



*Ministero dello Sviluppo Economico*

SCHEMA DI REGOLAMENTO PER LA SEMPLIFICAZIONE ED IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA SULLO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 38, COMMA 3, DEL DECRETO LEGGE 25 GIUGNO 2008, N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 6 AGOSTO 2008, N. 133.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### **Premessa - Problematiche riferite all'applicazione del DPR n. 447/98**

Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 447 del 20 ottobre 1998 non ha trovato piena attuazione e, pertanto, l'istituzione dello Sportello Unico per le attività Produttive (SUAP) non è avvenuta in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale e non è altresì avvenuta la sostituzione della procedura tradizionale cartacea.

In particolare è stato possibile verificare che i Comuni, soprattutto quelli piccoli, non sono adeguatamente informatizzati e che l'assenza - almeno a livello regionale - del "portafoglio essenziale" dei servizi erogati ha determinato la creazione di tanti "sportelli unici", spesso costituiti solo per la gestione di alcuni procedimenti.

Gli utenti hanno inoltre lamentato che non vi è certezza sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti ed il mancato collegamento tra la fase di nascita dell'impresa (Registro Imprese) e le fasi successive (inizio attività).

### **Quadro normativo di riferimento**

Lo schema regolamentare è volto a dare attuazione all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, disponendo in ordine alla semplificazione ed al riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le Attività Produttive – SUAP.

Detto articolo, come da ultimo modificato da alcune disposizioni introdotte nel DDL AS 1082 B (**legge n. del** ), fonda l'intervento dello Stato, per procedere a semplificare e riordinare la disciplina dello sportello unico per le attività produttive, sulla necessità di definire livelli essenziali delle prestazioni, di garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione. Per tali fini il presente Regolamento dispone, tra l'altro, un coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati delle amministrazioni coinvolte nel procedimento amministrativo e prevede, altresì, un piano di formazione che, d'intesa con la Conferenza Unificata e con il supporto dell'ANCI e di Unioncamere consenta ai dipendenti pubblici di fornire, con livelli minimi di omogeneità sul territorio nazionale, risposte adeguate alle modifiche normative introdotte.

Sulla base delle novità introdotte dal citato DDL (**vedi sopra**), le disposizioni di cui all'articolo 38 costituiscono, altresì, adempimenti della direttiva 2006/123/CE "direttiva servizi", anche se è opportuno precisare in questa sede che i principi e criteri, che definiscono la delega legislativa per il recepimento della stessa direttiva, sono contenuti nel ddl comunitaria 2008. Nell'ambito di detti criteri è, altresì, specificato che le procedure amministrative finalizzate all'accesso alle attività di servizi da parte degli operatori siano coerenti con quanto già stabilito dall'articolo 38 del DL 112/2008.

Nel definire il quadro giuridico di riferimento l'articolo 38 precisa, inoltre, che la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico deve avvenire nel rispetto della legge n. 241/90, specificando il riferimento alla dichiarazione di inizio attività (DIA) (art. 19, comma 1) e, per contro, ai procedimenti per i quali è esclusa la possibilità dell'istituto del "silenzio – assenso" da parte dell'amministrazione (art. 20, comma 4).

### **Aspetti generali ed elementi innovativi**

In funzione di quest'ultima specificazione riguardo alla DIA e ai procedimenti più complessi per i quali è escluso il "silenzio – assenso", il presente schema di regolamento è stato strutturato in modo da rendere evidente la distinzione fra il "procedimento automatizzato" nel quale è compresa la DIA, ed il "procedimento ordinario" nel quale si esplicano le fasi del "procedimento unico" che rientra tra i casi di cui al citato articolo 20, comma 4, della legge 241/90.

Il presente schema chiarisce che al momento della presentazione della DIA per via telematica vi è il contestuale ed automatico rilascio di ricevuta, e che la ricevuta comporta l'accoglimento della domanda da parte dell'amministrazione, senza necessità di ulteriori adempimenti da parte dell'impresa, fatto salvo i casi in cui sia richiesta una integrazione di istruttoria.

Lo schema normativo abroga il precedente regolamento (DPR 447/98) e ridefinisce organicamente la disciplina del SUAP che, già individuato come canale unico tra imprenditore ed Amministrazione per eliminare ripetizioni istruttorie e documentali, è caratterizzato dall'introduzione dell'esclusivo utilizzo degli strumenti telematici per l'esplicazione di tutte le fasi del procedimento amministrativo, al fine di garantire la riduzione e la certezza dei tempi di conclusione del procedimento stesso. Si è scelto, pertanto, di considerare "non idoneo", ai sensi dell'art. 38, comma 3, lett. a) e d), il SUAP del Comune che non sia anche in grado di operare esclusivamente in via telematica. In tal modo si consente un'efficacia immediata al regolamento, prevedendo da subito l'attivazione di SUAP telematici o presso i Comuni o, in mancanza, presso la Camera di Commercio.

Si prevede, inoltre, in alcuni casi, la possibilità di avviare la procedura mediante la presentazione contestuale di dichiarazione inizio attività e comunicazione unica al registro delle imprese.

In tal senso, lo schema regolamentare è funzionale non solo al disegno di semplificazione di assetti procedurali ed 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.

L'intento è perseguito anche valorizzando sia il ruolo dei diversi livelli istituzionali, Amministrazioni Centrali, Regioni, e Comuni, che quello di organismi espressione della dimensione sociale ed economica delle categorie imprenditoriali, quali le Camere di commercio. Pertanto, allo scopo di garantire al sistema dei SUAP l'effettiva operatività e salvaguardare gli investimenti già effettuati dalle Regioni dal punto di vista tecnologico, è stato affidato al portale [www.impresainungiorno.it](http://www.impresainungiorno.it) il compito di facilitare il collegamento con quelli già realizzati dalle stesse, ottimizzandone la loro funzione informativa e di servizio anche rispetto all'utenza di altri paesi europei (in attuazione della Direttiva servizi e segnatamente art. 6 Sportello Unico; art. 7 Diritto all'informazione; art.8 Procedure per via elettronica) nonché di svolgere un ruolo di supplenza nei casi di assenza del servizio da parte delle amministrazioni.

Si prevede, inoltre, che il portale, **già collegato al Sistema Pubblico di Connettività**, possa sopperire alle carenze informatiche, anche parziali, dei comuni. Ad esempio, qualora, il comune riesca a svolgere tutte le funzioni del SUAP tranne quelle relative al pagamento dei tributi, a ciò provvede attraverso il portale medesimo.

I diversi livelli istituzionali - dalle Amministrazioni centrali fino ai Comuni oltre alle Camere di commercio - sono altresì chiamati ad una collaborazione ulteriore anche per quanto concerne l'individuazione delle più opportune modalità per effettuare il monitoraggio sull'attività ed il funzionamento del SUAP, sia al fine di rilevarne eventuali criticità sia per l'attivazione degli strumenti di controllo.

Altra novità introdotta dalla legge di delega è l'istituzione dell'Agenzia per le imprese, quale corsia preferenziale, al fine di facilitare l'utenza, consentendo l'immediato avvio dell'attività di impresa, in caso di DIA, in assenza di potere discrezionale esercitato dalla Pubblica amministrazione.

Il ricorso all'Agenzia consente, inoltre, di superare le eventuali problematiche connesse all'utilizzo esclusivo delle modalità telematiche per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo.

### **Aspetti economico-finanziari**

Nel rispetto della specifica previsione di legge secondo cui dall'attuazione della normativa in questione non devono derivare maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si precisa che le attività e le procedure prefigurate devono intendersi sostitutive di quelle attualmente già svolte dalle Amministrazioni statali, regionali e locali.

Si tratta, infatti, di un'evoluzione di sistema imperniata su una gestione di tipo telematico, che concorre a dare attuazione agli accordi e agli obiettivi dell'Agenda di Lisbona del giugno 2000, con cui si pose l'impegno di pervenire in tempi brevi all'informatizzazione generale (c.d. "e-Europe").

Le Amministrazioni sono tenute quindi a riorganizzare i propri Servizi e i propri Uffici in relazione ai nuovi obiettivi posti dal Legislatore con criteri sia di semplificazione amministrativa, sia di ottimizzazione dei procedimenti, in tal modo conseguendo economie gestionali a compensazione degli oneri derivanti dall'attuazione del regolamento attraverso uno sforzo di riqualificazione della spesa

pubblica a cui tutte le Amministrazioni vengono chiamate in maniera responsabile, pena l'efficienza stessa del servizio pubblico reso ai cittadini e alle imprese.

Di ciò sono ampiamente consapevoli sia le Amministrazioni centrali, sia quelle regionali e locali, con le quali è stata costruita la prescritta intesa, che verrà formalizzata nella prevista sede della Conferenza Unificata.

Il nuovo sistema disegnato dal Legislatore va attuato non solo necessariamente ma anche mediante uno sforzo di riqualificazione dei propri bilanci, nel rispetto del principio dello "spending review" che ha ispirato la recente riforma del bilancio dello Stato per missioni e programmi.

Per tali motivi non si rende necessaria la relazione tecnico-finanziaria, dovendosi anche considerare la mancanza di denominatori comuni nelle situazioni e nei comportamenti delle singole Amministrazioni interessate, ciascuna delle quali riorganizzerà e formerà professionalmente i propri Uffici e rispettivi Servizi secondo le diverse possibilità operative e le proprie libere scelte in un sistema, comunque, di autonomia costituzionalmente protetta.

E' proprio per assecondare tempi, modalità applicative ed organizzative delle Amministrazioni, che il regolamento ha indicato, infatti, una entrata in vigore progressiva, collocando ad un anno dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale l'entrata in vigore del procedimento ordinario, previsto al Capo IV.

Tale linea-guida di principio informa quindi la natura e la portata delle successive disposizioni, che devono intendersi tutte prive di effetti di maggiore spesa per le Amministrazioni interessate.

§§§§§§§§§§

Il presente regolamento, ispirato ai principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa attraverso la semplificazione e la concentrazione dei procedimenti, è stato organizzato in sette Capi e complessivi dodici articoli di seguito illustrati, nonché corredato di un allegato tecnico, più volte richiamato nell'articolato, ma che tuttavia è definito nell'articolo 12 tra le disposizioni finali.

- Capo I – Principi generali ed ambito applicativo
- Capo II – *Organizzazione del SUAP*
- Capo III – *Procedimento automatizzato*
- Capo IV – *Procedimento ordinario*
- Capo V – *Disposizioni comuni*

- Capo VI – *Monitoraggio istituzionale*
- Capo VII – *Disposizioni finali*

**L'articolo 1** è interamente dedicato alle Definizioni contenute nel Regolamento allo scopo di facilitarne la lettura e l'applicazione anche in relazione ad alcune previsioni innovative, in particolare le Agenzie per le imprese – istituite dal comma 4 dell'art. 38, della legge 6 agosto 2008, n. 133 – e da attuare con regolamento ad hoc nonché l'utilizzo del sito web [www.impresainungiorno.it](http://www.impresainungiorno.it) funzionale ad un'efficace relazione tra i diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento.

Si segnala, altresì, alla luce dell'esplicito richiamo nella delega, la definizione di DIA (dichiarazione di inizio attività), avendo ravvisato la necessità di non rinviare semplicemente all'articolo 19 della legge 241/90, bensì di richiamare tutti i casi in cui è prevista la DIA, facendo un più ampio riferimento alla normativa vigente, compresa quella di competenza regionale.

**L'articolo 2** definisce il ruolo del SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento e precisa l'ambito di applicazione del Regolamento che concerne le varie iniziative d'impresa, inclusi realizzazione e modifica di impianti produttivi di beni e servizi, nonché le prestazioni di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE. Sono esclusi esplicitamente gli impianti e le infrastrutture energetiche e specifiche attività connesse a tale ambito in quanto disciplinate da normativa speciale.

Si introduce, inoltre, il primo elemento di novità rispetto alla disciplina precedente, rappresentato dall'esclusivo utilizzo dello strumento telematico sia per la presentazione della documentazione relativa alle varie iniziative d'impresa sia come metodo di comunicazione tra le Amministrazioni e gli enti coinvolti nel procedimento.

**L'articolo 3**, a conferma dell'importanza attribuita all'utilizzo del mezzo telematico, è esclusivamente dedicato al portale [www.impresainungiorno.it](http://www.impresainungiorno.it). La gestione telematica delle funzioni del SUAP garantisce lo svolgimento di tutte le fasi dei procedimenti dalla ricezione delle domande, al rilascio dei provvedimenti fino al pagamento dei diritti e delle spese.

Il portale è finalizzato allo scambio informativo ed alla interazione telematica con amministrazioni ed enti interessati, e consente altresì a tutti i SUAP di usufruire di servizi informativi e operativi per l'espletamento delle proprie attività, **senza che ciò possa determinare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.**

**Nel presente articolo, come negli altri in cui vi siano disposizioni volte a garantire la trasparenza dei dati e la loro diffusione a fini informativi e di semplificazione, si è fatto, tuttavia, esplicito riferimento al rispetto del codice in materia di protezione dei dati personali.**

Infatti, nell'ottica di garantire un'efficace collaborazione con Regioni e Comuni e di favorire la razionalizzazione della spesa pubblica, il portale assicura il necessario collegamento e reindirizzo ai sistemi informativi ed ai portali già realizzati, contribuendo anche a rafforzarne il ruolo e l'utilizzo. Il portale rappresenta uno dei punti di contatto che garantisce l'interoperabilità, ai sensi dell'art. 15 del DPCM 1/4/2008 (Regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività), ai fini della cooperazione applicativa fra le Amministrazioni.

Il portale prevede, un sistema di autenticazione informatica e l'utilizzo della procura speciale con le stesse modalità previste per la comunicazione unica, rende disponibili modulistiche semplificate per tipologie di attività e contiene l'elencazione delle tipologie di attività per le quali è sufficiente l'attestazione di conformità da parte dell'Agenzia per le imprese, sulla base dei criteri di delega di cui all'art. 38.

Infine, tenuto conto che il presente regolamento costituisce adempimento della direttiva 2006/123/CE, si sottolinea che il portale rappresenta lo strumento attraverso il quale è consentito l'accesso ai SUAP, quali punti di contatto ai sensi dell'art. 6 della stessa direttiva, ed ai relativi servizi erogabili agli operatori, anche degli altri Stati membri.

**L'articolo 4**, inquadra l'assetto organizzativo dello "sportello unico" perseguendo la concreta realizzazione del disegno riformatore del citato articolo 38 di qualificarne sostanzialmente il ruolo e renderlo unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva; allo sportello unico spetta fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.

Sotto il profilo della semplificazione dei rapporti con l'utenza, il SUAP è chiamato a curare l'informazione mediante il portale che, anche in conformità al diritto all'informazione previsto all'art.7 dalla Direttiva 2006/123/CE, rappresenta la sede virtuale nella quale indicare, fra l'altro, le attività per le quali è consentito l'immediato avvio di attività, nonché lo stato dell'iter procedurale delle domande presentate. **Va precisato, tuttavia, che la data di pubblicazione sul portale dei dati connessi ai procedimenti disciplinati dal presente regolamento, non assume valenza giuridica ai fini della decorrenza dei termini per l'impugnativa da parte**

**di terzi. Il portale, pertanto, costituisce essenzialmente uno strumento informativo ulteriore per garantire trasparenza all'iter del procedimento amministrativo.**

Per fare chiarezza sui referenti ai fini dell'operatività del sistema, la norma prevede che il responsabile dello sportello unico del comune e l'ufficio competente, sono individuati secondo le forme previste dagli ordinamenti interni dei singoli comuni, o dagli accordi previsti in caso di forme associate, che dispongono anche in ordine alla relativa strutturazione; nelle more dell'individuazione di tale responsabile, il relativo ruolo è svolto dal segretario generale del comune stesso.

Di notevole rilievo è anche la previsione del comma 6 che, in linea con il principio di unicità del canale di comunicazione con le imprese, attribuisce allo sportello unico le competenze dello sportello unico per l'edilizia.

Anche al fine di predisporre le modalità attuative di quanto previsto dalla lettera *abis*) del citato articolo 38, sul raccordo con le attività relative alla costituzione dell'impresa di cui alla comunicazione unica disciplinata dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, è affidato al responsabile dello sportello unico il compito di curare i collegamenti con l'ufficio del Registro delle imprese per le comunicazioni reciproche, attraverso apposite misure telematiche, al fine di evitare duplicazioni di adempimenti o documentazione a carico dell'utenza, assicurare la tempestiva informazione su adempimenti assolti e consentire la ricognizione sulla situazione territoriale degli insediamenti.

Viene riaffermato poi il principio di esclusività della via informatica applicata in tutte le comunicazioni tra l'utenza, lo Sportello Unico ed il Registro delle imprese.

A garanzia, inoltre, di una omogenea distribuzione dei SUAP sul territorio nazionale il Legislatore ha introdotto un meccanismo che prevede un'autovalutazione dei Comuni rispetto al possesso dei requisiti richiesti dall'art. 38, comma 3, lett. a) e *abis*) per l'istituzione dello Sportello Unico e relativa comunicazione, entro centoventi giorni dalla pubblicazione del presente Regolamento, al Ministero dello Sviluppo Economico. Quest'ultimo ne cura la pubblicazione sul portale in un elenco aggiornabile.

Qualora, tuttavia, entro i centottanta giorni previsti per l'entrata in vigore delle norme contenute nel presente Capo, si verifichi la mancata costituzione dello Sportello Unico o la sua mancata rispondenza a criteri ordinari di funzionalità per le finalità di cui al presente regolamento, ivi compresa l'impossibilità di gestione telematica dei

servizi, l'esercizio delle funzioni relative alla gestione dello Sportello Unico viene delegato dal Comune alla camera di commercio territorialmente competente. Anche in tale circostanza la necessità di assicurare una uniformità sul territorio nazionale, sia pure nel rispetto delle esigenze dei singoli comuni, la norma prevede che i Comuni regolino i rapporti con le camere di commercio secondo modalità definite nell'ambito della convenzione quadro tra UNIONCAMERE e ANCI e con le modalità previste nell'allegato tecnico.

**L'articolo 5**, introduce, numerosi elementi di novità che consentono di accelerare le fasi di avvio di un'impresa. Tra questi la possibilità di una contestuale presentazione della Dichiarazione di inizio attività e della comunicazione unica presso il registro delle imprese, che la veicola al SUAP al fine di accelerare la reale operatività di un'impresa sin dal momento della sua nascita.

Si prevede inoltre che la ricevuta rilasciata dal SUAP a seguito della presentazione della DIA, rappresenti il termine di avvio del procedimento e consenta anche l'avvio immediato nei casi in cui la DIA si riferisca all'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e servizi e di prestazione di servizi di cui alla Direttiva 2006/123/CE. **Detta ricevuta è determinante anche ai fini della decorrenza dei termini del "silenzio-assenso" da parte dell'amministrazione, fermo restando quanto già disciplinato al riguardo dall'articolo 20 della legge 241/90.** L'articolo fa salvi, inoltre, i diversi termini previsti per la DIA dalle discipline regionali e speciali.

**L'articolo 6** attua un punto essenziale dell'impianto semplificatorio di cui al citato articolo 38 del decreto legge 112/2008, laddove è affidato a soggetti privati accreditati, le «Agenzie per le imprese», il compito di attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa, che in caso di esito positivo della relativa istruttoria costituisce dichiarazione di conformità con valenza di titolo autorizzatorio.

Lo stesso articolo, infatti, nel disciplinare tale criterio, prevede l'avvio immediato dell'attività nel caso in cui l'utente si avvalga delle Agenzie per la presentazione della DIA e per la relativa istruttoria. In tal caso, le Agenzie rilasciano una dichiarazione di conformità che vale come titolo ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività. L'Agenzia trasmette gli esiti delle istruttorie al SUAP che provvede al loro inserimento sul portale per consentire la trasparenza del procedimento amministrativo.

**L'articolo 7**, nel disciplinare il procedimento unico, e fissare un arco temporale limitato per le risposte dell'amministrazione, evidenzia 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, può avere un ruolo di supporto organizzativo e gestionale nell'ambito della stessa Conferenza qualora il Comune lo ritenga opportuno, fermo restando la titolarità del procedimento in capo al Comune. Il ruolo dell'Agenzia nell'ambito del procedimento unico costituisce altresì una novità rispetto alla disciplina vigente che solleva da un lato gli utenti da una serie di adempimenti burocratici e dall'altro supporta a livello tecnico la Pubblica Amministrazione nella fase istruttoria.

**L'articolo 8**, interviene sulla fase procedimentale relativa ai rapporti tra progetto di impianto produttivo e strumento urbanistico e dispone per l'attuazione della lettera g) del comma 3 del citato articolo 38 del decreto legge 112/2008, prevedendo che in caso di contrasto con lo strumento urbanistico il provvedimento motivato di rigetto debba essere adottato da parte del responsabile dello sportello unico entro trenta giorni dalla ricezione della documentazione completa del progetto; nei comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti o in caso di rigetto del progetto per contrasto con lo strumento urbanistico, entro trenta giorni l'interessato può richiedere al responsabile dello sportello unico la convocazione della conferenza di servizi. Ciò al fine di garantire certezza della conclusione del procedimento.

**L'articolo 9** offre un percorso procedurale semplificato per il superamento di problematiche richiedenti chiarimenti tecnici.

**L'articolo 10** snellisce la normativa precedente e semplifica le procedure sulla chiusura dei lavori ed il collaudo, prevedendo che sia il direttore dei lavori ad attestare, con l'ultimazione dei lavori, la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

**L'articolo 11** stabilisce le modalità procedurali ed organizzative per il monitoraggio sistematico e l'analisi delle problematiche conseguenti all'attuazione delle misure di semplificazione del presente schema regolamentare, prevedendo che sia cittadini che imprese possano segnalare eventuali criticità di cui informare, dandosi il caso, il responsabile del SUAP e le amministrazioni interessate per le necessarie verifiche di competenza.

Inoltre, allo scopo di garantire l'efficienza del sistema a vantaggio dei servizi all'utenza, è stata inserita la previsione di un piano di formazione per i dipendenti pubblici da strutturare sentita la Conferenza Unificata ed in collaborazione con ANCI ed Unioncamere, **precisando tuttavia che detto piano dovrà essere attuato senza nuovi oneri per la finanza pubblica, ma nell'ambito di una più complessiva razionalizzazione degli ordinari stanziamenti.** Tale modello di lavoro intende valorizzare il ruolo e le competenze che i diversi livelli di Governo coinvolti nell'applicazione del presente Regolamento possono fornire nell'attuazione di un provvedimento che interessa l'intero sistema produttivo del Paese.

**L'articolo 12**, oltre all'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 ed alla clausola di invarianza finanziaria, contiene la previsione dell'entrata in vigore progressiva del provvedimento. La scelta di prevedere una gradualità nell'attuazione in relazione alla complessità dei procedimenti da attivarsi è stata dettata dalla necessità di mettere in condizione i comuni e le camere di commercio di partire concretamente e per fasi successive, con possibilità di assestamenti operativi. Infatti è stata attribuita un'entrata in vigore più ravvicinata rispetto alla pubblicazione (180 giorni) per le disposizioni per le quali maggiore è stata l'azione di semplificazione da parte del legislatore.

Per quanto concerne la creazione della modulistica, ravvisando la necessità che la stessa sia resa accessibile e disponibile in modo omogeneo sul territorio nazionale a tutela dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali, si prevede un'interazione tra il portale e le Regioni per la creazione della modulistica su base regionale, che si può in sintesi rappresentare in tre fasi:

- a) le Regioni stabiliscono la modulistica uniforme su base regionale, aggiornata per ciascun procedimento relativo al territorio di competenza;
- b) il portale mette a disposizione delle Regioni gli strumenti informatici per creazione della modulistica;
- c) in caso di inerzia delle Regioni, l'imprenditore utilizza gli strumenti messi a disposizione dal portale; in questo caso, l'amministrazione competente segnala all'impresa l'eventuale integrazione procedimentale.

Si richiama inoltre la collaborazione tra Stato e Regioni con finalità di promozione di intese e accordi di cooperazione organizzativa e gestionale per la funzionalità e l'operatività del sistema di sportelli unici.

Infine, ai fini della piena operatività del presente regolamento, assume notevole rilevanza l'allegato tecnico definito nel presente articolo, ma richiamato più volte

anche nei precedenti. Esso rappresenta, in senso a-tecnico il manuale d'uso per il funzionamento del sistema, considerato l'imprescindibile utilizzo degli strumenti telematici per l'interazione dell'utente con il SUAP e tra questo e le altre Amministrazioni. **In particolare al comma 7 è prevista la possibilità che le Regioni, - che abbiano già sviluppato ulteriori sistemi di interoperabilità atti a fornire maggiori servizi all'utenza -, di integrare l'allegato tecnico, nel rispetto delle regole del Sistema pubblico di connettività, senza che ciò possa determinare nuovi oneri a carico delle altre amministrazioni coinvolte, ivi comprese le Camere di commercio.**

**REGOLAMENTO PER LA**  
**SEMPLIFICAZIONE ED IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA SULLO SPORTELLO**  
**UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP) E LE AGENZIE PER LE**  
**IMPRESE**

(ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112,  
convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)

**ANALISI DELL'IMPATTO DELLA**  
**REGOLAMENTAZIONE (AIR)**

(Ver. 22.06.09)

## **1. Contesto e obiettivi**

### **1.1 Sintetica descrizione del quadro normativo vigente**

I regolamenti per lo Sportello Unico per le attività Produttive (SUAP) e per le Agenzie per le imprese previsti dall'art. 38, comma 3 del DL 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, danno attuazione alla Direttiva CE/123/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Tali Regolamenti coordinano la normativa esistente in materia di comunicazione unica di cui all'art. 9 del DL 31 gennaio 2007, n. 6 convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 con le disposizioni della legge sul procedimenti del 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni da ultimo recate dall'A.S. 1082-bis approvato dalle Camere il 28 luglio e ora in attesa di essere promulgato.

Le disposizioni dei suddetti regolamenti attuano la disciplina relativa ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali e le omogenee condizioni per l'efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere m) e p) della Costituzione.

### **1.2 Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa. Quale è il problema da risolvere con la nuova regolazione**

Il SUAP come strumento di semplificazione (OCSE, 2009) è stato pensato ed ha avuto una sua evoluzione come un potente fattore per la semplificazione dei rapporti tra la PA e gli imprenditori, mirato ad abbreviare e dare certezza di tempi a tali soggetti.

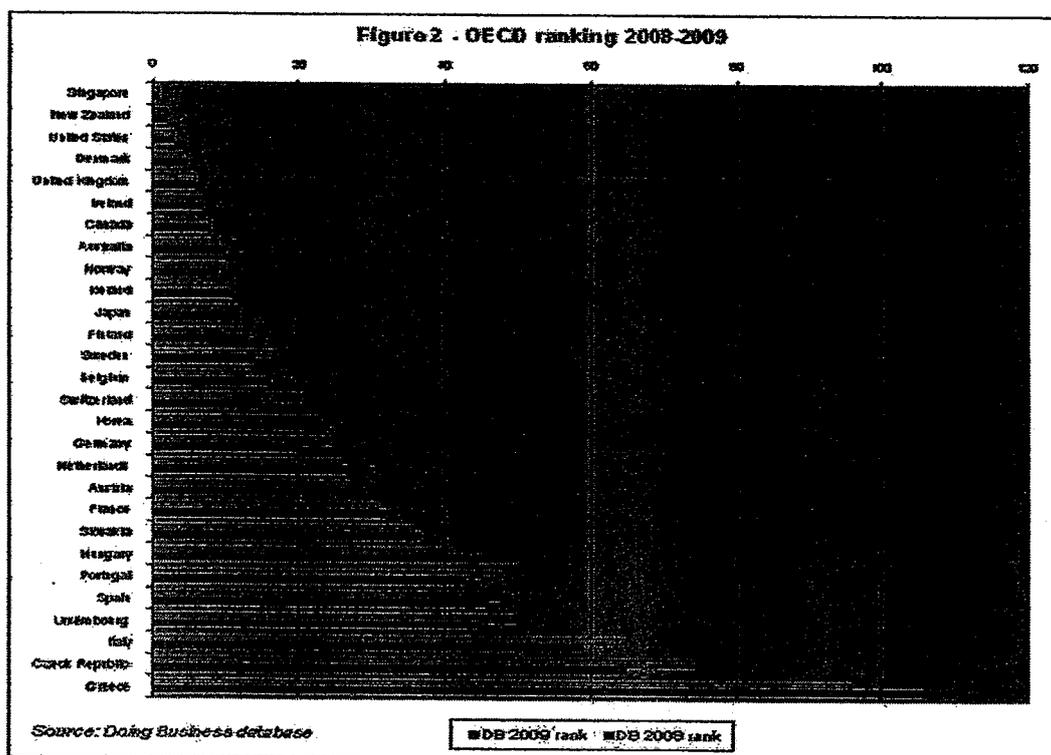
Nella sua concreta attuazione operativa in Italia tale strumento non ha avuto un'effettiva diffusione su tutto il territorio nazionale e non ha sostituito interamente la procedura tradizionale cartacea. Le cause<sup>1</sup> che hanno reso sostanzialmente inefficace tale strumento finora sono quelle che seguono:

---

<sup>1</sup> Un'analisi aggiornata e approfondita sul tema dello sportello unico si trova Bruno Dente e Franco Bassanini (a cura di), Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?, Passigli Editori, 2008.

- 1) In generale, non c'è certezza sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti;
- 2) Non c'è collegamento tra la fase di nascita dell'impresa (Registro Imprese) e le fasi successive (inizio attività);
- 3) I Comuni, soprattutto quelli piccoli, non sono adeguatamente informatizzati;
- 4) Manca una definizione - almeno a livello regionale - del "portafoglio essenziale" dei servizi erogati, e ciò ha fatto sì che si siano creati, nella realtà dei fatti, tanti "sportelli unici", spesso costituiti solo per la gestione di alcuni procedimenti.

L'inefficacia pratica dello strumento è un fattore non marginale nel peggioramento degli indicatori utilizzati per misurare (grafico che segue) la posizione relativa dell'Italia nella classifica di *Doing Business* (dalla 59° alla 65° posizione relativa, tra il 2008 e il 2009, con i principali paesi *benchmark* come Francia, Spagna e Regno Unito tutti avanti all'Italia di molte decine di posizioni).



La base informativa principale relativa alle considerazioni sull'efficacia del SUAP in Italia è un'indagine Formez aggiornata a fine 2007. Questo *report* dice che sono 5.718 i SUAP istituiti in Italia, pari al 70,6% del totale degli 8.101 Comuni italiani rilevati nell'indagine. Del totale degli sportelli unici istituiti sono poi effettivamente operativi solo 3.297, ovvero il 40,6% del totale. Prendendo come base la popolazione dei comuni rilevati nell'indagine, gli sportelli istituiti coprono l'84,6% della popolazione, mentre quelli operativi il 60,1% della popolazione.

Prendendo come riferimento i 140 comuni più importanti con oltre 50.000 abitanti, 133 (95%) hanno uno sportello istituito e 106 (75,7%) uno sportello operativo. Prendendo invece come riferimento la popolazione di tali comuni (19.878.662 abitanti), il 96,2% ha uno sportello istituito, l'84,9% è servito da uno sportello operativo.

La maggioranza dei SUAP risultano essere gestiti in forma associata tra più comuni: sui 5.718 sportelli unici istituiti, quelli in forma associata sono 3892 (68,1%).

### **1.3 Descrizione degli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo e degli indicatori per verificarne il grado di raggiungimento**

Il provvedimento in questione si propone come obiettivo generale quello di abbreviare in modo importante i tempi e gli atti conclusivi dei procedimenti inerenti i rapporti tra la PA e le imprese sul territorio.

Dal punto di vista operativo, la logica dell'intervento di regolazione è la seguente:

1. Aumento del grado di certezza sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti. Entro tre anni dall'entrata in vigore del provvedimento si dovrà arrivare a una sostanziale omogeneizzazione su tutto il territorio nazionale per quanto riguarda i tempi e la durata dei procedimenti, avendo come *benchmark* di riferimento per questi temi, i relativi indicatori per le aree analizzate da *Doing Business* e, in termini quantitativi, il migliore risultato in termini di *performance* tra Francia, Germania, Spagna e Regno Unito;

2. Instaurare un collegamento effettivo tra la fase di nascita dell'impresa (Registro Imprese) e le fasi successive (inizio attività) e far sì che la PA si renda come agente attivo nel seguire e nel sostenere tale collegamento. Tale obiettivo operativo dovrà essere conseguito e valutato entro tre anni dall'entrata in vigore del provvedimento, anche attraverso analisi mirate finalizzate a verificare la *customer satisfaction* delle imprese;
3. Informatizzazione adeguata sui temi Suap per tutti i Comuni, con particolare riferimento a quelli "piccoli". Anche su questo punto entro tre anni dall'entrata in vigore si procederà a una valutazione del livello di conformità per quanto riguarda la dotazione HW e SW a livello comunale;
4. Omogeneizzazione - almeno a livello regionale - del "portafoglio essenziale" dei servizi erogati al fine di rendere uguale l'accesso ai pacchetti di servizi su tutto il territorio nazionale. Entro tre anni dall'entrata in vigore si procederà a una valutazione intermedia, su un campione ragionato di comuni, al fine di valutare la qualità/quantità dei servizi/pacchetti resi disponibili ai beneficiari finali, avendo come *benchmark* di riferimento nazionale una media dei migliori venti SUAP.

#### **1.4 L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.**

I principali destinatari pubblici dell'intervento sono i 5718 SUAP istituiti in Italia, con particolare riferimento al recupero di efficienza e operatività dei 2421 SUAP ancora non effettivamente operativi (ovvero il 40,6% del totale).

Destinatari pubblici sono, inoltre, da considerare gli 8101 comuni che dovranno modificare/integrare i loro compiti e le loro funzioni al fine di conseguire la logica dell'intervento di cui al punto precedente. Altresì tra i destinatari pubblici ci sono gli altri EELL coinvolti in qualche modo nelle attività di cui al provvedimento.

I principali destinatari privati sono le imprese italiane, sia quelle esistenti, che sono circa 4,5 milioni di cui oltre 3,9 milioni con meno di tre addetti (ISTAT Asia 2006), sia le oltre 400.000 imprese che

"nascono" ogni anno e l'equivalente numero che viene chiuso ogni anno (fonte Infocamere, 2009).

## **2. Le procedure di consultazione**

Nel corso dell'attività di predisposizione del Provvedimento sono state ampiamente consultate le principali associazioni datoriali, rappresentative degli *stakeholders* privati da considerarsi come destinatari diretti dei servizi resi dai SUAP.

Altresì si è costituito un raccordo permanente con i principali *stakeholders* pubblici quali il MISE, il Ministero dell'innovazione e la PA, nonché le Regioni e i rappresentanti dei Comuni.

I risultati di questa ampia attività di consultazione hanno contribuito in modo importante alla formulazione del provvedimento nella sua versione definitiva.

## **3. La valutazione dell'opzione di non intervento**

Le criticità evidenziate nella sezione 1.2 ed il rilevante impatto sui destinatari finali privati della carenza di effettività della vigente normativa rendono necessario l'intervento in esame.

Tra le caratteristiche operative dello *status quo* (Opzione 0) che risultano non in linea con l'auspicata logica d'intervento di cui al punto 1.3, vale evidenziare quelle che seguono:

- 1) L'iscrizione dell'impresa e l'inizio dell'attività restano due procedimenti distinti.
- 2) Attualmente, anche in caso di attività vincolata della Pubblica Amministrazione, non è possibile avviare immediatamente un'attività essendo necessario attendere il decorso dell'iter procedimentale.
- 3) Si è rilevato che – anche in caso di d.i.a. e di silenzio assenso – il problema di molti operatori è attualmente la mancanza di certezza in ordine al conseguimento del titolo autorizzatorio in mancanza di risposta da parte della Pubblica Amministrazione.

Come si vedrà di seguito, l'opzione di regolazione che si è scelta in base all'analisi, ha proprio la caratteristica di essere *differenziale* rispetto ai punti precedenti che qualificano la situazione senza intervento.

Vale ricordare peraltro come l'analisi dell'Opzione 0 abbia permesso di costituire una base informativa che si è rilevata indispensabile per valutare le opzioni alternative e poi analizzare gli effetti della opzione di regolazione, proposta per il provvedimento.

#### **4. Le opzioni alternative di regolazione**

Per quanto attiene alle opzioni alternative, si è anche pensato di considerare quelle che seguono, che risultano essere diverse dallo status quo come pure dall'opzione di regolazione prescelta che poi si è ritenuto di considerare per l'attuazione del provvedimento.

Come è ovvio per provvedimenti articolati, le opzioni alternative sono state focalizzate solo su alcuni degli interventi contenuti nel provvedimento. In particolare, si è considerato che l'obiettivo preminente fosse quello di assicurare una copertura maggiore delle procedure informatizzate di inizio attività e di diminuire l'incertezza riguardo ai titoli autorizzatori attraverso l'introduzione di un'apposita ricevuta che costituisce in sé titolo autorizzatorio nei casi di silenzio-assenso e DIA. Due opzioni alternative sono state prese in considerazione riguardo a questi aspetti:

- Obbligo di rilascio di titolo autorizzatorio esplicito da parte dello Sportello Unico nei termini di legge in sostituzione del silenzio assenso. Questa opzione è stata scartata in quanto non rilevante né concretamente attuabile: infatti esiste la possibilità che in via cautelativa le Amministrazioni neghino le autorizzazioni, oltre al fatto che essa comporta maggiori oneri amministrativi rispetto alla ricevuta automatica
- Ulteriori azioni di sostegno ai Comuni che non abbiano istituito lo Sportello Unico o lo abbiano istituito in modalità non informatica. Ancorché rilevante, tale opzione è stata scartata in ragione dell'inattuabilità specifica legata al significativo costo dell'opzione prescelta e della inefficiente moltiplicazione dei sistemi informatici. Questa moltiplicazione infatti oltre a moltiplicare i

costi di sviluppo di infrastrutture informatiche, costringe gli utenti degli SU (gli imprenditori) a 'familiarizzare' con interfacce di volta in volta diverse a seconda del territorio in cui l'attività imprenditoriale si esplica. Con maggiori costi informativi a carico del sistema imprenditoriale.

## **5. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta**

La regolazione proposta consiste sostanzialmente in una riforma che semplifica e automatizza le procedure di gestione del servizio, pur non incidendo sulla normativa regionale né sul modo di operare dei SUAP. In termini organizzativi con il provvedimento si modifica il modo di ricevere le pratiche, ma non quello di istruirle.

In particolare, vale evidenziare gli aspetti che seguono:

1. L'art. 38 prevede che, nel caso in cui i Comuni non abbiano istituito un SUAP o il SUAP non abbia i requisiti per essere unico punto di accesso per l'operatore economico in relazione alle vicende amministrative, siano le Camere di Commercio ad esercitare le funzioni dello Sportello.

Si è scelto di considerare "non idoneo" il SUAP del Comune che non sia anche in grado di operare esclusivamente in modalità telematica. In tal modo si consente un'efficacia immediata al regolamento, prevedendo da subito l'attivazione di SUAP telematici o presso i Comuni o, in mancanza, presso la Camera di Commercio. Anche i pagamenti debbono avvenire in modalità telematica. Si prevede che le Camere di Commercio possano sopperire alle carenze informatiche, anche parziali, dei comuni mediante il portale [www.impresainungiorno.it](http://www.impresainungiorno.it) (ad esempio, se lo sportello telematico presso un comune può fare tutto tranne il pagamento dei tributi, a questo unico adempimento provvede il sistema informativo delle camere di commercio; sempre ad esempio, i comuni possono consultare altre banche dati pubbliche tramite il portale, che inoltre è già collegato al Sistema Pubblico di Connettività

2. Come detto alla sezione 3, ad oggi, l'iscrizione dell'impresa e l'inizio dell'attività restano due procedimenti distinti => il

regolamento prevede la possibilità di contestuale iscrizione dell'impresa e di inizio dell'attività, attraverso un'unica dichiarazione, la Comunicazione Unica. Tutto il sistema, già in uso e che rappresenta circa il 10% delle pratiche presentate alle Camere di Commercio, diventerà obbligatorio per tutte le imprese e andrà presumibilmente a regime entro il febbraio 2010, in tempo utile per l'avviamento del SUAP informatizzato.

3. Si è rilevato che – anche in caso di d.i.a. e di silenzio assenso – **il problema di molti operatori è attualmente la mancanza di certezza in ordine al conseguimento del titolo autorizzatorio in mancanza di risposta da parte della PA.** => il Regolamento chiarisce che al momento della presentazione della dichiarazione per via telematica vi è il contestuale ed automatico rilascio di ricevuta e che la ricevuta comporta l'accoglimento della domanda da parte dell'amministrazione, senza necessità di ulteriori attività in carico all'impresa. Laddove oggi la legge prevede una risposta automatica e vincolata da parte dell'amministrazione, e l'amministrazione resta inerte, lasciando il privato nell'incertezza, a ciò sopperisce la risposta automatica del sistema informatizzato. Il rilascio automatico e immediato di ricevuta da parte del sistema informatico, nei casi in cui l'attività dell'amministrazione è vincolata, avrà l'efficacia di un provvedimento amministrativo favorevole, con tempi immediati ed effetti certi per il privato (ma anche per i terzi). Peraltro, all'interno della DIA ex articolo 38 del dl 112 del 2008 rientrano tutte le comunicazioni e le dichiarazioni, comprese quelle previste dalla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi e quella ai sensi dell'art. 7 del dlgs 31 marzo 1998 n. 114 (non solo i procedimenti previsti dall'art. 38).
4. Attualmente, anche in caso di attività vincolata della pubblica amministrazione, non è possibile avviare immediatamente un'attività essendo necessario attendere il decorso dell'*iter* procedimentale => il regolamento prevede che, in caso di presentazione della richiesta da parte delle Agenzie per l'impresa, vi è una "corsia preferenziale" che consente l'immediato avvio dell'attività d'impresa al momento della dichiarazione, in caso di attività non discrezionale della PA.

La riforma introduce, con un secondo "Regolamento Agenzie", connesso al regolamento-SUAP, la nuova figura delle "Agenzie per le imprese", che consentirà agli imprenditori, soprattutto alle "Micro-imprese" (ca. 3,9 milioni di unità, dati Istat ASIA 2006), di delegare

alle Agenzie ogni rapporto con le amministrazioni pubbliche, e di concentrarsi sulla loro vera missione: lavorare e produrre per lo sviluppo dell'economia del Paese. Questo secondo regolamento apre la possibilità per le imprese di superare le eventuali problematiche connesse all'utilizzo esclusivo delle modalità telematiche per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo. Consente inoltre di scegliere le Agenzie che meglio erogano i servizi amministrativi di propria competenza, non stabilendo limiti al numero delle stesse, né in ambito nazionale, né in ambito regionale.

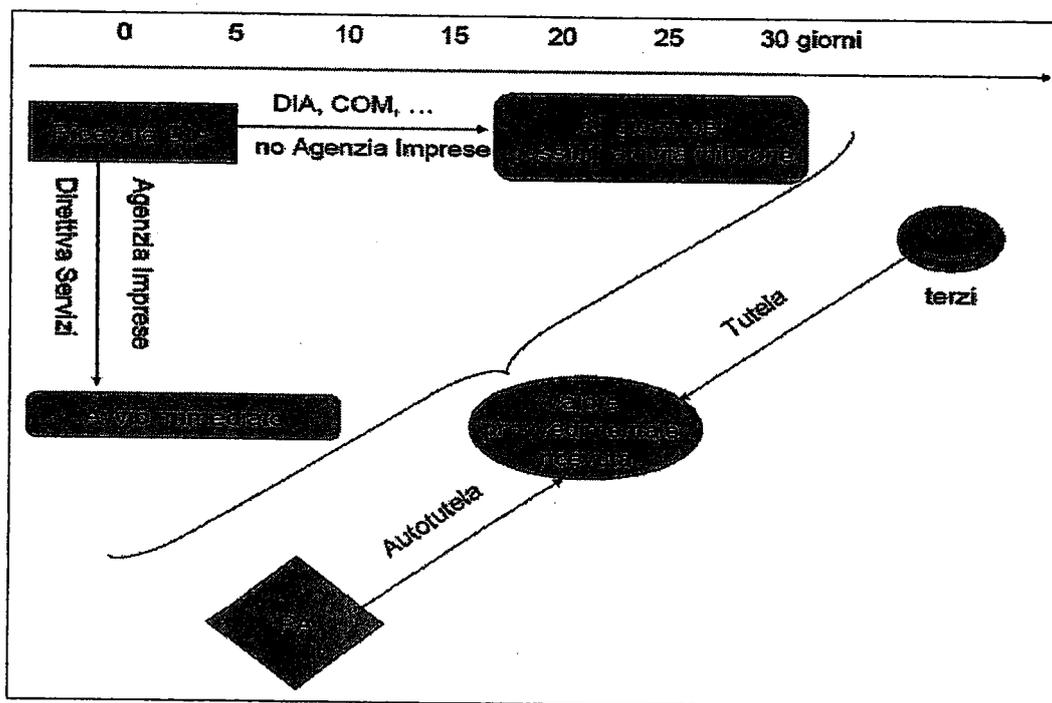
Per quanto concerne l'Agenzia Imprese, le soluzioni sono :

- Il regolamento stabilisce requisiti e le modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese di cui all'art. 38 comma 3, lett. c), e comma 4 della legge n. 133/08 ed il sistema di vigilanza sulle stesse. In particolare, il regolamento apre la possibilità per le imprese di scegliere le Agenzie che meglio erogano i servizi amministrativi di propria competenza, non stabilendo limiti al loro numero in ambito nazionale né in ambito regionale.
- Oltre ad alcuni requisiti generali e strutturali (onorabilità personale tecnico, descrizione delle procedure) e di garanzie sono previsti due livelli di accreditamento: uno c.d. "light" per le attività vincolate (DIA) che prevede il possesso di un certificato di conformità del proprio sistema di gestione per la qualità conforme alla norma UNI EN ISO 9001 vigente all'atto di presentazione dell'istanza e relativo all'erogazione degli specifici servizi di attestazione da accreditato. Per dare immediata operatività al sistema il regolamento in attesa della certificazione è stata prevista la possibilità per l'Agenzia di esercitare in via provvisoria le attività previa stipula di una polizza fidejussoria pari al 30% del valore della polizza assicurativa sottoscritta.
- Un livello più articolato per l'espletamento, da parte delle Agenzie, di attività istruttorie nell'ambito di procedimenti che comportano esercizio di potere discrezionale da parte dell'Amministrazione, che prevede il possesso di un certificato di conformità della propria struttura alle norme UNI CEI EN 45011, in vigore all'atto di presentazione dell'istanza.

Per quanto riguarda l'interazione con il SUAP, le Agenzie assolveranno ad una duplice funzione:

- supportare gli Sportelli Unici nelle istruttorie di procedimenti amministrativi, giungendo fino all'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa valida come titolo autorizzatorio nei casi in cui detti procedimenti non lascino spazio discrezionale alle Autorità amministrative;
- attestare, anche su istanza delle imprese, la conformità delle DIA nei casi in cui la DIA costituisce titolo per l'avvio dell'attività. Ovviamente solo l'esito positivo dell'attività svolta dalle Agenzie avrà il valore giuridico di un atto.

Le imprese si troveranno nella possibilità di scegliere le Agenzie che erogano i servizi amministrativi di cui si parla, tenuto conto che la legge non pone limiti al numero delle stesse, né in ambito nazionale, né in ambito regionale.



### **5.1 Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti**

Gli effetti del provvedimento sono stati computati con una stima delle differenze tra la situazione senza intervento e quella con intervento di regolazione.

### **5.2 Svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine**

Il regolamento SUAP semplifica e automatizza processi esistenti, ma non incide sulla normativa regionale e modifica solo in parte il modo di operare dei SUAP, limitando la telematica alle fasi di ricevimento delle pratiche (il front-office) e l'eventuale smistamento ad altre amministrazioni competenti (ASL, VVFF, ...), lasciando inalterata la modalità con la quale le pratiche sono istruite dai singoli enti (il *back-office*). Chi ha già investito in tecnologia non è penalizzato (è prevista la possibilità di utilizzare SPC e "accordi di servizio" per automatizzare ulteriormente i procedimenti tra Enti) mentre per chi deve ancora partire gli investimenti in tecnologia richiesti sono minimi (PC, linea ADSL, casella PEC, applicazione di verifica firma digitale e marcatura temporale, dispositivo di firma digitale con lettore). Nell'ottica del risparmio si "riuserà", opportunamente modificato, il portale impresa.gov che sarà ribattezzato "impresainungiorno", uno strumento che consentirà ai Comuni che non sono in grado di operare in modalità telematica di delegare la propria Camera di Commercio. Infine la sinergia con la Comunicazione Unica consentirà, per la maggior parte delle pratiche SUAP, di sfruttare un'infrastruttura tecnologica in fase di avviamento e che non necessita di ulteriori investimenti.

Vale dire come gli investimenti in tecnologia per i SUAP siano minimi per i Comuni e le altre PA coinvolte e che consistano nell'acquisto e nella gestione di quello che segue: PC, linea ADSL, casella PEC, applicazione di verifica firma digitale e marcatura temporale, dispositivo di firma digitale con lettore, protocollo informatico, optional nella fase di start-up. L'investimento unitario iniziale è pari a € 1500 mentre il costo di gestione annuo è pari a € 500. **Tali costi, di importo molto contenuto, sono sostenibili dalle PA coinvolte e rientrano pienamente nelle loro attuali capacità finanziarie.**

Altresì, se anche il Comune (o la PA) non rispetta i requisiti minimi subentra la Camera di Commercio, che usa queste tecnologie in modo consolidato. Inoltre, il portale impresainungiorno non parte da zero, ma viene modificato un portale esistente e con funzionalità simili, [impresa.gov](http://impresa.gov). Infine la sinergia con la Comunicazione Unica consentirà, per la maggior parte delle pratiche, di sfruttare un'infrastruttura in fase di avviamento e che non necessita di ulteriori investimenti.

A fronte dei costi succitati, il volume dei vantaggi che andrà ai destinatari finali diretti (le imprese) va stimato in termini di aumento del grado di certezza (per le imprese) sui tempi e sugli atti conclusivi dei procedimenti. Una *proxy* del valore di questo argomento è costituita dall'anticipazione (meno 50 gg rispetto ai 100 nella situazione attuale) della messa a reddito (al 10% di un capitale standard minimo (€ 10.000) in dotazione alle imprese. Supponendo in via prudenziale che siano 40000 le imprese neo costituite e in essere in questa condizione, **il vantaggio annuo è pari a oltre 5,4 Meuro.**

### **5.3 Indicazione degli obblighi informativi (OI) che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti**

In termini di azioni di semplificazione, l'opzione prescelta è naturalmente finalizzata a ridurre gli Obblighi Informativi (OI) e quindi minimizzare i relativi «costi amministrativi» posti a carico delle imprese che costituiscono il destinatario diretto. Non è possibile dettagliare e misurare in modo puntuale i costi amministrativi legati ai residui OI che permangono, in ragione del fatto che lo stesso provvedimento non "mappa" in modo specifico e puntuale tali OI e quindi non è possibile ancora stimare, in questa sede, con la tecnica dell'SCM, il costo delle relative attività amministrative che restano a carico dei destinatari diretti.

### **5.4 Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione**

Non ci sono particolari condizioni esterne suscettibili di avere effetti negativi sul Provvedimento. Occorrerà fare riferimento all'attuazione

della norma con specifiche attività di monitoraggio e valutazione della Regolazione, prevista al punto 1.3, per verificare che non insorgano condizioni ostative all'attuazione concreta del Provvedimento.

## **6. Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese**

Il provvedimento è suscettibile di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa e quindi è stata effettuata un'analisi in accordo a quanto previsto all'Allegato A del DPCM 170/2008.

Nel corso dell'analisi e delle attività di consultazione di cui alla Sezione 2., si è evidenziato come l'intervento di regolazione sia coerente e compatibile con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati nei quali si svolge l'attività di impresa e come il Provvedimento non distorca la concorrenza ma anzi, con un'azione di qualità della regolazione del tipo "*levelling the playing field*" contribuisca a migliorare l'interazione competitiva.

In particolare nel corso dell'analisi si è verificato come il provvedimento non:

- limita il numero o la tipologia dei fornitori di un determinato bene o servizio (restrizioni all'accesso),
- riduce le possibilità competitive dei fornitori (restrizioni dell'attività),
- riduce gli incentivi dei fornitori a competere (restrizioni delle possibilità competitive).

L'intervento regolatorio consente altresì al sistema delle imprese di migliorare la propria interazione con la PA e quindi rafforza la competitività internazionale, permettendo a tale sistema di avere uno strumento (il SUAP) normalmente disponibile a livello internazionale.

## **7. Modalità attuative dell'intervento regolatorio**

Per il raggiungimento di una effettiva operatività del SUAP, il regolamento prevede quanto segue:

- I. I Comuni dichiarano al MISE, tramite strumenti informatici messi a disposizione dal portale "impresainungiorno", la conformità ai requisiti richiesti dal regolamento e dall'allegato. L'elenco, successivamente aggiornabile, dei SUAP conformi ai requisiti richiesti è pubblicato sul portale. I SUAP di Comuni non ancora operativi saranno gestiti dalle Camere di Commercio competenti per territorio.
- II. tre successive fasi di attuazione: a) d.i.a. telematica facoltativa; b) d.i.a. solo telematica in tutte le Regioni; c) d.i.a. e procedimenti complessi telematici in tutte le Regioni;
- III. che le norme tecniche (nella sostanza, le modalità con cui si comunica attraverso il portale) siano allegate al regolamento con la previsione che le stesse possano essere modificate da un decreto interministeriale.
- IV. una ricognizione – che varia da regione a regione – delle attività soggette a d.i.a., e successivamente di tutte le altre attività; sulla base delle procedure vanno costruiti i relativi moduli di richiesta, in questo modo:
  - a) le Regioni stabiliscono la modulistica uniforme su base regionale, aggiornata per ciascun procedimento relativo al territorio di competenza;
  - b) il portale mette a disposizione delle Regioni gli strumenti informatici per costruire la modulistica;
  - c) in caso di inerzia delle Regioni, l'imprenditore utilizza gli strumenti messi a disposizione dal portale; in questo caso, l'amministrazione competente segnala all'impresa l'eventuale integrazione procedimentale.

Per quanto attiene le azioni di monitoraggio e valutazione a regime dell'intervento a regime, si veda la sezione 1.3 (obiettivi/indicatori).

## ANALISI TECNICO NORMATIVA (A.T.N.)

### *Titoli dei provvedimenti:*

SCHEMA DI REGOLAMENTO PER LA SEMPLIFICAZIONE ED IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA SULLO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 38, COMMA 3, DEL DECRETO LEGGE 25 GIUGNO 2008, N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 6 AGOSTO 2008, N. 133.

SCHEMA DI REGOLAMENTO CONCERNENTE LE AGENZIE PER LE IMPRESE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 38, COMMA 4, DEL DECRETO LEGGE 25 GIUGNO 2008 N. 112, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 6 AGOSTO 2008, N. 133.

**Amministrazioni proponenti:** Ministro dello sviluppo economico e Ministro della semplificazione normativa

**Amministrazioni concertanti per lo schema di regolamento relativo allo Sportello unico per le attività produttive:** Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione e Ministro per le Politiche Europee.

### PARTE I – ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

#### 1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo

I provvedimenti in oggetto rappresentano l'attuazione della delega contenuta nell'art. 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni nella legge del 6 agosto 2008, n. 133, che concerne la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico delle attività produttive; nonché dei principi contenuti nella Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno. Rendono immediatamente operativo per l'imprenditore l'unicità, da un lato, del punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative della sua attività produttiva e, dall'altro, l'unicità del polo di risposta alle sue istanze in luogo di interagire con tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento, consentendo altresì il collegamento tra le fasi di nascita e di avvio dell'impresa.

#### 2) Analisi del quadro normativo nazionale

L'attuale disciplina dello sportello unico per le attività produttive (da ora SUAP) è contenuta nel D.P.R. del 20 ottobre 1998, n. 447 recante norme di semplificazione dei

procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'*articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59*. La disciplina delle Agenzie per le imprese è innovativa in quanto finora mai prevista dalla normativa statale.

### 3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

L'entrata in vigore del regolamento concernente il SUAP comporterà l'abrogazione del D.P.R. n. 447 del 1998. La riforma non modifica le discipline sottostanti, rappresentate dalle normative regionali e nazionali di settore. Modifica, invece, il modo di operare dei SUAP prevedendo l'automatizzazione dei procedimenti amministrativi relativi alle fasi di ricevimento delle pratiche (il *front-office*) e l'eventuale smistamento ad altre amministrazioni competenti (ASL, VV.FF., etc.), lasciando inalterata la modalità con la quale le pratiche sono istruite dai singoli enti (il *back-office*).

### 4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

I regolamenti in esame non presentano profili d'incompatibilità con i principi costituzionali. In particolare, consentono l'attuazione dei principi sanciti dall'articolo 117, comma 2, lett. *e*) ed *m*), relativi alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale attraverso l'intervento da parte dello Stato al fine di eliminare le disparità di accesso al mercato per le imprese e, nell'ottica della sussidiarietà, realizzano il principio sancito dall'articolo 117, comma 2, lett. *p*), che fa rientrare la disciplina delle funzioni fondamentali dei Comuni nella competenza esclusiva statale. Realizzano, inoltre, il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, ai sensi della lettera *r*), dell'art. 117, comma 2 della Costituzione.

### 5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Non sussistono problemi di compatibilità con le competenze delle autonomie locali.

### 6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Verificata la compatibilità con i principi in titolo.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

I provvedimenti non comportano effetti di rilegificazione. Attuano la delegificazione prevista dalla delega ex art. 38, comma 3 del decreto legge n. 112 del 2008 e la semplificazione della disciplina normativa relativa allo *start-up* dell'impresa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga del parlamento e relativo stato dell'iter

Non risultano iniziative vertenti su materia analoga.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto

La Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sull'art. 38 del decreto legge n. 112 del 2008, in seguito ad un ricorso presentato dalla Regione Emilia Romagna che contestava, tra l'altro, la competenza esclusiva regionale nella materia disciplinata dai provvedimenti in esame. Con la sentenza n. 15 del 2010, la Consulta ha confermato la competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera r) della Costituzione. Non si ha cognizione della pendenza di giudizi costituzionali sulla stessa materia.

## **PARTE II – CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

I provvedimenti non presentano profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario. Danno completa e razionale attuazione ai principi contenuti negli articoli 6, 7 e 8 della Direttiva 2006/123/CE, poiché prevedono, in linea con l'art. 25 del decreto legislativo di recepimento:

a) l'espletamento, per via telematica, di tutte le procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi;

b) la possibilità, a favore dei prestatori, di presentare le domande per l'accesso a tali attività, sia presso lo sportello unico che presso soggetti privati accreditati. Una simile opportunità consente di superare le eventuali problematiche connesse all'utilizzo esclusivo della modalità telematica per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo;

c) la possibilità di presentare le domande di inizio attività contestualmente alla comunicazione unica, disciplinata dall'art. 9 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40;

d) la delega, anche in assenza di provvedimenti espressi, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, a sostituire il Comune che non abbia

istituito lo sportello unico ovvero che abbia uno sportello unico non corrispondente ai requisiti previsti dall'art. 38, comma 3, lettera a) e a-bis) del decreto legge n. 112 del 2008.

11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedure d'infrazione vertenti sulla medesima o analoga materia.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

Non presentano incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia della Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano indicazioni giurisprudenziali in materia, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Non si hanno indicazioni al riguardo.

### **PARTE III – ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Nel testo non vengono utilizzate definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico di settore.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi citati nel provvedimento, anche con riferimento alla loro esatta individuazione.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Non è stata utilizzata la tecnica della novella, in quanto, in attuazione dell'art. 38 del decreto legge n. 112 del 2008, si è proceduto alla semplificazione ed al riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

I provvedimenti non producono effetti abrogativi impliciti, poiché il regolamento concernente il SUAP abroga in modo espresso l'attuale disciplina recata dal D.P.R. n. 447 del 1998, il regolamento relativo alle Agenzie per le imprese disciplina ex novo tali istituti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di riviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Nessuna delle disposizioni contenute all'interno dei provvedimenti in esame produce effetti retroattivi o di riviviscenza di norme precedentemente abrogate, non forniscono un'interpretazione autentica di precedenti fonti, né introducono deroghe.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo, anche a carattere integrativo o correttivo.

Verificata l'insussistenza di deleghe del genere indicato nel titolo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

E' stata verificata la piena utilizzazione e aggiornamento dei dati attinenti alla materia oggetto dei provvedimenti.