 dell'Accordo *"Lo Stato, le regioni e le Province autonome, l'ANCI e l'UPI condividono la necessità di sviluppare le politiche di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa come elementi portanti per il rilancio e lo sviluppo economico del Paese. In questo quadro le parti sono consapevoli della necessità d'integrare le rispettive azioni normative e amministrative in ragione dell'assetto multilivello delineato dalla Costituzione. Si impegnano pertanto a condividere le politiche per la semplificazione, secondo le modalità e i termini previsti dal presente accordo"*.

Il sistema di collaborazione, valutazione e individuazione delle misure per la semplificazione dei procedimenti è realizzato mediante il Tavolo istituzionale composto da tre rappresentanti designati dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione; tre rappresentanti designati dal Ministro per lo sviluppo economico; tre rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; due rappresentanti designati dall'ANCI e un rappresentante designato dall'UPI.

Il Tavolo, che si avvale della collaborazione di un gruppo tecnico, ai fini della determinazione delle misure di semplificazione individua i procedimenti prioritari da sottoporre a misure di semplificazione, secondo i seguenti criteri:

- a) i procedimenti di natura complessa per i quali siano presenti consistenti ostacoli alla regolare conclusione (ovvero tempi particolarmente lunghi se comparati con quelli di altri Paesi dell'Unione europea);
- b) i procedimenti con importanti connessioni tra le competenze regionali e locali e le competenze dell'amministrazione statale, al fine di un loro miglioramento;
- c) le tipologie di procedimenti, anche interni, nei quali si riscontra con maggiore frequenza ed intensità il mancato rispetto dei termini di conclusione;
- d) le tipologie di procedimenti che determinano un carico ingiustificato di oneri amministrativi per cittadini e imprese;

e) i procedimenti nei quali le soluzioni tecnologico-informatiche sono particolarmente atte a rafforzare l'interoperabilità tra amministrazioni e l'interconnessione tra i procedimenti.

Per ognuno dei procedimenti è prevista un'analisi specifica, anche avvalendosi della misurazione degli oneri, l'individuazione delle criticità e delle misure di semplificazione. Per lo svolgimento delle attività di cui all'accordo sono consultate le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, nonché Unioncamere.

Sulla base della misurazione degli oneri amministrativi, realizzata seguendo le metodologie adottate dalla Commissione Europea, che costituisce la base conoscitiva essenziale per individuare gli adempimenti più onerosi da semplificare e verificare l'efficacia delle misure già adottate, si è proceduto con riferimento a due settori d'interesse primario: quello edilizio e quello ambientale.

Nel primo caso, sulla base di un impegnativo e fruttuoso lavoro realizzato con il concorso delle Regioni e dei Comuni, è stato predisposto un modello unico di SCIA e di permesso di costruire.

Il modulo unificato prevede la richiesta delle medesime informazioni (e degli stessi allegati) su tutto il territorio nazionale, con sezioni variabili che tengano conto delle specificità regionali. Il modello di SCIA e di permesso di costruire, istruiti dal Tavolo per la semplificazione, saranno inviati per l'Intesa in Conferenza unificata.

Con riferimento ai procedimenti che coinvolgono il settore ambientale l'apposito gruppo di lavoro del Tavolo istituzionale ha collaborato, con il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali, all'istruttoria del Regolamento di disciplina dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), previsto dall'articolo 23 del decreto legge n. 5 del 2012 (decreto Semplifica Italia). Il regolamento di disciplina dell'AUA è stato poi definitivamente approvato con il d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59: una sola autorizzazione in luogo delle fino a 7 autorizzazioni ambientali richieste in precedenza. Successivamente all'entrata in vigore dell'AUA (13 giugno 2013), il gruppo di lavoro ha predisposto il modello unificato semplificato per l'ambiente, che sostituisce i sette moduli diversi, differenziati tra i diversi livelli istituzionali coinvolti. Il modello, peraltro, alla data di riferimento della presente relazione non risultava ancora adottato.

Le attività sopra richiamate hanno consentito l'avvio concreto del processo di unificazione della modulistica e conseguentemente delle procedure, che rappresenta, come risulta evidente dagli esiti del monitoraggio, una delle problematiche maggiormente lamentate dalle imprese.

L'ulteriore attività di standardizzazione consentirà il perseguimento degli obiettivi prioritari, traducendosi, nel concreto, nella riduzione dei costi e dei tempi sopportati dalle imprese per lo svolgimento degli adempimenti e nel rafforzamento della trasparenza nei rapporti con la pubblica amministrazione.

3.7 Gli elementi conclusivi

Si è già evidenziato nella precedente relazione come ridurre gli adempimenti, semplificare gli iter amministrativi e introdurre meccanismi di semplificazione e liberalizzazione siano gli strumenti indispensabili per favorire l'affermarsi di un percorso innovativo, visto che fondamentale per lo sviluppo in ogni settore economico è una regolazione idonea a creare un ambiente favorevole alla

crescita della competitività delle imprese, assumendo, quale preconditione, la libertà di accesso nel mercato.

Le strategie, gli interventi e le modalità da utilizzare per lo sviluppo delle opportunità di impresa devono tener conto, tuttavia, dell'attuale assetto delle competenze istituzionali, caratterizzato da una situazione in cui i livelli di governo e i poteri decisionali sono molteplici.

Sulla base di tale consapevolezza, lo sforzo maggiore è stato indirizzato verso la telematizzazione del rapporto tra imprese e pubblica amministrazione, riferito a tutti i livelli di governo, il quale garantisce rapporti chiari, tempi certi, regole uniformi, in via assolutamente prioritaria, i meccanismi di terzietà e neutralità che le imprese rivendicano da tempo.

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

In tale contesto ha assunto particolare rilievo la riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), che ha inteso essere funzionale non solo al disegno di semplificazione di assetti procedurali e organizzativi, ma anche a quello di promozione e rilancio del sistema produttivo, contribuendo ad alleggerire le fasi connesse alla realizzazione o modificazione dell'attività d'impresa.

E' evidente che l'impianto normativo ha obiettivi che presuppongono un sistema in grado di operare con il massimo dell'efficienza e dell'efficacia. E' evidente, altresì, che il percorso per realizzarlo non può che scontare difficoltà correlate in via prioritaria all'assetto innovativo che intende realizzare. La consapevolezza delle difficoltà operative e dei ritardi di attuazione riscontrati anche nel periodo oggetto della presente relazione, però, non deve e non può giustificare giudizi affrettati sull'impianto complessivo.

Pur in presenza di alcune problematiche, effettivamente non completamente risolte, i dati generali, soprattutto se confrontati con quelli relativi al precedente periodo monitorato, sono senza dubbio in grado di evidenziare progressi di rilievo.

In tal senso si rinvia alle tabelle allegate, nonché alle relative specificazioni, riferite e aggiornate alla data del 30 settembre 2013.

Seguono tabelle:

Nella tabella seguente è riportata la distribuzione territoriale dei dati relativi ai SUAP attivati alla data del 30 settembre 2013 (fonte: www.impresainungiorno.gov.it):

REGIONE	Comuni	Comuni con SUAP accreditati	di cui in convenzione con CCIAA	Comuni con SUAP in delega alla CCIAA	Copertura territoriale
ABRUZZO	305	216	4	89	100,0%
BASILICATA	131	21	0	107	97,7%
CALABRIA	409	138	0	165	74,1%
CAMPANIA	551	251	13	287	97,6%
EMILIA ROMAGNA	348	348	0	0	100,0%
FRIULI VENEZIA GIULIA	218	147	27	68	98,6%
LAZIO	378	236	33	134	97,9%
LIGURIA	235	50	0	178	97,0%
LOMBARDIA	1.544	1128	176	415	99,9%
MARCHE	239	227	0	12	100,0%
MOLISE	136	87	0	49	100,0%
PIEMONTE	1.206	875	50	324	99,4%
PUGLIA	258	109	27	116	87,2%
SARDEGNA	377	365	0	0	96,8%
SICILIA	390	158	0	159	81,3%
TOSCANA	287	287	0	0	100,0%
TRENTINO ALTO-ADIGE	333	331	116	0	99,4%
UMBRIA	92	91	0	0	98,9%
VALLE D'AOSTA	74	74	0	0	100,0%
VENETO	581	145	71	436	100,0%
TOTALE al 30/09/2013	8.092	5.284	517	2.539	96,7%

In virtù di questo approccio, per i 3.056 Comuni ove viene utilizzato tale strumento è disponibile una raccolta puntuale dei dati sugli adempimenti svolti dalle imprese, secondo le modalità telematiche proprie della riforma dei SUAP. La tabella che segue mostra la situazione delle informazioni al 30 settembre:

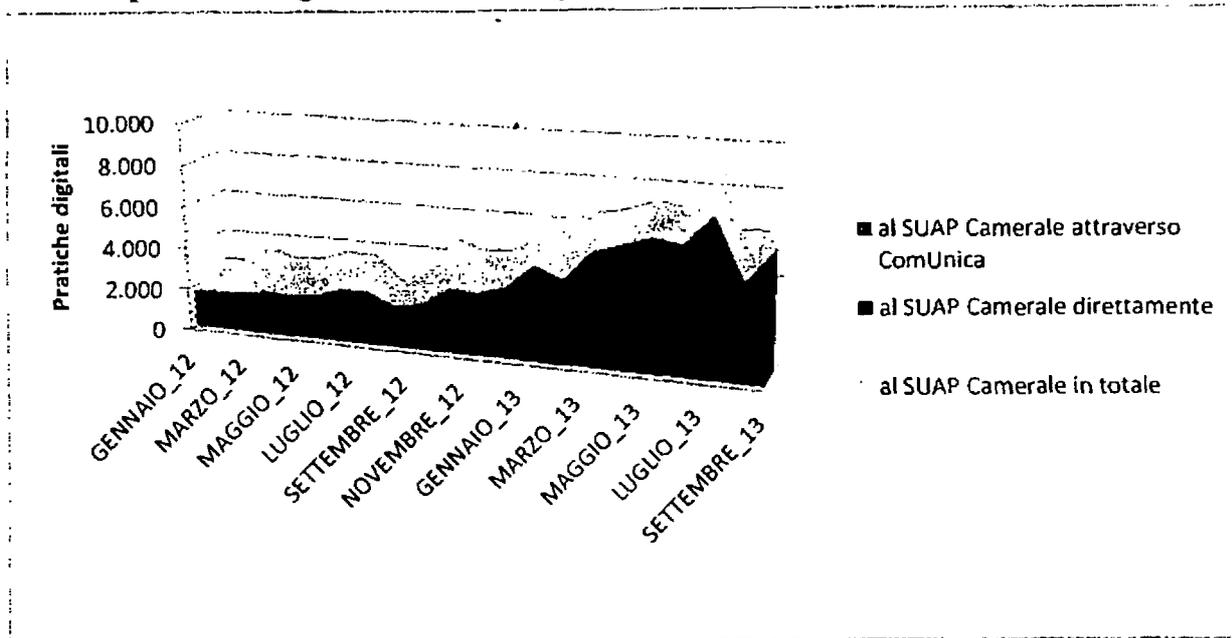
2011	Trattate dalla piattaforma SUAP-Camerale		
	Attraverso la Comunicazione Unica	Direttamente utilizzando il sistema per la compilazione degli adempimenti	Totale
Totale	2.075	1.534	4.239

2012	Trattate dalla piattaforma SUAP-Camerale		
GENNAIO	1.764	1.113	2.742
FEBBRAIO	1.764	1.113	2.742
MARZO	1.877	1.598	3.475
APRILE	1.584	1.521	3.105
MAGGIO	1.556	1.623	3.179
GIUGNO	1.606	2.046	3.652
LUGLIO	1.527	2.073	3.600
AGOSTO	927	1.462	2.389
SETTEMBRE	1.449	1.751	3.200
Totale	14.054	14.300	32.323

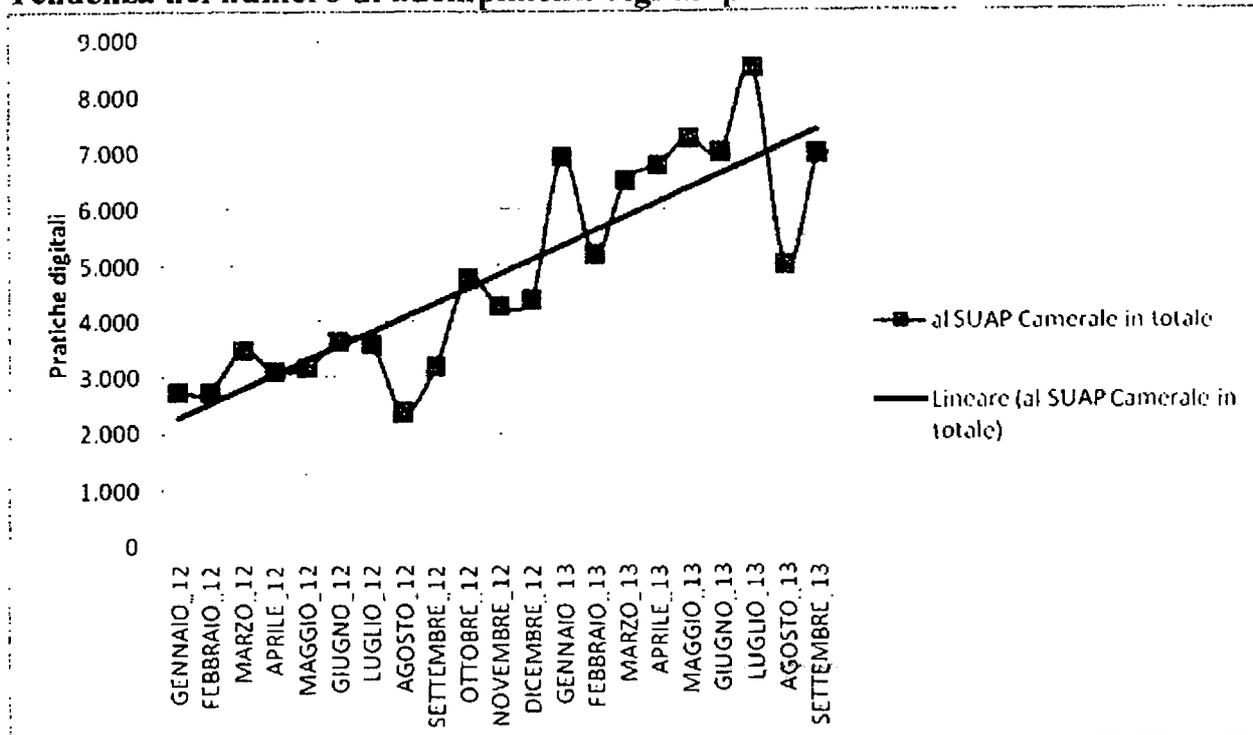
2012 / 2013	Trattate dalla piattaforma SUAP-Camerale		
OTTOBRE 2012	2.154	2.610	4.764
NOVEMBRE 2012	1.735	2.525	4.260
DICEMBRE 2012	1.478	2.899	4.377
GENNAIO	2.874	4.054	6.928
FEBBRAIO	1.660	3.523	5.183
MARZO	1.586	4.923	6.509
APRILE	1.396	5.388	6.784
MAGGIO	1.433	5.816	7.249
GIUGNO	1.422	5.579	7.001
LUGLIO	1.519	6.993	8.512
AGOSTO	867	4.114	4.981
SETTEMBRE	1.301	5.692	6.993
Totale	19.425	54.116	73.541

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

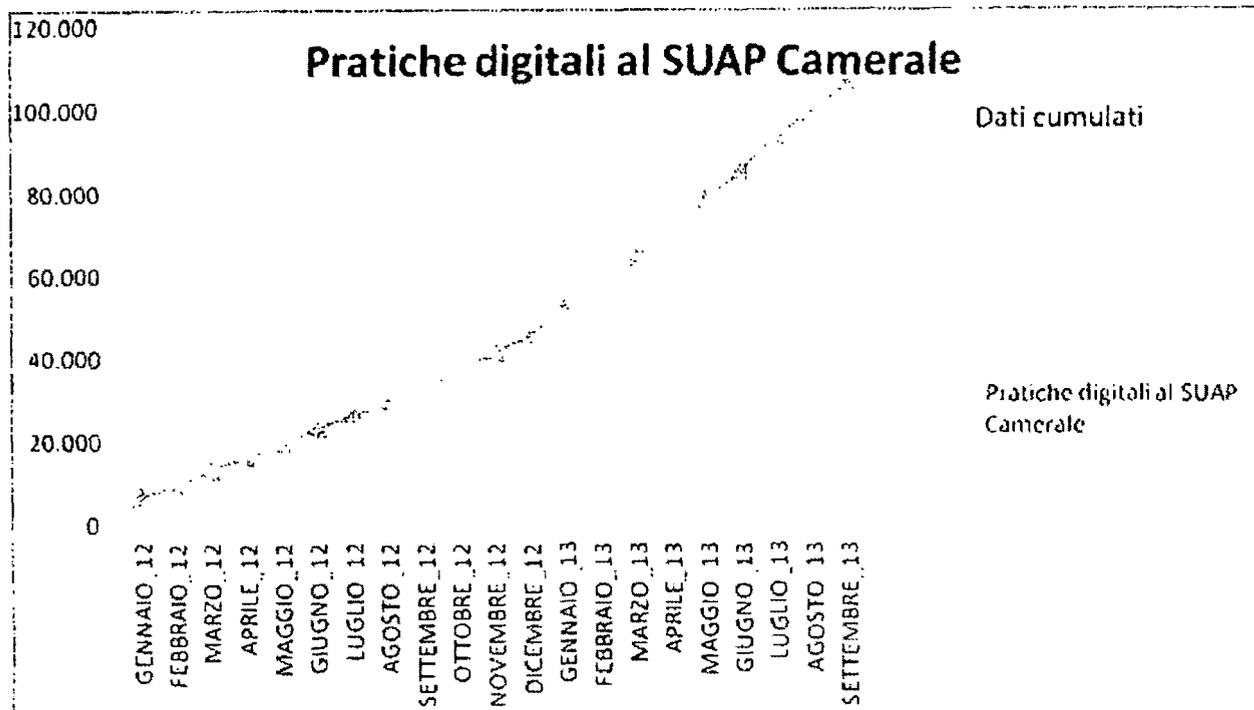
Numero pratiche digitali mensili da gennaio 2012 a settembre 2013.



Tendenza nel numero di adempimenti digitali presentati mensilmente.



Numero pratiche digitali cumulate dall'inizio del periodo.



DP\Documenti\Cartella Regolamento SUAP\Rclazione SUAP 2012-2013 def.

PAGINA BIANCA

€ 4,00



170270005060