



Università degli Studi di Catania

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E IMPRESA

DOTTORATO DI RICERCA IN ECONOMIA PUBBLICA

XXVI CICLO

I SUAP, STRUMENTO DI EFFICIENZA ECONOMICA

GIUSEPPE CICALA

TESI DI DOTTORATO

COORDINATORE

CHIAR.MO PROF. ISIDORO MAZZA

TUTOR

CHIAR.MO PROF. SALVATORE MUSCARA'

Anno Accademico 2014/15

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) nella letteratura giuridica ed economica

- | | | |
|------------|--|----------------|
| 1.1 | Le politiche di semplificazione nel sistema anglosassone | Pag. 5 |
| 1.2 | La riduzione dei costi e gli “Sportelli unici” nell’Europa continentale | Pag. 7 |
| 1.3 | Il SUAP in Italia: origini ed applicazioni | Pag. 11 |

CAPITOLO 2

Un efficace strumento amministrativo per abbattere le “barriere allo startup”

- | | | |
|------------|---|----------------|
| 2.1 | Il SUAP e la riduzione delle barriere all’imprenditorialità | Pag. 25 |
| 2.2 | Le problematiche non ancora risolte sulla corretta operatività del nuovo regolamento SUAP (D.P.R. n. 160/2010) | Pag. 32 |

CAPITOLO 3

Le Regioni e l’efficienza del modello di collaborazione tra SUAP e Camera di Commercio

- | | | |
|-------------|---|----------------|
| 3.1. | Il ruolo “necessario” delle Regioni ai fini dell’operatività del SUAP e la sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2010, n. 15 | Pag. 40 |
| 3.2 | Le differenze regionali nelle politiche di realizzazione della riforma SUAP. Il modello Veneto e la Sicilia | Pag. 44 |
| 3.3 | Comune e Camera di Commercio, insieme per l’attuazione del SUAP a garanzia del diritto di iniziativa economica delle imprese (art. 41 Cost.) e dell’efficienza del mercato (art.117 Cost.) | Pag. 52 |

CONCLUSIONI	Pag. 59
--------------------	----------------

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI NORMATIVI	Pag. 62
---	----------------

INTRODUZIONE

I costi e i tempi di avvio delle attività d'impresa, soprattutto di quelle di piccola e media dimensione, sono stati in Italia, soprattutto in passato, condizionati negativamente da una crescente complessità regolamentare ed inefficienza dell'azione amministrativa. Uno scenario normativo sovrabbondante, disorganico, stratificato e soggetto a continui cambiamenti ha reso difficile per gli operatori l'individuazione della disciplina applicabile; un apparato burocratico inefficiente ha prodotto nell'attività di controllo oneri eccessivi senza garantire una efficace applicazione della regolamentazione. Ciò ha ridotto il grado di competitività nel tessuto imprenditoriale, rallentando la crescita economica, oltre che favorendo il sorgere di comportamenti corruttivi¹.

Sul finire degli anni '90, per tentare di risolvere la cronica difficoltà della Pubblica Amministrazione italiana ad erogare efficienti ed efficaci servizi alle imprese favorendone la capacità competitiva, fu prescritta con la "legge Bassanini" (D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112) l'istituzione, in ogni amministrazione comunale, dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) quale referente unico per tutte le pratiche delle imprese.

Successivamente, con il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, che costituisce il nuovo regolamento per la disciplina e la semplificazione di questo Sportello, la definizione di SUAP è stata perfezionata: *"l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano come oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010 n.59"* (quest'ultimo provvedimento legislativo è stato emanato ai fini del recepimento della c.d. Direttiva Bolkestein, detta "Direttiva Servizi").

L'introduzione di questo strumento di semplificazione amministrativa è avvenuta in un contesto di evoluzione normativa caratterizzato dall'avvento degli Sportelli unici polifunzionali (nelle sue diverse tipologie: ricordiamo, oltre al SUAP, ad esempio lo SPRINT, lo Sportello Unico per l'Edilizia, lo Sportello Unico Doganale, l'Ufficio PIT, etc.), che hanno cambiato le modalità di interazione tra Pubblica Amministrazione e utenti, e anticipato molti dei processi di innovazione o di riorganizzazione in atto nella Pubblica Amministrazione, come il decentramento, il trasferimento di competenze, la sussidiarietà, la cooperazione interistituzionale.

¹Cfr. OECD (2003), *From Red Tape to Smart Tape*; OECD (2009), *Review of Regulatory Reform. Italy*; Djankov S., Hart O., McLiesh C. (2006), *Regulation and Growth*, *Economic Letters*, vol.92, n. 3, pp. 395-401; Djankov S., La Porta R., Lopez De Silanes F., Shleifer A. (2002), *The Regulation of Entry*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n. 1, pp. 1-37.

Ad oggi, sebbene lo Sportello unico in quanto tale sia un'istituzione relativamente giovane, presenta tratti di diffusione, pervasività e consolidamento che lo rendono maturo per una valutazione sul grado di efficienza raggiunto.

Tuttavia, in considerazione di come sono definiti dalla normativa vigente, di come si sono realizzati e soprattutto diffusi, c'è da chiedersi, in particolare per gli sportelli rivolti alle imprese come i SUAP, se essi siano diventati uno strumento e una modalità di semplificazione amministrativa effettivamente utile ad abbattere, grazie all'abbreviamento dell'iter di lavorazione delle pratiche e alla riduzione degli oneri burocratici per le imprese, i costi di transazione dell'economia e favorire la competitività e la crescita del sistema produttivo.

Il lavoro di ricerca e di analisi qui condotto è rivolto prevalentemente a fornire alcune risposte a quest'ultima domanda, prendendo di mira il funzionamento del SUAP come quello che, tra gli sportelli unici, appare essere il modello funzionale, organizzativo e procedurale meglio rispondente allo scopo, prefisso dal legislatore, di semplificazione e accelerazione degli adempimenti amministrativi per le imprese.

Secondo una recente indagine² promossa dal Ministero dello Sviluppo Economico insieme a Unioncamere e Infocamere, l'obiettivo dell'operatività dei SUAP in ogni Comune è stato raggiunto (lo Sportello è ora operativo nel 95% dei Comuni), ma rimangono ancora aperti i problemi circa la standardizzazione dei servizi da essi offerti all'utenza: un'impresa che abbia la necessità di operare in territori vari, è costretta ad apprendere tante modalità operative diverse quanti sono i SUAP con cui si deve rapportare, con una inevitabile differenziazione dei costi per le imprese tra le diverse aree del Paese, e conseguenti diseconomie di scala. Va da sé poi che la stessa Pubblica Amministrazione potrebbe beneficiare di economie di scala laddove fosse in grado di offrire una regola di comportamento unica per tutto il territorio.

Anche quest'ultimo dato conferma come sia attuale e meriti di essere approfondito il tema del funzionamento del SUAP in relazione al suo grado di efficienza economica finora raggiunta.

La nostra tesi inizia con una disamina riguardante la letteratura, giuridica ed economica, che interessa i SUAP in Italia, quanto alle sue origini e al suo ambito di applicazione, e gli strumenti equivalenti, nel mondo e nel sistema continentale; analizza la capacità del SUAP di ridurre le barriere all'imprenditorialità, influenzando sulla crescita economica e l'occupazione; fa una disamina delle problematiche non ancora risolte riguardo la corretta operatività del nuovo regolamento SUAP (D.P.R. n. 160/2010); infine si focalizza sul ruolo delle Regioni nell'attuazione della riforma e, in particolare, sul successo che sta raggiungendo il modello di collaborazione (mediante delega o

² MISE (Ministero dello Sviluppo Economico), in collaborazione con Unioncamere e Infocamere, "SUAP: risultati dell'attività di indagine sul funzionamento dei servizi di front office", 2013.

convenzione) tra i Comuni e le Camere di Commercio, soffermandosi sull'esempio virtuoso della Regione Veneto a confronto con quanto realizzato nella Regione Siciliana; infine, sviluppa alcune considerazioni conclusive sulla necessità di implementare lo strumento nella prospettiva della sua completa operatività come garanzia di efficienza per le imprese beneficiarie.

Se le ragioni di sussistenza della burocrazia poggiano sulla necessità di dare attuazione alle scelte del decisore pubblico, sono purtroppo note anche le ragioni della sua (frequente) inefficienza. Da quando la scuola della *Public Choice* ha acclarato l'esistenza della *motivazione auto-interessata* in capo al burocrate, è apparso chiaro che non la si possa considerare alla stregua di una imparziale "cinghia di trasmissione" delle decisioni collettive.

I SUAP rispondono allora allo scopo di ridurre il più possibile la disomogeneità regolativa in modo da minimizzare l'ambito di discrezionalità burocratica. Ciò, a sua volta, consente il perseguimento di un duplice obiettivo: risparmi pubblici per effetto delle economie di scala che da quella omogeneizzazione derivano; riduzione dei costi di produzione per le imprese, sia in termini diretti (come il costo per l'acquisizione di informazioni) che indiretti (in termini di miglioramento del rapporto costo-opportunità dell'impiego di risorse).

CAPITOLO 1 Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) nella letteratura giuridica ed economica

La regolamentazione dell'accesso delle imprese al mercato trova la sua giustificazione teorica nella teoria standard della regolamentazione, di evidente ispirazione Pigouviana, poi ribattezzata "*the helping hand view*". Tale teoria parte dal presupposto che mercati non regolamentati possano frequentemente risultare in equilibrio inefficiente a causa della pervasiva presenza di imperfezioni, quali esternalità diffuse, tecnologie non convesse (i.e. monopoli naturali) e, soprattutto, informazione incompleta ed asimmetricamente distribuita. Un governo che persegua l'efficienza sociale deve tener conto del possibile verificarsi di questi fallimenti di mercato e proteggere i cittadini attraverso la regolamentazione. Con riferimento all'accesso (entrata) nel mercato, questa teoria implica che il Governo debba procedere ad una selezione delle nuove potenziali imprese per assicurarsi che i consumatori acquistino prodotti di qualità migliore da venditori "certificati". In altri termini, la regolamentazione dell'accesso al mercato servirebbe ad assicurare che le nuove imprese rispettino degli standard minimi di qualità nella fornitura di beni e servizi. Attraverso il processo di registrazione, le nuove imprese acquisirebbero formalmente una sorta di "approvazione ufficiale", che le rende idonee ad effettuare transazioni con i consumatori o con le altre imprese. Una regolamentazione di questo tipo dovrebbe essere in grado di ridurre il verificarsi di fallimenti di mercato quali la vendita di prodotti di scarsa qualità da parte di produttori "opportunisti" o la presenza di esternalità negative (es. inquinamento) in quantità superiori a quella ottimale. L'implicazione ultima di questa teoria è che la regolamentazione dell'entrata, da misurarsi soprattutto attraverso il numero di procedure che una potenziale impresa è tenuta a rispettare, pur causando costi al sistema produttivo, corregge le imperfezioni suddette e quindi migliora il benessere collettivo. In questo schema quindi esiste un livello ottimale di regolazione corrispondente al punto in cui i costi di adempimento della procedura marginale equivalgano ai benefici ad essa associati in termini di aumento della qualità dei prodotti.

Perseguire il "livello ottimale di regolazione" di cui sopra significa che lo Stato, di fronte al determinarsi di costi sociali derivanti dallo svolgimento dell'attività produttiva, intervenga con ragionevolezza prevedendo condizioni (requisiti, vincoli e obblighi di comportamento) adeguate per accedere al mercato, o sanzioni conseguenti.

La regolamentazione d'entrata è, dunque, prevista ogni qual volta si ravvisi la presenza di un conflitto potenziale tra l'interesse del privato a intraprendere un'operazione economica e interessi pubblici ritenuti meritevoli di tutela (come, ad esempio, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, l'ambiente, il paesaggio, il territorio, la sanità, il decoro pubblico ecc.). Di fatto, la risoluzione di tale conflitto è assicurata dallo Stato sulla base di preferenze e valutazioni di natura politica che

mutano in relazione alla rilevanza attribuita a specifici interessi e alle modalità di contemperamento tra libertà di iniziativa economica di cui gode il privato, e spazio e tipo di intervento riconosciuto al potere pubblico in vista della tutela degli interessi collettivi. In definitiva, il preliminare giudizio di meritevolezza, che consente l'individuazione degli interessi pubblici e il *quantum* della loro tutela, e il successivo giudizio di bilanciamento dipendono dal modo con cui lo Stato decide di gestire gli assetti economico-sociali in un dato periodo.

L'adeguamento alla regolamentazione d'ingresso nel mercato e la sottoposizione al controllo pubblico generano però, inevitabilmente, costi regolamentari e amministrativi, sia in termini monetari che di tempo, a carico delle imprese (sotto forma di costi informativi, finanziari, di adempimento sostanziale e di tempi di attesa per l'espletamento del controllo) e della stessa Pubblica Amministrazione (sotto forma di risorse impiegate per applicare correttamente la disciplina normativa al caso concreto). Ciò che conta, in ogni caso, come precedentemente detto, è che tali costi regolamentari riflettano esclusivamente gli obiettivi di interesse collettivo sottesi alla regolamentazione, dovendosi adottare la scelta normativa ottimale nella misura in cui riuscirà a garantire la tutela degli interessi pubblici a fronte del minimo sacrificio possibile da richiedere ai privati che vogliono intraprendere un'attività d'impresa. Si tratta, qui, di applicare correttamente il criterio di efficienza: assicurarsi l'obiettivo stabilito sostenendo per esso il minimo costo.

1.1 Le politiche di semplificazione nel sistema anglosassone

A partire dagli anni '90, la consapevolezza del rapporto tra modernizzazione degli apparati pubblici, competitività dei paesi e loro capacità di attrarre gli investimenti, è stata alla base dell'attenzione crescente dedicata, a livello internazionale, alla qualità della regolazione.

Le politiche di semplificazione sono state introdotte e implementate in relazione all'assetto istituzionale-burocratico e alla cultura giuridica di ciascun paese. Una strategia unitaria di semplificazione, basata sia sulla deregolamentazione e razionalizzazione normativa, sia sulla riduzione dei controlli, sia sulla riorganizzazione dell'apparato burocratico, è stata adottata negli Stati Uniti a partire dal 1993 (National Performance Review) e nel Regno Unito dal 1994 (Deregulation and Contracting Out Act), paesi che, tra l'altro, hanno introdotto per primi l'obbligo di sottoporre gli interventi normativi a preventive analisi costi-benefici (con l'Executive Order n. 12291 del 1981, gli Stati Uniti; con The Reregulation Initiative, Checking the Cost of Regulation del 1985, il Regno Unito).

Sull'efficacia di queste politiche si è fatta strada una notevole letteratura economica d'oltreoceano, come quella che ha esaminato gli effetti (positivi) sul sistema delle imprese di un programma di semplificazione burocratica in un paese fortemente in via di sviluppo come il Brasile.

In tal senso giova menzionare sia Monteiro e Assunção (2010) sia Gabrieli, Galvao e Montes-Rojas³.

Le politiche di semplificazione burocratica aiutano un paese a definire meglio quali sono le regole e le procedure davvero utili alla crescita economica. In tal senso giova ricordare come vi siano, nella letteratura economica, lavori che, esaminando le dinamiche di paesi dell’America latina in cui l’economia “informale” è un fenomeno predominante, come la Bolivia, dimostrano come le *formality* migliorano i profitti delle imprese (“*The impact of formality on firm profitability: an heterogeneous assessment*”, Darwin Ugarte Ontiverosy, 2011).

Gli effetti positivi di queste politiche hanno peraltro determinato, in tempi recentissimi, fenomeni come quelli che hanno coinvolto, ad esempio, un gran numero di startup (soprattutto innovative) concepite in territorio italiano, da cittadini italiani e, con grande frequenza, all’interno di enti pubblici come le Università, che hanno deciso di dirottare lo stabilimento delle proprie sedi verso i paesi anglosassoni.

Le *companies houses* (l’equivalente UK del nostro registro delle imprese) mettono a disposizione dell’utente un *authentication code* grazie al quale (gratuitamente o a fronte di pagamenti irrisori, se paragonati a quelli richiesti in Italia), l’amministratore assolve i principali adempimenti connessi all’attività d’impresa. La stessa costituzione dell’impresa ha tempi e costi ristrettissimi: si può farlo on line, in poche decine di minuti e, generalmente, per un costo compreso tra i 32 e i 65 pound. Sempre a proposito di costi, e a titolo di esempio, un imprenditore con volume d'affari annuo non superiore a £ 79.000, opera senza utilizzare l’equivalente inglese della partita IVA.

Questione a parte, che riverbera sui costi di informazione che le imprese devono sostenere, è la tendenziale stabilità e certezza dei parametri fiscali fondamentali (aliquota VAT - *Value Added Tax*, soglia attività senza VAT, aliquota *Corporation Tax* e così via). Le aliquote vengono stabilite ogni anno entro il mese di marzo, disciplineranno il periodo finanziario statale che va dal mese di aprile successivo a quello dell'anno seguente, mentre in Italia la normativa fiscale può essere modificata anche a ridosso delle scadenze, creando disorientamento, costi aggiuntivi e probabili errori nella compilazione delle dichiarazioni dei redditi periodiche. I contributi previsti per il personale dipendente sono ridotti rispetto a quelli praticati in Italia e la gestione del personale molto meno rigida, anche se comporta minori tutele a favore dei dipendenti, soprattutto in materia di licenziamento.

³ Joana C. M. Monteiro, Juliano J. Assunção (2010) , “Outgoing the shadows: estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment”; Gabrieli T., A.F. Galvao, G.V. Montes-Rojas (2011), “Who benefits from reducing the cost of formality? Quantile regression discontinuity analysis”.

La stessa semplificazione burocratica si registra per quanto riguarda la normativa fallimentare: non si richiede l'intervento del notaio e, al termine della fase liquidatoria si procede alla cancellazione della società UK direttamente ed in maniera autonoma sul sito della *Companies House*; tuttavia, la chiusura avviene d'ufficio quando non si proceda alla semplice presentazione dell'*Annual Return*, comunicazione annuale relativa all'assetto societario della *Private Ltd*.

La semplificazione⁴ e la qualità della regolazione rappresentano dunque un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo di un paese e una condizione essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

1.2 La riduzione dei costi e gli “Sportelli unici” nell’Europa continentale

Sui costi regolamentari e amministrativi si è acceso un dibattito di importanza sempre maggiore nei Paesi occidentali (di *civil* e di *common law*) già a partire dagli anni ottanta, durante il passaggio da forme di intervento pubblico diretto in economia (c.d. Stato imprenditore) ad altre basate in maggior misura sull'esercizio della funzione di *rule - making* (c.d. Stato regolatore). Ciò avrebbe dovuto portare, da un lato, ad un contenimento del potere pubblico attraverso la previsione di regimi autorizzativi e controlli a monte, solo se strettamente necessari a garantire interessi pubblici ritenuti meritevoli di tutela e, dall'altro, ad una definizione preventiva degli elementi necessari ad assicurare una maggiore trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa⁵ utile a consentire un corretto funzionamento dei mercati.

La crescente internazionalizzazione e integrazione dei mercati impose, infatti, l'adozione di interventi tesi a creare condizioni normative e amministrative che favorissero una maggiore competitività; negli Stati aderenti all'Unione europea, in particolare, tale necessità è stata avvertita con la graduale realizzazione del mercato unico e per effetto della concorrenza regolamentare.

Dagli inizi degli anni ottanta si è messo in moto nella maggior parte dei paesi occidentali un tale meccanismo, che ha portato oggi alla considerazione, a livello europeo, che la qualità della regolamentazione - già tema chiave dell'agenda di Lisbona - continua a rappresentare uno dei principali strumenti per conseguire gli ambiziosi obiettivi contenuti nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Secondo la Commissione europea, in particolare, solo l'adozione di un'infrastruttura normativa nazionale e comunitaria chiara, facilmente accessibile e improntata ai principi di proporzionalità e sussidiarietà può permettere una realizzazione del

⁴Clarich M., (1998), Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2.

⁵Molti dei paesi occidentali, sul finire degli anni trenta, incrementarono la propria regolamentazione sociale ed economica (over-regulation) e crearono numerose strutture amministrative preposte ad effettuare i controlli pubblici. In particolare nei paesi di *civil law* rispetto a quelli di *common law*, il fenomeno dell'intervento pubblico negli assetti economico-sociali (Stato sociale) fu più accentuato. Il complicato assetto normativo, amministrativo e organizzativo era, dunque, espressione dell'articolazione sociale che si faceva strada.

mercato interno, garantendo allo stesso tempo qualità dei servizi e tutela dei consumatori⁶. Vale qui il discorso già fatto a proposito della standardizzazione delle regole interne al territorio nazionale: più una stessa norma è territorialmente diffusa e maggiore è il numero dei suoi destinatari, più è possibile, da un lato, beneficiare di economia di scala e, dall'altro, minimizzare i costi di informazione e transazione. In tal senso, sono innegabili i benefici derivanti da una standardizzazione addirittura comunitaria di una serie di requisiti.

Così, a cavallo tra gli anni ottanta e i novanta, nei principali paesi occidentali sono stati posti in essere sia interventi di deregolazione e liberalizzazione per rimuovere barriere all'entrata, sia di “*ri-regulation*” della legislazione d'impresa, ambientale e sociale. Accanto alle misure di riduzione e rafforzamento della regolazione vigente, è poi emersa la necessità di produrre regole chiare e facilmente accessibili (c.d. *better regulation*), a partire dalle Raccomandazioni dell'OCSE del 1995.

Sul versante dei controlli sono stati invece adottati interventi tesi a riorganizzare l'apparato burocratico per favorire un rapporto più collaborativo tra Pubblica Amministrazione e privati. Le *large and top down bureaucracies* hanno quindi subito profondi cambiamenti attraverso l'adozione di misure strutturali di riorganizzazione.

A livello comunitario si è progressivamente diffuso un approccio basato in prevalenza sul principio di proporzionalità, secondo cui la prescrizione di regimi autorizzativi e la presenza del controllo pubblico preventivo sarebbero possibili solo quando strettamente necessari a tutelare interessi pubblici particolarmente sensibili. Una sua corretta applicazione dovrebbe, dunque, portare alla eliminazione di quegli ostacoli legali che complicano l'ingresso delle imprese nel mercato e, di conseguenza, alla limitazione della discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni pubbliche. Sotto il profilo economico, una scelta di tal fatta sottende una scelta politica ben precisa: l'intervento pubblico in economia è abilitato solo in presenza di fallimenti di mercato o di produzione di beni pubblici. Così facendo, l'Unione ha mostrato di condividere – o, quantomeno, di assumere politicamente – l'impostazione prevalente nel recente dibattito sui limiti di politica economica.

Tale orientamento emerge, da ultimo, nella Direttiva n. 2006/123/CE (la c.d. Direttiva Bolkestein, o “Direttiva Servizi”, del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, adottata ed entrata in vigore il 27 dicembre 2006, su cui v. Saint-Paul, 2007) relativa al mercato dei servizi che, appunto, prevede il mantenimento delle procedure di autorizzazione richieste per l'avvio e l'esercizio delle attività di servizi all'interno degli ordinamenti

⁶COM (2010) 2020, Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.; COM (2010) 543, Legiferare con intelligenza nell'Unione europea.

nazionali solo a condizione che siano non discriminatorie, proporzionate e giustificate da motivi imperativi di interesse generale⁷.

In virtù della superiore direttiva si era fissato l'obiettivo di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria. Tenendo conto delle diverse situazioni di partenza e tradizioni, il Consiglio europeo ha più volte invitato gli Stati a fissare i propri obiettivi nazionali con livello di ambizione comparabile nei rispettivi ambiti di competenza entro il 2010.

Il capo II della Direttiva Servizi (articoli da 5 a 8) prevede un ambizioso programma di semplificazione e modernizzazione amministrativa, imponendo agli Stati di semplificare le procedure amministrative e, in particolare, di istituire "Sportelli unici" quali interlocutori unici per i prestatori di servizi, di prevedere la possibilità di espletare le procedure a distanza e per via elettronica e di rendere le informazioni sui requisiti e sulle procedure nazionali facilmente accessibili per i prestatori e i destinatari.

Secondo la Direttiva, ogni Stato è libero di decidere come organizzare gli Sportelli unici sul proprio territorio; tuttavia, deve assicurarne la fruibilità da parte di tutti i prestatori di servizi, ai fini dell'espletamento di tutte le procedure e le formalità relative alle materie che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva.

La nozione di Sportelli unici non implica che gli Stati membri debbano istituire sul proprio territorio un unico organismo centralizzato, bensì che dispongano più Sportelli unici sul proprio territorio. Lo Sportello deve rimanere tuttavia "unico" dal punto di vista del singolo prestatore (ovvero, il prestatore di servizi deve poter essere in grado di espletare tutte le procedure ricorrendo ad uno solo di tali Sportelli unici).

Gli Stati possono decidere di attivare Sportelli unici per settori diversi, ad esempio per le professioni regolamentate o per le attività commerciali. Tuttavia, è importante evitare che singoli settori rimangano scoperti per cui, qualora decidano di istituire Sportelli unici in base a settori specifici, gli Stati dovranno anche dotarsi di Sportelli unici competenti per tutti i servizi non coperti dagli Sportelli unici settoriali. In ogni caso, la Direttiva specifica che gli Sportelli unici non pregiudicano la ripartizione delle competenze tra autorità specifiche. Gli Stati sono inoltre liberi di decidere a chi assegnare le funzioni di Sportelli unici, se ad autorità competenti a livello nazionale, regionale o locale oppure a camere professionali o ad altre organizzazioni, oppure ancora ad operatori privati. In ogni caso, qualora applicabili, dovranno essere rispettate le norme sugli appalti pubblici, ed in particolare le disposizioni sugli appalti pubblici di servizi. Qualora gli Stati decidano

⁷Gli Stati membri, chiamati a recepire la "direttiva servizi entro il 28 dicembre 2009, hanno dovuto a tal fine procedere a: a) un censimento e una valutazione di conformità alle prescrizioni previste dalla direttiva di tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di attività di servizi; b) l'istituzione di "punti di contatto unico" per consentire ai prestatori di servizi di espletare, a distanza e per via elettronica, le procedure richieste dal paese ospitante per avviare un'attività.

che gli Sportelli unici siano gestiti da operatori privati, devono altresì garantire meccanismi appropriati per assicurare che questi svolgano il proprio compito in conformità ai requisiti stabiliti dalla Direttiva. Gli Stati membri possono, inoltre, decidere di costituire Sportelli unici esclusivamente elettronici, senza dover quindi realizzare un'infrastruttura fisica dove i prestatori di servizi debbano recarsi. In tal caso, le informazioni e le procedure fornite sulle pagine web o in strumenti elettronici simili dovranno essere strutturate in modo chiaro e fornire una guida comprensibile a tutte le procedure e formalità riguardanti l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio. Attraverso questi Sportelli unici esclusivamente elettronici, i prestatori di servizi devono cioè poter essere in grado di individuare facilmente tutte le procedure e le formalità relative alle loro richieste specifiche, nonché di ottenere un aggiornamento costante sulle istanze o le richieste in corso. Si dovrebbe tuttavia valutare la possibilità di affiancare agli Sportelli unici elettronici una determinata infrastruttura fisica, in particolare qualora ciò ne faciliti l'uso da parte dei prestatori di servizi che non abbiano necessariamente dimestichezza con l'utilizzo di strumenti elettronici. Infine, gli Stati sono liberi di scegliere come finanziare gli Sportelli unici, purché l'eventuale corrispettivo sia proporzionale al costo effettivo delle procedure espletate e non sia tale da scoraggiare i prestatori di servizi dal ricorrere al loro utilizzo. La Commissione europea cercherà in ogni modo di facilitare lo scambio delle buone prassi relative all'organizzazione e al finanziamento degli Sportelli unici tra gli Stati⁸.

Da un rapido sguardo alle diverse esperienze europee sul recepimento della Direttiva, risulta che più di due terzi degli Stati membri hanno utilizzato strutture organizzative già esistenti, integrandole con i portali nazionali, mentre il rimanente terzo ha cominciato da zero, dovendo cimentarsi con un istituto fino ad allora sconosciuto⁹. Gli Stati che hanno istituito Sportelli unici prima del varo della Direttiva Servizi si dividono in due gruppi: quelli che hanno potenziato il portale *e-government* in uso e quelli che hanno adattato la rete degli istituti esistenti¹⁰. Nella maggior parte dei casi, i nuovi Sportelli unici "elettronici" si affiancano a quelli "fisici". Sono pochi invece gli Stati caratterizzati da Sportelli unici le cui attività sono svolte in modalità esclusivamente telematica¹¹.

Il tema della semplificazione normativa e amministrativa è stato, poi, affrontato dall'OCSE e dalla Commissione europea in numerosissime occasioni. I due organismi hanno fornito linee guida

⁸Cittalia – Fondazioni Anci Ricerche (2009), "La Direttiva Bolkestein sui servizi: l'attuazione in Europa".

⁹Business Europe (2011), Are the points of single contact truly making things easier for European companies? Service Directive implementation report.

¹⁰Tra quelli che hanno potenziato il portale e-government in uso, si considerino: Danimarca, Olanda, Finlandia, Ungheria, Lussemburgo, Portogallo, Svezia, Bulgaria e Malta, la Germania. Tra quelli che hanno invece adattato la rete degli istituti esistenti si annoverano: oltre all'Italia, la Francia, che ha istituito una delle reti più estese di sportelli unici «fisici», il Belgio, la Repubblica ceca, la Slovacchia.

¹¹L'Irlanda ha sportelli unici per la maggior parte telematici; gli Stati i cui sportelli operano in modalità esclusivamente elettronica sono: Danimarca, Estonia, Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia.

e suggerimenti sempre più dettagliati su modalità, tecniche e misure normative da adottare per realizzare una effettiva riduzione dei costi regolamentari e amministrativi a carico delle imprese.

Tra i molteplici strumenti e tecniche di semplificazione amministrativa che possono essere adottate in relazione alle caratteristiche dei singoli ordinamenti vi sono la razionalizzazione e la reingegnerizzazione dell'iter amministrativo (soprattutto in caso di processi decisionali complessi, caratterizzati dall'intervento di una pluralità di soggetti pubblici e privati) e la riduzione, l'accorpamento e la digitalizzazione delle procedure. Mentre, tra le varie misure che possono essere intraprese per rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione si consideri principalmente: l'eliminazione delle strutture amministrative competenti ad effettuare controlli non più ritenuti giustificati e il riordino dell'apparato burocratico attraverso l'unificazione di uffici che svolgono analoghi compiti, così da ridurre la frammentazione e la dispersione delle competenze e delle funzioni amministrative; l'introduzione di meccanismi di responsabilizzazione dell'azione amministrativa; la previsione di strumenti incentivanti; l'introduzione di strumenti di garanzia dell'*accountability*, anche allo scopo di ridurre fenomeni corruttivi (così Fredriksson 2013); una *governance* tra i diversi livelli di governo finalizzata ad ottimizzare il processo decisionale ed a garantire uniformità e razionalità a un'architettura istituzionale che rischia di essere frammentata.

Tutte queste misure possono essere sinteticamente raggruppate sotto l'etichetta di "riduzione dei costi": il ritirarsi dell'intervento pubblico dal fenomeno economico, infatti, produce anche questo genere di vantaggi in capo ai bilanci della P.A., oltre agli incrementi di benessere derivanti da forme più efficienti di mercato.

1.3 Il SUAP in Italia: origini ed applicazioni

La nascita, la conduzione e l'accrescimento di un'attività di impresa in Italia, sono operazioni che sono risultate tradizionalmente più ardue che negli altri paesi sviluppati. Già nei primi anni successivi alla emanazione della Direttiva Bolkestein, la Banca mondiale (2008) accertava come le aziende italiane continuassero a subire, rispetto ai *competitors* stranieri, maggiori costi sia in termini monetari che di tempo, in tutte le fasi tipiche della vita di una impresa. Più esattamente (Tab. 1), gli adempimenti burocratici richiesti risultavano essere di solito superiori rispetto a quanto previsto dagli altri Paesi OCSE, e i costi sostenuti superavano di molto quelli rilevati nello stesso insieme.

La stessa Commissione europea aveva stimato nel 2005 per l'Italia un'incidenza degli oneri amministrativi pari al 4,6 per cento del PIL contro il 3,5 per cento della media dei paesi della UE-25.

Tab. 1 - Numero di procedure, durata e costo per fase tipica della vita di un'impresa. Italia e media Paesi OCSE

		ITALIA	Paesi Ocse (media)
Avviare un'impresa	Procedure (n.)	9	6
	Durata (gg.)	13	14,9
	Costo (% del reddito pro- capite)	18,7	5,1
Ampliare l'impresa	Procedure (n.)	14	14
	Durata (gg.)	257	153,3
	Costo (% del reddito pro- capite)	138,2	62,2
Registrazione proprietà	Procedure (n.)	8	4,9
	Durata (gg.)	27	28
	Costo (% del reddito pro- capite)	0,6	4,6
Pagare le imposte	Pagamenti (n.)	15	15,1
	Tempo (ore)	360	183,3
Commerciare con l'estero	Documenti necessari per esportare (n.)	5	4,5
	Tempo necessario per esportare (gg.)	20	9,8
	Documenti necessari per importare (n.)	5	5
	Tempo necessario per importare (gg.)	18	10,4
Rispetto dei contratti	Procedure (n.)	41	31,3
	Durata (gg.)	1.210	443,3
	Costo (% della rivendicazione)	29,9	17,7
Chiudere un'attività	Tempo (anni)	1,8	1,3
	Costo (%della proprietà)	22	7,5
Facilità di svolgere gli affari tra Paesi OCSE (indicatore di riepilogo)		23° su 24	

Fonte: Banca mondiale, 2008

Tali criticità riscontrate allora si sono riflesse nel tempo, oltre che nell'impossibilità da parte degli imprenditori di dedicare maggior attenzione al proprio *core-business*, anche su due aspetti economici significativi: 1) maggiori costi diretti; 2) peggior rapporto costo-opportunità per effetto del maggior tempo impiegato.

Ne è conseguito che i profili appena delineati hanno storicamente concorso a peggiorare la capacità competitiva delle imprese, limitando la loro possibilità di adeguarsi efficacemente alle esigenze del mercato che andava globalizzandosi.

A dire il vero, il legislatore italiano, già sul finire degli anni novanta, prendendo atto della lacunosità del sistema istituzionale vigente, aveva già cominciato ad adottare numerose riforme, dapprima tese a modernizzare e rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione¹², successivamente a ridurre il peso burocratico e i tempi di avvio delle attività d'impresa.

¹²In particolare, la legge n. 241/1990 che, tra l'altro, ha introdotto fondamentali strumenti di semplificazione amministrativa (quali l'autocertificazione, la denuncia di inizio attività, la conferenza di servizi); la legge istitutiva dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e le prime leggi di semplificazione di procedimenti amministrativi.

Nel condurre questo tentativo, l'Italia aveva dovuto affrontare peculiari problematiche, dovute a un eccesso di stratificazione normativa, ad una procedimentalizzazione sovrabbondante e complessa (a causa dell'elevatissimo numero di micro ed endo-procedimenti) e a disfunzioni spesso gravi dell'apparato amministrativo-burocratico.

Dopo che nel nostro Paese erano state avviate, durante gli anni novanta, queste politiche volte a razionalizzare e ridurre gli oneri per il sistema produttivo¹³ sulla scia di quanto avveniva nella gran parte dei paesi industrializzati e su impulso delle organizzazioni internazionali come l'OCSE, si è purtroppo assistito successivamente ad un andamento altalenante del processo normativo, con una fase di stallo nei primi anni duemila ed una ripresa con maggiore vigore solo negli anni recenti.

In particolare, negli ultimi anni si è provveduto a: a) ampliare il ricorso alla telematica nei rapporti tra le amministrazioni e tra amministrazioni e imprese, riformando ad esempio il SUAP¹⁴, originariamente istituito con il D.Lgs. 112/98, relativo al "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali", attuativo della Legge Bassanini (L. 59/97); b) adottare e revisionare gli strumenti di semplificazione a carattere "trasversale" quali la "Segnalazione Certificata di Inizio Attività" (SCIA)¹⁵, la Conferenza di Servizi e le misure di riduzione generalizzata dei termini dei procedimenti¹⁶; c) semplificare specifici procedimenti quale il Programma "Taglia Oneri"¹⁷.

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive, oggetto del presente lavoro, fu istituito, nelle intenzioni del legislatore, con l'obiettivo di creare un unico *front-end* per tutte le pratiche dell'impresa, al fine di alleggerire e razionalizzare notevolmente la realizzazione di tutti gli atti necessari alla vita delle stessa, nonché di svolgere la funzione di promozione territoriale, con cui però – com'è evidente - lo Stato manifesta di non voler rinunciare ad un intervento *attivo* nell'economia (occorrerebbe a questo punto domandarsi - ma la questione esula dallo scopo del

¹³ Garofoli R. (2009), Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni, in G. Amato – R. Garofoli (a cura di), I tre assi. L'amministrazione tra democratizzazione, efficientismo e responsabilità, Nel diritto Editore.

¹⁴ Cfr. Legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", art. 38; D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 "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".

¹⁵ Cfr. D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (G.U. 31.05.2010, n.125), convertito con L. 30 luglio 2010, n. 122 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" (G.U. 30.07.2010, n.176).

¹⁶ Cfr. L. 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", G.U. 19 giugno 2009, n. 140.

¹⁷ Cfr. Legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", G.U. 21 agosto 2008, n. 195.

presente lavoro - se la promozione territoriale dell'attività d'impresa non rischi di produrre inefficienze nella misura in cui risulti mutuamente conflittuale¹⁸).

Il SUAP, come detto, fu istituito sulla base della delega di cui al D.Lgs. n. 112 del 1998 (artt. 23-25), che trasferì ai Comuni le funzioni amministrative relative alla realizzazione degli impianti industriali. Il D.P.R. n. 447/1998 dava attuazione alla delega e dettava la disciplina del SUAP, prevedendo che i Comuni gestissero lo Sportello unico in forma singola o associata e che davanti ad esso potessero svolgersi due tipi di procedimento: a) "semplificato", mediante Conferenza di servizi (durata dai 5 ai 9 mesi), e b) tramite "autocertificazione" (durata di 45 o 60 giorni). Nuovamente, sia consentito porre una questione alla quale il presente lavoro non pretende di rispondere: se la scelta di stabilire nel Comune l'ente di riferimento per gli Sportelli in parola è certamente ispirata al meritorio tentativo di avvicinare il più possibile l'istituzione decidente al cittadino, è pur vero che, attesa la differenza dimensionale tra i Comuni del territorio nazionale (che variano da poche centinaia ad alcuni milioni di abitanti), tale scelta potrebbe non essere affatto la più efficiente. Si ripropone qui la ben nota questione della dimensione ottima delle giurisdizioni¹⁹.

Diverse problematiche hanno impedito tuttavia la completa attuazione dell'istituto, e di sfruttare a pieno le potenzialità "semplificatorie" dei SUAP operativi. Anche perché si sono accumulati ritardi sin dall'inizio²⁰ della sua istituzione, dal momento che i Comuni non ricevettero alcuna risorsa aggiuntiva, potendosi sì organizzare in maniera del tutto autonoma, ma solo con risorse proprie. Pertanto, questa situazione ha determinato, sin da subito, diverse modalità di implementazione degli Sportelli unici e tempi diversi per il raggiungimento dei primi risultati operativi. Ecco perché sin dall'inizio lo Stato, attraverso il Dipartimento della Funzione Pubblica, che a sua volta ha istituito presso il FORMEZ una sorta di cabina di regia, ha analizzato l'andamento della diffusione degli Sportelli unici sul territorio, ne ha verificato l'impatto economico e amministrativo, ha messo a punto interventi di sostegno per la loro diffusione e il miglioramento dei servizi offerti²¹.

Con la legge di semplificazione n. 246/2005 (art. 5), il legislatore nazionale ha previsto il potenziamento dello Sportello unico e la sua estensione a tutte le formalità concernenti l'esercizio dell'attività d'impresa.

¹⁸Oates V., Schwab (1988), Sono più i benefici o i costi di una competenza concorrente?.

¹⁹A partire dai lavori pionieristici di Tiebout, Charles M. (1956) "A pure theory of local expenditures." *The journal of political economy*: pp. 416-424; Buchanan, James M. (1965), "An economic theory of clubs." *Economica*, pp 1-14; Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*.

²⁰Formez, (2001), *Comuni e imprese, 56 esperienze di Sportello unico*.

²¹Formez (2005), "Lo Sportello unico europeo".

Con la successiva Direttiva europea n. 123 del 2006 si è previsto, come precedentemente illustrato, che gli Stati membri consentissero ai prestatori di servizi di espletare le procedure e le formalità necessarie a svolgere la loro attività attraverso gli Sportelli unici; che mediante quest'ultimi i prestatori e i destinatari potessero reperire le informazioni sugli adempimenti da effettuare per l'esercizio della loro attività; che tali procedure potessero essere svolte con facilità, a distanza, per via telematica mediante lo Sportello unico (cfr. artt. 6, 7 e 8).

Successivamente, con l'art. 38 "Impresa in un giorno" del D.L. n. 112 del 2008, il Governo è stato autorizzato ad adottare un regolamento di delegificazione per il riordino della normativa SUAP, dettandone i principi ispiratori e i criteri per la semplificazione e il riordino della disciplina.

Ne è seguito il D.Lgs. n. 59 del 2010, che ha recepito la "Direttiva Servizi" e che, all'art. 25, ha ripreso i criteri sanciti dall'art. 38 D.L. n. 112/2008.

Il funzionamento del SUAP ha così assunto la natura di "vincolo europeo".

Sempre nell'anno 2010 sono stati adottati il D.P.R. n. 160, di riforma della normativa sullo Sportello unico, e il D.P.R. n. 159 ad esso connesso, concernente la procedura di accreditamento delle Agenzie per le imprese.

A seguito della suindicata evoluzione normativa è scaturito un modello di SUAP, quello delineato dall'art. 38, D.L. n. 112/2008 e dall'art. 25, D.Lgs. n. 59/2010, differente dallo strumento così come fu originariamente istituito con il D.P.R. n. 447/1998. In particolare, tra i due modelli emergono differenze relative a:

a) l'unicità del SUAP, che è il punto di contatto territoriale per tutti i procedimenti concernenti l'esercizio di attività produttive. In proposito, a differenza della normativa precedente (art. 23, D.Lgs. n. 112/1998), lo Sportello è prefigurato quale unico punto di domanda per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività di impresa - non solo perciò limitatamente agli insediamenti produttivi - e unico polo di risposta per tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte, comprese quelle preposte alla tutela degli interessi sensibili (ambientale, paesaggistico-territoriale, della salute e della pubblica incolumità);

b) l'obbligatorietà della telematica. Rispetto alla disciplina pregressa, dove l'utilizzo della modalità informatica era facoltativo (cfr. art. 23, co. 2, D.Lgs. n. 112/1998), con la nuova disciplina ne diviene *condicio sine qua non* per l'applicazione²². Il funzionamento telematico

²²Nello spirito della riforma del SUAP, in coerenza a quanto disposto dal D.lgs. n. 59/2010, al sistema camerale è stato attribuito il compito di colmare le lacune organizzative dei comuni, in particolare sul piano dell'esperienza nei servizi on line e dell'uso degli strumenti applicativi che consentano la disponibilità di piattaforme di servizi ampiamente utilizzate e collaudate da parte delle imprese e degli intermediari.

degli Sportelli avviene attraverso il Portale che espone l'elenco nazionale dei SUAP per consentire all'impresa interessata l'individuazione del soggetto competente a cui rivolgersi al fine di espletare gli adempimenti amministrativi richiesti ed essere automaticamente indirizzata al relativo *front end*²³;

c) la funzione sussidiaria della Camere di Commercio nei casi di inidoneità del SUAP o di suo mancato funzionamento. In particolare, nell'ipotesi in cui il Comune non abbia i requisiti normativamente previsti per l'operatività dello Sportello unico, l'art. 38, co. 4, D.L. n. 112/2008 prevede che l'esercizio delle relative funzioni sia delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alla Camere di Commercio territorialmente competente. Si tratta di una misura diretta ad assicurare un'adeguata copertura e operatività sul territorio nazionale delle funzioni dei SUAP per scongiurare quanto si è verificato durante la vigenza del D.P.R. n. 447, che ha reso possibile la presenza di zone del Paese sprovviste di tali funzioni, poiché non prevedeva alcun meccanismo di delega o di potere sostitutivo. Al riguardo, secondo gli orientamenti del Ministero competente, è stato specificato che in tali casi il Comune inidoneo si avvale della Camere di Commercio per ciò che concerne la gestione telematica della pratica, conservando, nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze, la responsabilità del procedimento²⁴. La normativa richiamata è quindi cedevole, poiché una volta divenuto idoneo a svolgere le funzioni del SUAP, il Comune può revocare in ogni tempo l'avvalimento;

d) l'istituzione delle Agenzie per le imprese (D.P.R. n. 159 del 2010), soggetti privati accreditati cui l'impresa può rivolgersi per l'espletamento degli adempimenti prescritti ai fini dell'avvio dell'attività produttiva. Tali figure 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, delle attestazioni e delle certificazioni richieste, che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività e per l'avvio immediato dell'intervento dichiarato. Atteso il dato positivo proveniente dall'art. 38, co. 3, lett. c), D.L. n. 112/2008, che riconosce alla dichiarazione di conformità da esse rilasciata valore provvedimentale, le Agenzie, sotto un profilo squisitamente funzionale, si configurano quali "amministrazioni – autorità" incaricate di esercitare le pubbliche potestà connesse al *certum facere*. Nel procedimento ordinario tali soggetti svolgono, invece, un ruolo di assistenza per l'individuazione dei procedimenti da attivare in relazione all'esercizio delle attività

²³ Il Portale è tenuto ad assicurare una serie di servizi sia per i SUAP camerali che per quelli comunali, tra i quali quelli relativi alle procedure di autenticazione, accreditamento, reperimento della modulistica e ricostruzione del flusso documentale che coinvolge gli enti terzi, nonché l'individuazione degli oneri per le imprese, il pagamento degli oneri dovuti, la possibilità di consultare lo stato di avanzamento della pratica.

²⁴ L'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa, con una nota del 12 gennaio 2011, in risposta ad alcuni dei quesiti pervenuti in materia da diverse amministrazioni, ha fornito una lettura ufficiale delle disposizioni normative richiamate, chiarendo che la figura evocata sia quella dell' "avvalimento degli uffici altrui".

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 del 2010, il "valore aggiunto" delle Agenzie risiedeva nella possibilità, attraverso esse, di superare le difficoltà connesse all'obbligatorietà della telematica.

Le differenze sub a) e sub c) soddisfano altrettante esigenze di riduzione di costi: la seconda realizza, una volta a regime, un risparmio per la P.A.; la prima, attraverso la convergenza obbligatoria di domanda e offerta del servizio, assicura un minor costo anche per le imprese. La lettera c). invece, prefigura un possibile fallimento del sistema fondato sulla centralità del Comune e, come tale, non può che migliorare, attraverso l'implementazione del servizio SUAP da parte della Camera di Commercio, il grado di efficienza di esso nei confronti dell'impresa. Una valutazione economica delle Agenzie di cui alla lettera d), infine, non è ancora compiutamente possibile, dato il loro ancora scarso livello di diffusione: agenzie private cui vengono demandate funzioni anche *lato sensu* pubbliche, infatti, potrebbero risultare come "ulteriore burocrazia". E comunque, appare evidente che la disciplina in materia di SUAP e Agenzie per le imprese di cui ai D.P.R. n. 159 e n. 160 presuppone, ai fini della operatività del sistema, un costante e continuo flusso di informazioni, notizie e dati tra SUAP, Agenzie e Portale nazionale, che, solo ove funzionante a regime, è in grado di garantire alle imprese un servizio rispondente ai dettami normativi, e alle amministrazioni coinvolte un'efficace attività di monitoraggio e la conseguente adozione, ove se ne rilevi la necessità, di misure correttive finalizzate ad eliminare inadempienze, disfunzioni o irregolarità. In tal senso, il MISE, di recente, con nota del 03.09.2014, indirizzata ai SUAP accreditati, li ha invitati a dotarsi dei necessari strumenti informatici in grado di consentire che le dichiarazioni di conformità possano essere trasmesse telematicamente in maniera corretta ed efficace da parte delle Agenzie ai SUAP e poi possano essere inserite nel Portale nazionale, che rappresenta un ulteriore passo in avanti verso la digitalizzazione della P.A. e la creazione del sistema pubblico di connettività (SPC), come previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. n. 82/2005). Esso costituisce infatti il punto di contatto infrastrutturale a livello nazionale di accesso agli Uffici periferici dello Stato, in linea con regole tecniche dettate dal D.P.C.M. 1 aprile 2008, delineando un insieme di infrastrutture tecnologiche e regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione di dati e informazioni tra le amministrazioni (art. 2, co. 2, D.lgs. n. 42/2005, che istituisce il SPC).

La creazione del Portale non ha tuttavia vanificato i lavori e i progetti realizzati nel corso degli anni da Regioni ed Enti locali per la realizzazione di portali a supporto dei SUAP (v. art. 23, co. 2, D.lgs. n. 112/1998). Infatti, l'art. 3, co. 2, del D.P.R. n. 160 prevede che il Portale

dovrà interoperare coi portali e i sistemi informativi realizzati dagli enti territoriali e con quelli successivamente sviluppati a supporto dei SUAP.

Come nella regolamentazione precedente, due sono i procedimenti previsti in capo al SUAP, che, rispetto al D.P.R. n. 447 del 1998, si distinguono in: “automatizzato”, che si svolge nei casi di attività “vincolata” della P.A., e “ordinario”, qualora l’attività amministrativa sia di tipo “discrezionale”. Su di essi influiscono, rispettivamente, le riforme dell’art. 19 e degli artt. 14, 14-ter, 14-quater della L. n. 241/1990 ad opera del D.L. n. 78 del 2010, che hanno introdotto semplificazioni procedurali.

I tratti salienti del primo tipo di procedimento, disciplinato dall’art. 5, D.P.R. n. 160/2010, consistono nella presentazione, in via esclusivamente telematica, della SCIA al SUAP. Quest’ultimo, in caso di verifica positiva, rilascia automaticamente una ricevuta che costituisce titolo autorizzatorio ai sensi dell’art. 38, co. 3, lett. f) ai fini della tutela dei terzi e di autotutela dell’Amministrazione, e a seguito della quale l’interessato può dare inizio immediato alla sua attività. L’inutile decorso di 30 giorni dalla presentazione dell’istanza ovvero dei termini diversi previsti dalle discipline regionali di settore comporta l’applicazione del “silenzio-assenso”.

Quanto al procedimento ordinario, ai sensi dell’art. 7 del medesimo decreto, l’interessato presenta domanda al SUAP che, entro 30 giorni, può richiedere integrazioni, e nei successivi 30 adottare il provvedimento. Per entrambe le fasi è possibile l’applicazione di termini procedurali più brevi, se questi sono previsti nelle specifiche normative regionali²⁵. Il responsabile del SUAP può indire una conferenza di servizi, che è obbligatoria nei casi di procedimenti che superano i 90 giorni. Scaduto il termine di 60 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.

È evidente che ogni automatismo della P.A., che incrementi rapidità e certezza delle decisioni, va guardato con favore sotto il profilo economico, ma la superiore disciplina di riforma dello Sportello unico ha acquisito efficacia in modo graduale²⁶. Nonostante infatti il 30 settembre 2011 (a un anno dalla pubblicazione del D.P.R. n. 160/2010) sia decorso il termine

²⁵D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 “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”, G.U. 30 settembre 2010, n. 229: clausole di «salvaguardia» della normativa regionale, che consentono la deroga in *melius* della disciplina statale sullo SUAP, sono previste nelle seguenti disposizioni del testo normativo richiamato: art. 3, co. 1, lett. a); art. 7, co. 1, 2 e 3; art. 8, co. 1 e 3; art. 10, co. 3.

²⁶I Comuni dovevano attestare al Ministero dello Sviluppo Economico la sussistenza dei requisiti richiesti in capo agli sportelli esistenti nel proprio territorio entro il 28 gennaio 2011. Per i Comuni che non avevano istituito i SUAP in caso questi fossero inidonei, è scattato l’avvalimento alle Camere di commercio il 29 marzo 2011. Nella stessa data è entrato in vigore il procedimento automatizzato, per cui, da allora le SCIA devono essere presentate ai comuni in modalità telematica.

ultimo per la sua entrata in vigore e per l'abrogazione del D.P.R. n. 447/1998²⁷, diverse criticità impediscono la piena efficacia del rinnovato istituto²⁸.

Al fine di scongiurare la paralisi dell'intero sistema, attesa la perentorietà dei termini per l'abrogazione della normativa previgente, a luglio del 2011 è stato modificato l'art. 38 del D.L. n. 112/2008. In specie, sono stati aggiunti due commi (3-bis e 3-ter) in cui sono stati previsti: a) la nomina di un commissario *ad acta* per quei Comuni che, decorso il termine del 30 settembre 2011, sono rimasti "inerti", vale a dire che non si sono accreditati né si sono avvalsi della Camera di Commercio territorialmente competente. Il commissario, che può essere scelto tra i funzionari dei Comuni, delle Regioni o delle Camere di Commercio competenti per territorio, "adotta gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici". La specificazione delle attività commissariali affievolisce l'aspetto sanzionatorio della previsione a vantaggio della finalità perseguita, tesa a garantire l'effettiva operatività del SUAP. Infatti, una volta nominato, il commissario deve provvedere all'avvalimento del Comune inerte ovvero, nel suo ruolo di soggetto terzo, valutare l'esistenza di impedimenti strutturali insuperabili, che possono giustificare temporanee deroghe alla esclusività della via telematica; b) l'adozione di un decreto interministeriale in cui fossero predisposte le misure attuative tese a risolvere le principali criticità emerse in seguito al monitoraggio ex art. 11, co. 1, D.P.R. n. 160 del 2010, è stato pubblicato in G.U. il 16 novembre 2011 al fine di consentirne la massima diffusione, attesa la sua rilevanza per i cittadini, per le imprese e per gli oltre 8.000 Comuni.

Uno dei problemi più delicati da risolvere rimane quello legato all'individuazione dell'ambito di applicazione del SUAP. L'interpretazione corretta delle disposizioni vigenti, alla luce della normativa comunitaria e statale, nonché della giurisprudenza costituzionale, sembra non lasciare alcun margine di equivoco: salvo le deroghe espresse²⁹, passano dal SUAP tutti i procedimenti, anche quelli inerenti la competenza delle amministrazioni che tutelano interessi sensibili, quali: l'ambiente, il paesaggio e il territorio; il patrimonio storico e artistico; la salute e la pubblica incolumità. Oltre al dato formale, può essere considerata l'adozione di due recenti D.P.R. concernenti la disciplina della prevenzione incendi e la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale (rispettivamente nn. 151 e 227 del 2011), in cui è previsto l'espletamento delle relative procedure attraverso lo Sportello unico.

²⁷ Già prima della data in cui era prevista l'entrata in vigore del procedimento automatizzato (29 marzo 2011), le difficoltà operative dovute all'impossibilità di garantire su tutto il territorio nazionale l'attivazione della modalità telematica hanno spinto i Ministeri competenti (Semplificazione Normativa e Sviluppo Economico) ad adottare, il 26 marzo 2011, una circolare in cui si consentiva una proroga della vigenza della normativa pregressa per i procedimenti vincolati con SCIA.

²⁸ Natalini A., Tiberi G. (a cura di) (2010), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino.

²⁹ D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 ("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", G.U. 30 settembre 2010, n. 229), art. 2, co. 4.

A questo proposito occorre forse interrogarsi sull'adeguatezza della dotazione professionale dei SUAP, dato il delicatissimo calcolo costi-benefici che sono costantemente chiamati ad effettuare (o, se si preferisce, l'attività di bilanciamento di diritti ed interessi confliggenti). Il nodo relativo all'applicazione della normativa SUAP s'intreccia infatti con la questione della delimitazione delle sfere di competenza dei soggetti operanti nell'ambito delle autorizzazioni concernenti le attività produttive. A tal riguardo, il dato da cui partire è che l'attuale disciplina, parimenti alla precedente, non incide sull'ordine delle competenze. Come la Corte costituzionale nella sua prima pronuncia in materia (n. 376/2002) ha chiarito, definendo quello che si svolge davanti allo Sportello unico "il procedimento dei procedimenti", la normativa *de quo* disciplina un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti ed adempimenti rientranti nella competenza di amministrazioni diverse, ma tutti necessari affinché l'esercizio dell'attività produttiva possa essere legittimamente realizzata. La semplificazione che si intende realizzare attraverso il SUAP, dunque, è essenzialmente di tipo procedimentale, visto il suo ruolo di coordinamento e di unico punto di accesso e di risposta per il soggetto interessato.

Rispetto, poi, alle attività escluse dall'applicazione della nuova normativa, i Ministeri competenti, in considerazione degli ostacoli persistenti alla completa operatività degli Sportelli unici, sono arrivati ad ammettere alcune deroghe all'applicazione della disciplina vigente limitatamente al procedimento che autorizza la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti gestiti dalla Provincia, se delegata dalla Regione. Le considerazioni che hanno suggerito tale approccio precauzionale sembrano essere attualmente superate in seguito all'adozione dei due D.P.R. nn. 151 e 227, che avvalorano il ruolo di coordinamento del SUAP, per cui esso coordina le diverse fasi procedimentali verso una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le altre amministrazioni coinvolte. Assolve, quindi, al ruolo di autorità procedente del procedimento principale, di cui detiene la responsabilità del corretto svolgimento e del rispetto dei tempi per il rilascio del titolo unico, mentre all'autorità competente resta la responsabilità del merito dell'endoprocedimento e del contenuto dell'atto.

Il corretto funzionamento del SUAP richiede, inoltre, una cooperazione organizzativa e gestionale tra i diversi livelli di governo per consentire la standardizzazione dei procedimenti e la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica in uso nelle amministrazioni. Una tale finalità può essere perseguita attuando quanto disposto dall'art. 12, co. 3, D.P.R. n. 160/2010, che prevede nel merito l'adozione di accordi in sede di Conferenza unificata. Questi sono tanto più urgenti, se si considera che, trascorso quasi un anno dall'entrata in vigore della nuova disciplina sullo Sportello unico, si sono chiaramente delineati due scenari: quello

costituito dai SUAP camerali, per i quali è possibile conoscere i livelli di servizio (uniformi su tutto il territorio nazionale) e di operatività (quante e quali pratiche telematiche vengono gestite per territorio, per attività economica, per tipologia di pratica, ecc.), e quello dei Comuni accreditati, nei quali esiste ancora un alto livello di difformità dovuto alle diverse soluzioni organizzative e strumentali adottate caso per caso (Tab. 2).

Tab. 2 – Diverse tipologie di SUAP adottate dai Comuni					
	ACCREDITATO	CONVENZIONE	DELEGA	SILENTE	Totale
REGIONE	SUAP (n.)	SUAP (n.)	SUAP (n.)	SUAP (n.)	SUAP (n.)
ABRUZZO	205	5	93	2	305
BASILICATA	18	4	109	-	131
CALABRIA	384	-	23	2	409
CAMPANIA	244	13	287	6	550
EMILIA R.	342	2	-	5	349
FRIULI V.G.	142	26	47	2	217
LAZIO	188	52	134	4	378
LIGURIA	60	3	172	-	235
LOMBARDIA	873	280	386	6	1545
MARCHE	226	-	12	1	239
MOLISE	95	-	41	-	136
PIEMONTE	871	23	311	1	1206
PUGLIA	86	30	134	8	258
SARDEGNA	377	-	-	-	377
SICILIA	182	3	169	36	390
TOSCANA	286	-	-	6	292
TRENT. A.A.	-	333	-	-	333
UMBRIA	91	-	-	1	92
VALLE D'A.	74	-	-	-	74
VENETO	59	80	440	-	579
TOTALE	4803	854	2358	80	8095

Fonte: Unioncamere, 2014

Infatti, nonostante la definizione dei requisiti essenziali, i Comuni accreditati hanno organizzato le funzioni di *front-end* e *back-end* scegliendo le soluzioni tecnologiche più consone alla loro organizzazione, comportando ciò una forte disomogeneità sul territorio nazionale delle scelte organizzative, nonché l'adozione di modulistiche diverse per lo stesso adempimento.

Per quanto appena detto, si è prodotta l'inefficienza cui si è fatto riferimento più sopra: una semplificazione è effettivamente tale, e produce incrementi di benessere per la collettività, quando è in grado di assorbire altre prassi e altre regole, riducendo in definitiva il numero di cose che l'agente economico è tenuto a sapere e rispettare per poter produrre o scambiare. Se, viceversa, al buon inizio costituito dallo sfoltimento della procedura fa seguito una divaricazione di prassi e norme comportamentali, si rischia di aver soltanto prodotto un'arteria in più nel già complicato sistema circolatorio delle attività d'impresa italiane. L'effetto che ne deriva rischia di essere lineare: incremento dei costi di informazione e di transazione, peggioramento del rapporto costo-opportunità, riduzione del numero d'impresa, riduzione dell'occupazione.

Non meno urgente è il problema connesso alla completa telematizzazione dei procedimenti davanti allo Sportello che, benché obbligatoriamente imposta dal livello comunitario, è uno dei traguardi più difficili da raggiungere, e l'Italia non è il solo dei Paesi membri ad essere in parte "inadempiente", come detto al superiore paragrafo 1.2. Difatti, se oggi valutiamo le esperienze del SUAP e del ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Information and Communication Technology, ICT*), si può correttamente parlare di una rivoluzione ancora in corso.

Nonostante i superiori tentativi, dunque, i risultati ottenuti sono ancora scarsi, come mostra la bassa posizione assunta dall'Italia (centosedicesima su 190 Paesi) nella classifica realizzata dalla Banca mondiale (2014) relativa, ad esempio, all'indicatore "*dealing with construction permits*"³⁰. Complessità dell'*iter* amministrativo ed elevata burocrazia restano tra le maggiori preoccupazioni avvertite dalle imprese. E ciò perché l'approccio adottato finora, con l'eccezione del Programma Taglia-Oneri, piuttosto che prevedere la sistematica revisione e razionalizzazione della regolamentazione esistente, ha mirato a ridurre l'impatto attraverso interventi di carattere organizzativo, relativi in particolare all'interazione tra amministrazioni e utenti, e procedurale, basati sull'impiego di strumenti di natura trasversale tesi a ridurre l'intervento a monte delle amministrazioni; tentativi che si sono però scontrati con l'elevata frammentazione delle competenze, la complessità del quadro normativo e l'inefficienza della Pubblica Amministrazione.

Il Programma di semplificazione Taglia-oneri si è di fatto dimostrato l'unico strumento con cui si è intervenuti direttamente sulle singole procedure, riducendo ed eliminando gli adempimenti ritenuti "non proporzionati" alle finalità di tutela perseguite. I risultati conseguiti nelle aree di regolamentazione alle quali è stato applicato sono stati positivi. Gli interventi di

³⁰Banca mondiale, (2014), Doing business.

riduzione degli oneri nelle aree di regolazione “lavoro e previdenza”, “prevenzione incendi” e “paesaggio e beni culturali” fino ad ora attuati hanno determinato risparmi annui per le imprese pari a 5,6 miliardi di euro (47 per cento degli oneri misurati). Lo stesso dicasi per gli interventi nelle aree “privacy”, “appalti”, “fisco”, “sicurezza sul lavoro”, “infrastrutture e trasporti” e “ambiente”³¹. La metodologia impiegata, che utilizza strumenti di misurazione consolidati nella prassi internazionale e prevede il forte coinvolgimento delle parti interessate (amministrazioni e rappresentanze degli imprenditori), appare in grado, se applicata in maniera più intensa ed estesa, di produrre significative riduzioni degli oneri derivanti da adempimenti burocratici.

Complessivamente può dirsi dunque che, col passare degli anni, la consapevolezza che per ridurre gli oneri a carico delle imprese sia necessario adottare un approccio sistematico che porti ad un'autentica opera di semplificazione dei procedimenti, sembra essere finalmente maturata nel legislatore. Nella manovra economico-finanziaria adottata nell'agosto 2011 è stato difatti previsto il riordino globale della normativa statale e locale con l'obiettivo di dare attuazione al principio di libertà di iniziativa economica attraverso la riduzione dei regimi autorizzatori esistenti a livello statale e locale.

Il 6 giugno del 2012, nell'Audizione presso la Commissione X della Camera dei Deputati, il Ministro per la P.A. e la semplificazione ha ribadito il suo impegno a rendere effettiva l'operatività degli Sportelli unici e, in particolare, l'intento dichiarato è stato quello di avviare un monitoraggio congiunto con il Ministero dello Sviluppo economico, che prevedesse il massimo coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali in tutte le fasi del processo volto a verificare: 1) lo stato di attuazione dei SUAP (previsto dall'art. 11, comma 1, D.P.R. n. 160 e da tempo sollecitato dalle Regioni e dalle associazioni imprenditoriali); 2) lo stato di avanzamento delle sperimentazioni, che sono propedeutiche sia all'esercizio della delega di cui agli art. 12, commi 2 e 3, del Semplifica Italia, sia alla stessa realizzazione del Piano delle Zone a Burocrazia Zero (ZBZ), previsto dal decreto legge n.69 del 2013.

Sulla scorta di quanto detto, nel corso dei mesi di febbraio e marzo 2013, il MISE, insieme a Unioncamere e Infocamere, ha condotto un'indagine sul funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive in Italia, con l'obiettivo di rilevare le effettive condizioni in cui le imprese e i loro intermediari si trovano a svolgere gli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio o la gestione di un'attività economica.

E' stato preso in esame un campione di 1.000 SUAP, dei quali:

- 661 gestiti da Comuni accreditati presso il Ministero dello Sviluppo Economico;

³¹Dipartimento della Funzione Pubblica (2011), “Report sullo stato di attuazione del programma taglia - oneri”. La legge ha assegnato al Dipartimento la funzione di coordinare le attività di misurazione in raccordo con l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e le amministrazioni interessate per materia.

- 339 gestiti da Comuni che si avvalgono del supporto della Camera di Commercio; di questi, 291 hanno fatto ricorso alla delega prevista dall'art. 4 commi 11-12 del D.P.R. 160/2010, mentre 48 hanno stipulato una convenzione con la Camera di Commercio 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 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.

Nella conduzione dell'indagine è stato adottato il punto di vista dell'impresa: con riferimento all'avvio di un esercizio di vicinato e di un'attività di tintolavanderia, l'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 stati i seguenti:

- efficacia informativa del sito web in relazione ai due procedimenti considerati, agli oneri connessi e alle modalità di pagamento;
- modalità di compilazione e inoltro della pratica;
- 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.

L'indagine non ha preso in esame questioni organizzative e problematiche interne al Comune, connesse all'erogazione dei servizi.

Questo studio su scala nazionale rappresenta, ai fini del presente lavoro, un significativo spunto di riflessione sullo stato dell'arte dell'attuazione della riforma SUAP a due anni dalla sua entrata in vigore, trattandosi, peraltro, di un'indagine condotta adottando il punto di vista dell'impresa.

Faremo leva anche su di esso per la valutazione delle criticità che ancora pertengono al sistema SUAP in Italia, cui è dedicato il prossimo capitolo.

CAPITOLO 2 Un efficace strumento amministrativo per abbattere le “barriere allo startup”

2.1 Il SUAP e la riduzione delle barriere all’imprenditorialità

E’ ormai un dato empirico consolidato nella letteratura economica che il grado di qualità della regolazione incide sulla crescita della produttività e quindi sullo sviluppo dell’economia dei paesi sviluppati.

In questo quadro appare particolarmente indicativo il ruolo delle barriere alla imprenditorialità di natura regolamentare, per cui è nato negli anni uno sforzo di quantificazione di tali barriere che, però, si scontra con notevoli difficoltà di ordine metodologico. Le problematiche maggiori nascono dal reperimento di informazioni accurate sui sistemi regolamentari e nella fase dell’aggregazione delle informazioni, di natura qualitativa e quantitativa.

Sono stati fatti a livello internazionale diversi tentativi di stimare indicatori genericamente riferibili alla “*friendliness*” del sistema legale verso le imprese. Questi indicatori però (ad esempio *l’Economic Freedom Index del Fraser Institute*) in genere si sono concentrati sull’estrazione per via induttiva della misura ricercata, a partire da dati statistici generali sullo stato del Paese e sul peso dello Stato nell’economia. Questo tipo di dati, da un lato, misura l’adeguatezza del sistema legale/regolamentare di un paese indirettamente attraverso la sua *performance* (tassi di crescita, inflazione etc.), che però è necessariamente condizionata anche da altri fattori strutturali diversi dal sistema di regolamentazione; dall’altro, si concentra sull’utilizzo delle risorse da parte dello Stato, trascurando in genere il peso dello stesso nella veste di “regolatore” dell’attività economica.

Uno dei tentativi maggiormente riusciti, invece, orientato verso misure basate su informazioni dirette sul sistema di regolazione, è stato quello di costruire un indicatore comparativo di barriere all’imprenditorialità da parte dell’OCSE sulla base di un database molto ampio, nell’ambito della costruzione di un più generale indicatore di qualità della regolamentazione. Esso riduce al minimo l’influenza dell’intervento dei ricercatori in fase di aggregazione dell’informazione, in questa maniera limitando anche l’effetto di eventuali distorsioni derivanti dai giudizi di valore dei ricercatori stessi.

A tal proposito, lo Sportello Unico per le Attività Produttive si è rivelato nel nostro Paese, sin dalla sua introduzione, il miglior strumento per avviare questo processo di riduzione delle barriere all’imprenditorialità consistente nella semplificazione e nella riduzione delle procedure, dei tempi e dei costi necessari per avviare un’attività imprenditoriale.

Sin da subito ci si è posti il problema di esaminare quanto il SUAP abbia contribuito alla riduzione delle barriere di regolamentazione delle *startup* esistenti in Italia.

In tal senso giova ricordare l'indagine condotta dal FORMEZ, che, seppur datata, è risultata finora quella di maggior pregio e autorevolezza sul tema, fortemente indicativa degli effetti positivi dell'introduzione del SUAP sull'economia. Di tale attività di ricerca si sono voluti riportare di seguito le tabelle e i grafici prodotti dal gruppo di ricercatori del FORMEZ e riprendere il contenuto di alcune loro considerazioni svolte sul metodo di lavoro seguito.

Tale studio si è rivelato particolarmente attendibile nei risultati anche per la metodologia utilizzata, consistente nel valutare l'impatto del SUAP su un indicatore di regolamentazione allo *startup* riconosciuto ed asseverato a livello internazionale: l'indicatore OCSE relativo alla presenza di vincoli amministrativi all'imprenditorialità (*barriers to entrepreneurship*) e dai singoli sottoindicatori che lo compongono, con particolare riferimento a quello relativo al livello dei carichi amministrativi per iniziare una nuova attività economica.

A tal fine si è ricostruita la situazione del nostro Paese precedentemente alla istituzione dello Sportello unico, e poi si è stimato il valore dell'indicatore stesso a legislazione vigente (fine 2002). Ciò ha richiesto una valutazione puntuale del numero di procedure, dei costi associati ad ogni procedura, e quindi dei costi totali e dei tempi di espletamento delle procedure.

L'Italia nel 1998 appariva, come evidenziato da Nicoletti et al (2000), il Paese OCSE con più elevate barriere all'imprenditorialità, come si riscontra dall'elevato valore assunto dal subindicatore "oneri amministrativi allo *startup*".

Tale indagine ha posto in risalto come nel nostro Paese, dopo quella data, con l'istituzione del SUAP, assieme ad altre riforme di semplificazione, si sia determinato nel successivo quinquennio il dimezzamento del numero di procedure necessarie all'inizio attività sia per le ditte individuali che per le società di capitali. Miglioramenti ancora più importanti si sono registrati sui costi di *startup* e, soprattutto, sui tempi di inizio attività.

Il *trend* viene esaminato dal FORMEZ nell'arco del quinquennio 1998 - 2002 con riguardo ai SUAP attivi. Per quanto riguarda le ditte individuali, il numero di procedure (pre e post – registrazione) passa da 11 a 5, i tempi di inizio attività da 16 a 1 settimana, i costi da 1.150 a 340 euro. Ancora più significativa la riduzione per le società per azioni: le procedure passano da 21 a 12, i tempi da 22 a 6 settimane, i costi da 7.700 a 3.516 euro.

Come dimostra lo studio del FORMEZ, a seguito delle variazioni intercorse fra il 1998 (anno antecedente l'introduzione del SUAP) e il 2002, il valore dell'indicatore OCSE "barriere all'imprenditorialità" e dei subindicatori che lo compongono (oneri amministrativi

sullo *startup*, numero, tempi e costi delle procedure, opacità amministrativa e sistema delle autorizzazioni e delle licenze) si è ridotto del 42% (Tab.3).

Tab. 3 – Variazioni registrate a seguito dell'introduzione del SUAP sui valori dell'indicatore OCSE "Barriere all'imprenditorialità" e dei suoi componenti				
Componente: oneri amministrativi sullo STARTUP				
Indicatori dettagliati	Oneri amministrativi per lo START-UP Ditte individuali	Oneri amministrativi per lo START-UP Società di capitali	Oneri amministrativi settoriali	Totale
Pre-SUAP	4,75	5,75	4,5	4,92
Situazione 2002	1,75	3	4,5	2,99
Componente: opacità amministrativa				
Indicatori dettagliati	Sistema di autorizzazioni e licenze	Comunicazione e semplificazione di regole e procedure		Totale
Pre-SUAP	4	0,8		2,56
Situazione 2002	0	0,8		0,36
Indicatore: barriere all'imprenditorialità				
Indicatori dettagliati	Oneri amministrativi sullo START-UP	Opacità amministrativa	Barriere alla concorrenza	Totale
Pre-SUAP	4,92	2,56	1,80	3,34
Situazione 2002	2,99	0,36	1,80	1,94

Fonte: Formez, 2005

Come detto, la riduzione delle barriere all'imprenditorialità, conseguente all'introduzione del SUAP, ha facilitato ed accresciuto la nascita di nuove imprese, contribuendo alla crescita economica e all'occupazione.

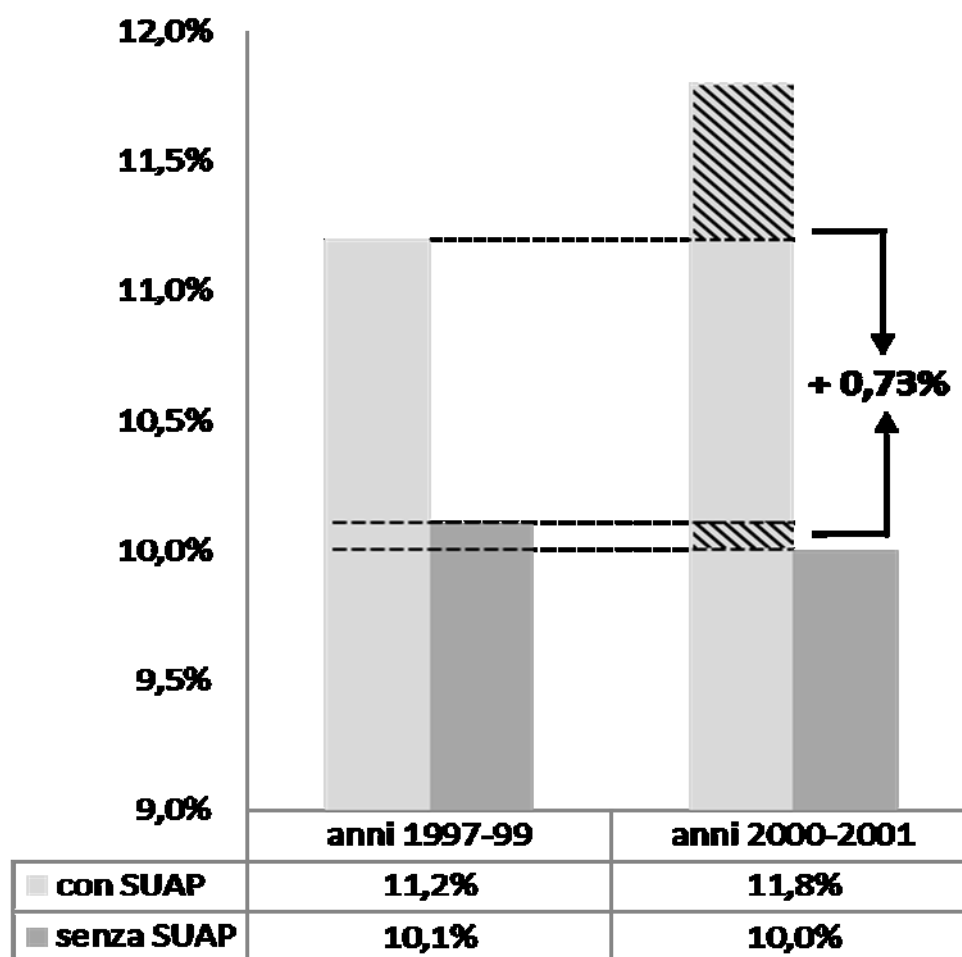
La ricerca del FORMEZ, una volta accertata tale riduzione delle barriere allo *startup*, ha valutato l'impatto economico del SUAP volto a stimare:

1. quanto la riduzione delle barriere allo *startup* è in grado di favorire più elevati livelli di imprenditorialità;

2. come un aumento dei livelli di imprenditorialità è in grado di dar luogo a più elevati tassi di crescita economica e occupazione.

Per quanto riguarda il primo punto, è stato appurato che in un vasto campione di Comuni simili per caratteristiche economiche e produttive, ma diversi per livello di attivazione ed efficienza del servizio Sportello unico, i Comuni con Sportello unico operativo ed efficiente registrano incrementi medi dei tassi di *startup* delle imprese più alti degli altri di circa lo 0,73% (il 6,6% in più rispetto al periodo precedente alla nascita del SUAP).

Questo implica che un Comune con un tasso di *startup* che il FORMEZ ha individuato nella media italiana al 9%, ha migliorato la natalità imprenditoriale al livello di 9,73 nuove imprese per ogni 100 esistenti (Graf.1).



Graf. 1 - Impatto sui tassi di *startup* medi dell'introduzione del SUAP nei Comuni
 Fonte: Formez, 2005

La somma delle aree tratteggiate rappresenta la differenza (fra Comuni con e senza SUAP) negli andamenti medi del tasso di *startup* prima e dopo l'introduzione del SUAP, e dunque, misura l'impatto sulla vivacità imprenditoriale locale di quest'ultimo.

Per quel che concerne il secondo punto, il FORMEZ ha esaminato in quale misura l'imprenditorialità contribuisca al processo di crescita nelle diverse macro aree che caratterizzano l'Italia, vale a dire le Regioni.

Il risultato statistico (Tab.4) mostra l'esistenza di un solido e positivo legame fra tessuto imprenditoriale (misurato nelle sue due dimensioni della densità e del tasso di natalità d'impresa) e l'andamento di alcune variabili rappresentative della crescita economica (valore aggiunto, produttività totale dei fattori, occupazione).

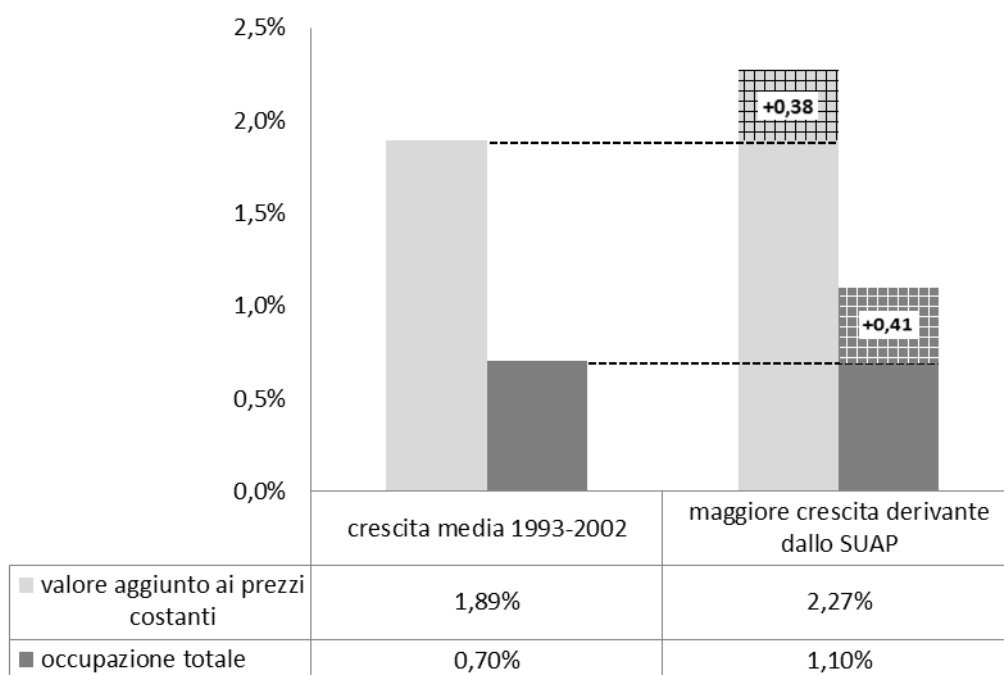
Tab. 4 - Impatto dell'introduzione del SUAP sulla crescita economica e sull'occupazione – Totale economia al netto di banche, assicurazioni, servizi professionali e servizi sociali

Stima dell'impatto dell'introduzione del SUAP sul tasso di <i>startup</i>	Impatto sulla crescita del valore aggiunto		Impatto sulla crescita dell'occupazione		
	Coefficiente d'impatto dello <i>startup</i> sul valore aggiunto	Impatto SUAP sul valore aggiunto	Coefficiente d'impatto dello <i>startup</i> sull'occupazione	Coefficiente d'impatto del Valore aggiunto sull'occupazione	Impatto SUAP sull'occupazione
0,7337 %	0,520	0,38 %	0,451	0,211	0,41 %

Fonte: Formez, 2005

L'analisi ha evidenziato come ogni punto percentuale in più del tasso di natalità d'impresa potrebbe generare una maggiore crescita economica dello 0,52%, mentre il contributo alla crescita dell'occupazione risulta pari allo 0,45%. Se si considera, poi, anche l'aumento che una maggiore natalità d'impresa genera sul complessivo tessuto imprenditoriale (cd. densità imprenditoriale), nel lungo periodo il contributo del SUAP alla crescita economica risulterebbe ancora più forte.

Dal momento che l'apporto del SUAP al tasso di natalità delle imprese era risultato pari allo 0,73%, legando l'evidenza empirica risultante dalle due analisi è stata possibile, secondo il FORMEZ, offrire una prima quantificazione dell'impatto economico riconducibile all'introduzione del SUAP, sia pure basata sui due soli anni successivi alle prime esperienze sul territorio, e sulla considerazione dei soli casi di eccellenza. Secondo questa quantificazione, l'impatto si tradurrebbe in una maggiore crescita del valore aggiunto, sostenibile nel lungo periodo, pari allo 0,38%, e dell'occupazione pari allo 0,41%(Graf.2).



Graf. 2 - Impatto dell'introduzione del SUAP sulla crescita economica ed occupazionale

Fonte: Formez, 2005

Da tutto quanto esposto si deduce che il processo di crescita economica è dunque condizionato negativamente dalla restrittività della regolazione.

L'OCSE, in un documento³² sui legami fra policy e crescita economica, sottolinea come, sebbene le condizioni strutturali relative al contesto macroeconomico continuino a svolgere un ruolo centrale nella determinazione delle strategie generali per la crescita, una sempre maggiore importanza deve essere attribuita a quei fattori in grado di incidere sulla capacità dei mercati di adattarsi e di sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Fra questi fattori, particolare attenzione viene riservata alla regolamentazione dei mercati ed al ruolo che essa può svolgere sul livello di innovazione e di attività imprenditoriale. In particolare, il documento contiene una serie di correlazioni fra alcuni indicatori relativi al livello di regolamentazione dei mercati e le relative performance produttive, da cui si evidenzia come l'imposizione di eccessivi vincoli amministrativi abbiano un impatto negativo non solo sull'efficienza dei mercati, ma anche sul complessivo processo di crescita del sistema economico. Le correlazioni più significative sono quelle fra l'incremento della produttività totale dei fattori e alcuni indicatori relativi alla presenza di vincoli regolamentari. La correlazione negativa fra l'indicatore relativo alla presenza di vincoli amministrativi all'imprenditorialità e l'andamento della produttività totale dei fattori è di gran lunga la più forte nonché la più significativa da un punto di vista statistico e, ai fini della nostra analisi, la

³² OECD (2000b) "Links between policy and growth: cross country evidence".

circostanza di maggiore interesse proviene dalla scomposizione dell'indicatore relativo alle barriere all'imprenditorialità.

Con riguardo, invece, al nesso fra regolamentazione dell'accesso delle imprese al mercato e creazione di nuova occupazione, merita considerazione l'analisi di Fonseca, Lopez-Garcia e Pissarides (2001), i quali hanno sviluppato un modello in cui gli agenti partecipanti possono in ogni momento scegliere se diventare imprenditori o cercare lavoro come occupati dipendenti. La scelta di ciascun partecipante è basata sulla massimizzazione del proprio *payoff*, data una distribuzione delle abilità imprenditoriali fra la popolazione. Sulla base di tale modello, gli autori dimostrano come, al crescere dei partecipanti al mercato che scelgono di diventare imprenditori, aumenti la creazione di posti di lavoro.

I costi necessari ad avviare l'attività imprenditoriale influenzano il risultato di equilibrio ottenibile con il modello, dal momento che un individuo può diventare imprenditore solo pagando il costo per lo *startup*. Più elevati costi di *startup* scoraggiano i potenziali imprenditori e, conseguentemente, la creazione di posti di lavoro. Tale fenomeno dovrebbe riscontrarsi soprattutto in quei settori produttivi, come servizi e *new economy*, caratterizzati dalla pervasiva presenza di imprese di piccole dimensioni. La regolamentazione dell'accesso delle imprese al mercato tende ad avere un impatto regressivo, data la sua natura di "costo fisso", che quindi incide negativamente soprattutto sulle nuove iniziative imprenditoriali di piccola dimensione. E questo sia perché i costi, diretti ed indiretti, legati alla regolamentazione incidono sull'economicità della gestione in misura proporzionalmente maggiore nelle aziende di piccole dimensioni, sia perché la scarsa dimensione, strutturazione e dotazione di capacità manageriali delle imprese di nuova costituzione determina una naturale minore capacità di far fronte alle richieste degli uffici delle varie amministrazioni.

Fonseca, Lopez-Garcia e Pissarides dimostrano come sussista una relazione fra costi di *startup* e occupazione, per cui, in equilibrio, a costi di *startup* più elevati corrisponderebbero più bassi tassi di occupazione. Al fine di fornire anche una evidenza empirica a supporto delle loro conclusioni, essi procedono poi alla costruzione di un indice relativo ai costi per lo *startup* basato sull'integrazione del numero di procedure e settimane necessarie per avviare una nuova attività imprenditoriale.

Dalla conseguente analisi dei dati risulta, a livello dei principali Paesi OCSE, una correlazione negativa fra il valore assunto dall'indice rappresentativo dei costi dello *startup* e i flussi da occupazione dipendente verso quella indipendente da un canto e, dall'altro, il tasso di occupazione.

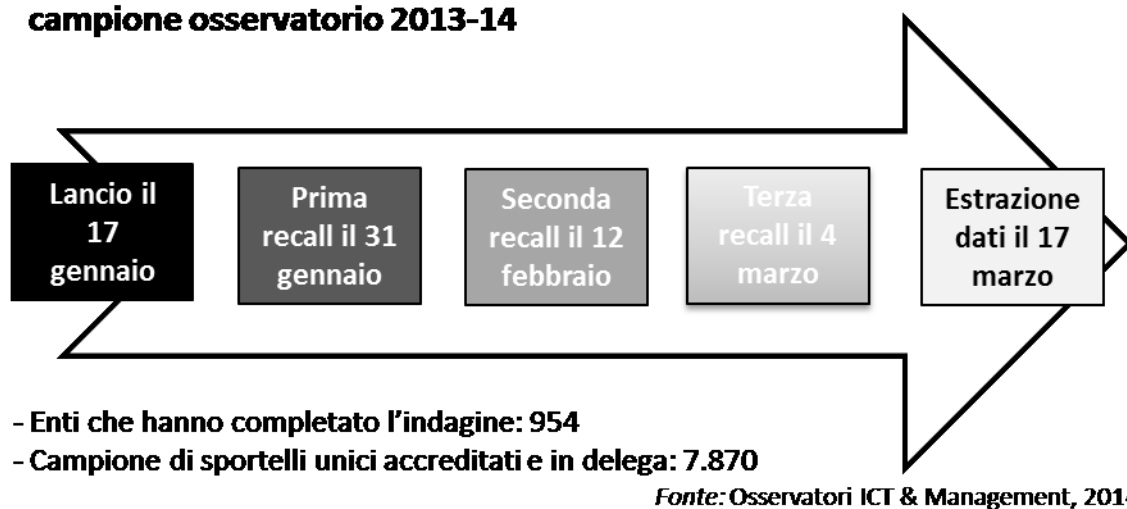
2.2 Le problematiche non ancora risolte sulla corretta operatività del nuovo regolamento SUAP (D.P.R. n. 160/2010)

Migliorare l'efficacia della disciplina in materia di SUAP oggi vuol dire essenzialmente individuare le attività utili a sciogliere i nodi più rilevanti alla corretta operatività del D.P.R. n. 160/2010³³, come in parte già accennato al capitolo 1, paragrafo 1.3.

Il monitoraggio istituzionale, come previsto dall'art. 11, comma 1, della predetta normativa, deve diventare un'attività costante al fine di consentire un continuo e migliore confronto e raccordo tra i soggetti incaricati di dare attuazione alla disciplina SUAP.

In tal senso giova ricordare una recente analisi svolta dal prestigioso Osservatorio EGovernment del Politecnico di Milano sulla base di dati acquisiti nel 2014 dai 954 Enti che hanno partecipato all'indagine condotta ad inizio del medesimo anno (Sportelli gestiti in autonomia dal Comune, in forma associata, oppure delegati alle Camere di Commercio) su un campione di 7.870 Sportelli unici (Graf.3).

Graf. 3 – Indagine sullo Sportello Unico per le Attività Produttive, campione osservatorio 2013-14

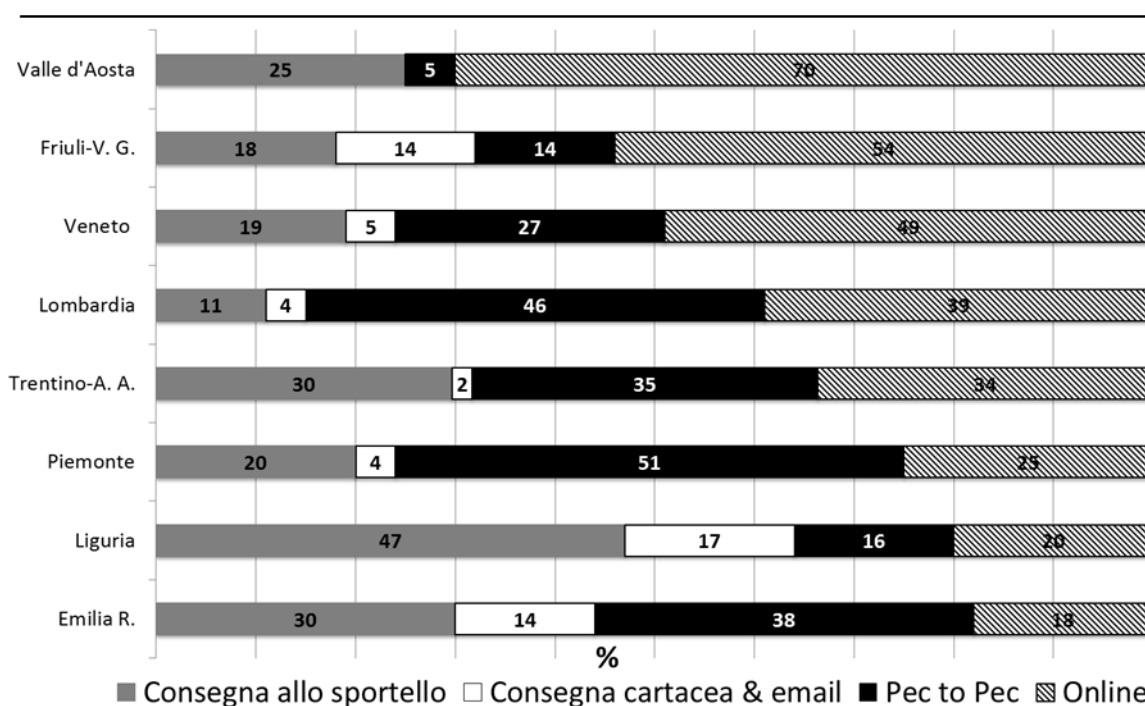


Al riguardo si ribadisce, come intervento prioritario per la compiuta realizzazione della riforma, la necessità di dare concreta attuazione all'art. 12, comma 3 del D.P.R. n. 160/2010, secondo cui il Governo, le Regioni e gli Enti locali promuovono intese o concludono accordi finalizzati ad assicurare la standardizzazione dei procedimenti, l'unificazione, almeno in ambito territoriale, della modulistica delle amministrazioni responsabili dei subprocedimenti, nonché la definizione di criteri minimi di omogeneità della modulistica a livello nazionale.

³³ Trombino D. (2010), La riforma dello Sportello Unico Attività Produttive, Maggioli editore.

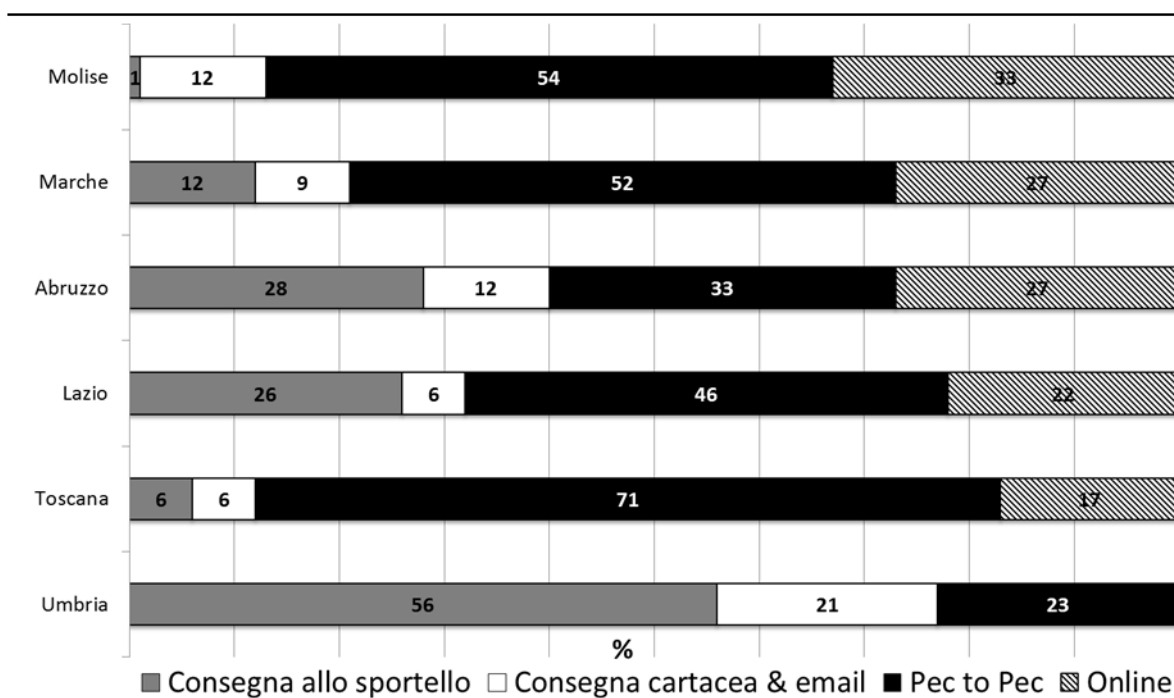
Allo stesso modo diventa fondamentale: a) completare, ai sensi dell'art. 12, comma 4, D.L. n. 5/2012, la ricognizione dei regimi autorizzatori in materia di attività produttive e il loro adeguamento a quanto previsto dalla Direttiva comunitaria 2006/123/CE; b) risolvere le ultime criticità legate alla digitalizzazione dei procedimenti, la cui carenza in alcuni casi non consente neanche il completamento online delle procedure. Sul punto, dalla richiamata ricerca condotta dal Politecnico di Milano, risulta che il 72% degli Sportelli ha implementato almeno un canale telematico per l'avvio dei procedimenti (con un incremento del 13% rispetto al 2012) (Graff. 4,5 e 6);

Graf. 4 – Modalità di avvio dei procedimenti (nord)

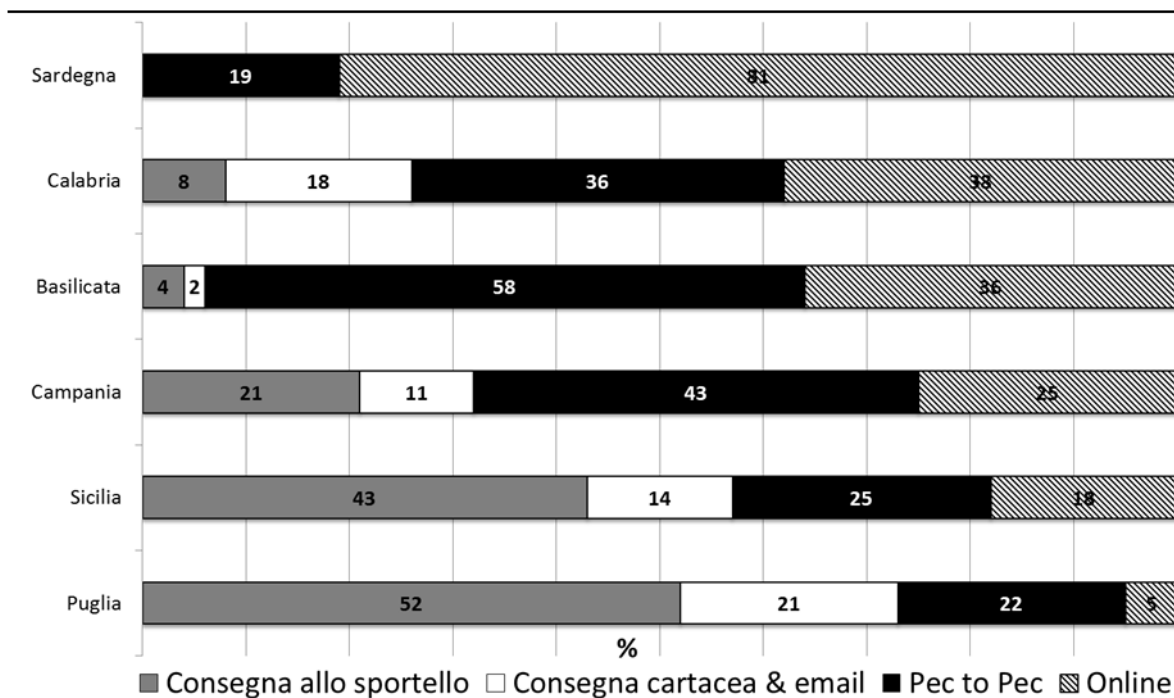


Fonte: Osservatori ICT & Management, 2014

Graf. 5 – Modalità di avvio dei procedimenti (centro)



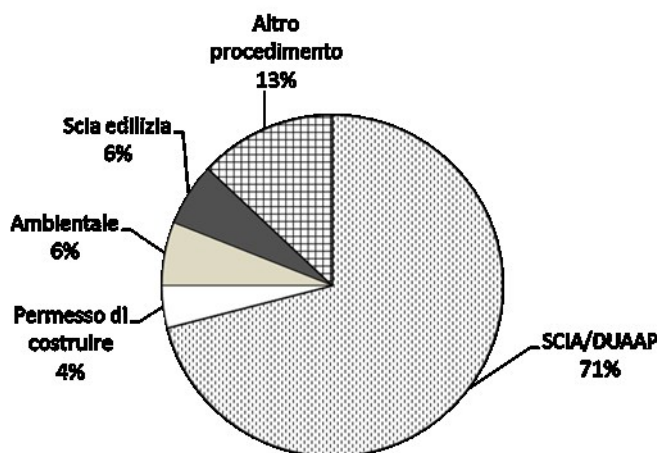
Graf. 6 – Modalità di avvio dei procedimenti (sud)



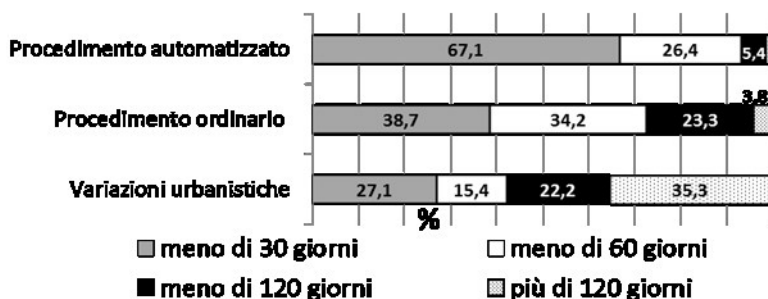
c) incoraggiare i Comuni più piccoli ad agevolare la gestione associata delle funzioni dello Sportello unico; d) realizzare il coordinamento tra la disciplina SUAP e le normative di settore relativamente alla tempistica delle fasi dei singoli procedimenti (Graf.7);

Graf. 7 – Procedimenti e tempistiche

Tipologia dei procedimenti



Tempo medio di conclusione



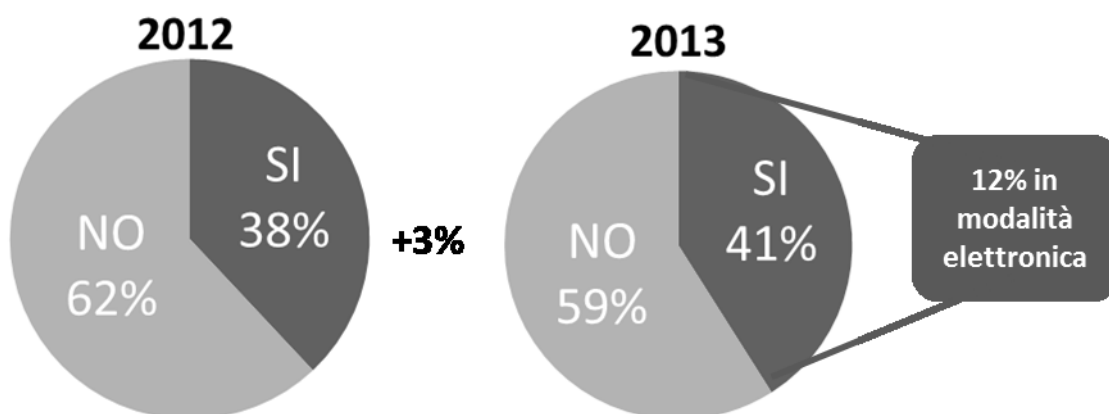
Fonte: Osservatori: ICT & Management, 2014

e) incentivare la pubblicazione, sui siti istituzionali propri di ciascuna Pubblica Amministrazione, dell'elenco degli atti e dei documenti che chi fa la domanda ha l'onere di produrre a corredo della richiesta per ciascun procedimento amministrativo attivato ad istanza di parte; f) dare concreta attuazione alle Linee Guida in materia di controlli, elaborate ai sensi dell'art. 14 del D.L. n.5/2012, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale 19 febbraio 2013, n. 42. anche alla luce del recente art.25 del D.Lgs. n.33/2013.

Tra le maggiori criticità in essere, rimane rilevante quella relativa alla gestione della documentazione e dei pagamenti all'interno degli uffici coinvolti a diverso titolo nella gestione delle pratiche:

- se più dell'80% degli allegati alla pratica vengono inoltrati tramite la piattaforma adottata dal SUAP e vengono protocollati digitalmente, solamente il 6% degli Enti ha unificato gli uffici che si occupano di impresa in un'unica unità organizzativa, evitando quindi la trasmissione interna di documenti. Se per circa il 36% dei SUAP la documentazione viene inoltrata agli uffici direttamente dalla piattaforma utilizzata dalle imprese per la compilazione della modulistica, per il 41% la trasmissione avviene invece tramite posta elettronica (in cui prevale nettamente quella certificata) mentre l'8% dei rispondenti afferma di utilizzare sistemi innovativi come i gestori documentali o cartelle condivise;
- i canali messi a disposizione dai SUAP per il pagamento degli oneri sono ancora prevalentemente quelli tradizionali: il bollettino postale (82%), il bonifico bancario (54%), lo sportello bancario (32%), lo sportello comunale (30%). Ancora poco diffusi i canali innovativi: il sito internet (20%), gli esercizi commerciali convenzionati (13%), il SEPA (13%), le applicazioni su dispositivi mobili (10%).
Si evidenzia inoltre una scarsa integrazione tra i canali e la difficoltà, per quelli più innovativi, a supportare tutto il processo di interazione, richiedendo così alle imprese uno o più ulteriori passaggi attraverso i canali tradizionali per poter completare il procedimento: solo nel 29% dei casi lo scambio di informazioni tra SUAP ed imprese avviene completamente in modalità telematica;
- con riferimento all'interazione tra il SUAP e gli altri enti pubblici coinvolti nel procedimento, i problemi di trasmissione delle informazioni riguardano principalmente le amministrazioni periferiche dello Stato (67%). Per valutare congiuntamente le pratiche, il 41% dei SUAP adotta la conferenza dei servizi (il 3% in più rispetto a un anno fa), sebbene sia ancora poco diffusa la Conferenza di servizi telematica (12%) (Graf.8).

Graf. 8 – Indagine sullo Sportello Unico per le Attività Produttive: utilizzo della Conferenza di Servizi



Fonte: Osservatori ICT & Management, 2014

Oltre a quanto detto, ad oggi la normativa vigente rimane lacunosa in particolare riguardo la definizione di un unico modello organizzativo, dal momento che è possibile la compresenza di uffici “leggeri” di coordinamento (che si limitano ad assicurare il dialogo fra il cliente/utente e l’Amministrazione, garantendo l’impulso del procedimento nei tempi prescritti e regolando l’attività degli uffici competenti) e di più complessi uffici “pesanti”, muniti delle necessarie risorse organizzative e competenze tecniche (che valutano direttamente al proprio interno i diversi profili di merito, urbanistico, edilizio, ambientale, amministrativo, economico, di competenza del Comune).

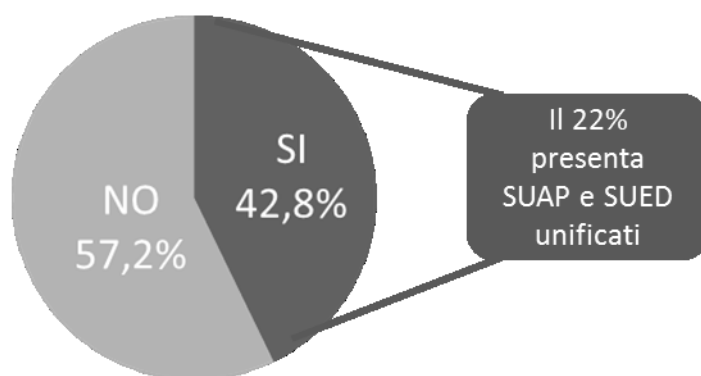
Parimenti, si pone ancora l’interrogativo se adottare uno specifico regolamento comunale per disciplinare l’organizzazione, l’attività, le competenze e le responsabilità del SUAP. La normativa vigente al riguardo tace. Pertanto, il Comune potrà comportarsi liberamente, potendosi infatti adottare un regolamento *ad hoc*, di competenza del Consiglio comunale, oppure inserire la disciplina del SUAP nel regolamento di organizzazione, di competenza della Giunta comunale. Il regolamento, a sua volta, potrà essere “pesante”, con una disciplina analitica del procedimento, oppure “leggero”, con un’articolazione per linee guida degli elementi di fondo. Va da sé, che per le ragioni fino a qui svolte, l’economista pubblico non potrà che caldeggiare l’adozione di regolamentazioni le più “leggere” possibili, e le modalità di adozione le più rapide possibili.

Una questione molto delicata è costituita, poi, dalla collocazione organizzativa dello Sportello all’interno dell’amministrazione comunale. Ovviamente non spetta alle istituzioni di livello superiore ingerire negli *interna corporis* dei Comuni. Non è facile immaginare che cosa possa essere fatto a livello centrale o regionale al riguardo, ma certo l’attribuzione

diretta alla responsabilità del Sindaco e/o del Direttore/Segretario Generale potrebbe aiutare non poco ad affermare la centralità dello Sportello nella strategia di relazione tra l'Amministrazione pubblica nel suo insieme e il mondo delle imprese.

E' auspicabile pure che al più presto si arrivi capillarmente su tutto il territorio nazionale al coordinamento tra il SUAP e il SUE (Sportello Unico Edilizia), come da ultimo riformato dal D.L. 83 del 2012, la cui normativa è entrata in vigore a febbraio del 2013. In proposito l'Osservatorio EGovernment del Politecnico di Milano rileva che solo circa il 43% dei SUAP gestisce anche i procedimenti di edilizia produttiva e, di questi, appena il 22% ha unificato le funzioni di Sportello Unico per le Attività Produttive con quelle dell'Edilizia (Graf. 9).

Graf. 9 – Indagine sullo Sportello Unico per le Attività Produttive: utilizzo dei SUAP per gestire i procedimenti edilizi



Fonte: Osservatori ICT & Management, 2014

Sul punto giova ricordare che l'ANCI, con una nota pubblicata nel gennaio del 2013, ha fornito le indicazioni per consentire il coordinamento dei due Sportelli al fine di rendere la relativa normativa efficace. In particolare, nella predetta nota si chiarisce che il SUE è decisivo per la parte di edilizia residenziale mentre il SUAP per quella non residenziale/produttiva. Purtroppo, la normativa che ha trasformato il SUE in organo decisivo (D.L. 83/2012) ne prevede espressamente l'obbligatorietà solo per il permesso di costruire, non per la DIA (super-DIA), SCIA e attività di edilizia libera. Per tale ragione l'ANCI ha proposto che la normativa venisse modificata rendendo obbligatorio il procedimento unico da parte del SUE in tutti i casi e, nel frattempo, ha suggerito che i Comuni adottassero modalità operative e intese con le altre pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento per la raccolta dei pareri e le autorizzazioni endoprocedimentali

nei casi di DIA, SCIA e edilizia libera. Secondo la Nota, inoltre, la condivisione tra le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento dei tempi per la conclusione delle rispettive fasi (pronuncia pareri e chiusura endoprocedimenti collegati) sarebbe utile per consentire il rispetto dei termini previsti dall'art. 7, D.P.R. 160/2010.

L'ANCI ha pure proposto, al fine di incentivare l'associazionismo tra i Comuni quale strumento efficace a garantire il funzionamento del SUAP, la modifica dell'art. 14, D.L. 78/2010, aggiungendo, tra le funzioni fondamentali dei Comuni, il SUAP e le funzioni ad esso connesse relative allo sviluppo economico del territorio. Quanto al coordinamento tra SUAP e SUE in materia di edilizia produttiva, in assenza di una normativa espressa sul punto, si considera che due potrebbero essere le ipotesi:

- a) se tale materia è attribuita al SUAP, questo gestisce gli ordinari subprocedimenti edilizi e al SUE residua la competenza di edilizia residenziale;
- b) se l'edilizia produttiva resta in capo al SUE, questo gestisce i subprocedimenti edilizi e trasmette al SUAP i relativi atti conclusivi.

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

CAPITOLO 3 Le Regioni e l'efficienza del modello di collaborazione tra SUAP e Camera di Commercio

3.1 Il ruolo “necessario” delle Regioni ai fini dell'operatività del SUAP e la sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2010, n. 15

Ci si è interrogati su quale sia il ruolo delle Regioni nell'attuale contesto riformato.

Molti autori³⁴ annoverano la materia delle “attività produttive” tra quelle di competenza c.d. residuale regionale, ma nel caso specifico dello Sportello unico, alla luce anche della giurisprudenza costituzionale, sembra delinearsi una separazione tra la disciplina del SUAP, di competenza esclusiva statale, e altri ambiti relativi genericamente alle attività produttive, di competenza regionale.

Dalla lettura del dettato normativo del 1998 appare chiaro che il legislatore statale ha scelto di disciplinare solo per sommi capi il raccordo tra la nuova funzione autorizzatoria del Comune, da esercitarsi tramite lo Sportello unico, e le competenze regionali, sia derivanti dallo stesso D. Lgs. n. 112/1998, sia preesistenti.

Da un lato, l'art. 23 del D. Lgs. n. 112/2008 affida alle Regioni il compito del “*coordinamento e miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese*”, precisando che l'assistenza deve consistere nella “*raccolta e diffusione anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi ed alla attività delle unità organizzative di cui all'art. 24 (sportello unici), e delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei dipendenti e del lavoro autonomo*”.

Dall'altro lato, l'art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 447/1998 si limita a ribadire l'obbligo per le Regioni di stabilire forme di “*coordinamento e raccordo*” per la diffusione delle informazioni da parte dello Sportello unico.

Entrambe le previsioni sembrano, perciò, delineare un modello di intervento regionale di tipo residuale, caratterizzato dall'assenza dei poteri autoritativi tipici del livello regionale e fondato su un rapporto di strumentalità rispetto all'esercizio dei compiti da parte del SUAP. Questa previsione è in coerenza con la preminenza del livello comunale: l'intervento della Regione, secondo il volere del legislatore, sembra in sostanza delinearsi nella predisposizione e messa in rete di informazioni *lato sensu* connesse al procedimento per la realizzazione di impianti produttivi.

³⁴Bin R., “Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi” (2001), Giuffrè ed, p. 129; Cassetti L., “Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza (2001).

Rispetto al carattere di questi poteri, risulta quasi in controtendenza la espressa attribuzione alle Regioni della competenza alla determinazione dei criteri per l'individuazione dei c.d. "impianti a struttura semplice", per i quali è previsto un procedimento autorizzatorio abbreviato dall'art. 6, comma 6, del D.P.R. n. 447/1998, e, soprattutto, appare anomalo il potere di disciplinare, con proprie leggi regionali, le c.d. aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate, destinate alla produzione di servizi.

Se, dunque, questo è il quadro normativo statale delle competenze regionali, è significativo constatare come, in sede di attuazione, le Regioni si siano ritagliate un ruolo significativamente più esteso di quello desumibile dalle citate disposizioni. Tale espansione, sia pure diversa nelle scelte e contenuti, si fonda su due presupposti.

In primo luogo, rileva la funzione di promozione prevista dall'art. 23 del D. Lgs. n. 112/1998, secondo cui le Regioni hanno ritenuto che la effettiva realizzazione ed operatività degli Sportelli unici rappresentasse un obiettivo primario nella politica regionale di sviluppo del territorio. Qui si può cogliere l'eco di una preoccupazione "interventista": il pubblico si fa carico di "promuovere lo sviluppo", sebbene attraverso un'azione solo defatigante della burocrazia preesistente. L'attività interpretativa degli enti fu quella di considerare i conferimenti operati dal citato art. 23 quale base per una più ampia funzione di coordinamento e di indirizzo del sistema economico territoriale, soprattutto in relazione all'offerta dei servizi di assistenza alle imprese.

In secondo luogo, tutte le Regioni hanno interpretato estensivamente la potestà ad esse riconosciuta dall'art. 2, comma 1, della Legge n. 59/1997, nelle materie non rientranti nella potestà legislativa concorrente.

Sulla base di questi elementi appare, quindi, rilevante che la previsione di un ruolo attivo delle Regioni nella realizzazione degli Sportelli unici abbia ricevuto una prima ufficiale definizione nell'accordo tra Stato, Regioni ed Enti locali del 1 luglio 1999, cui è seguita l'emanazione della circolare dell'8 luglio 1999, proveniente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e diretta a tutti i Ministeri, con la quale è stato diffuso il contenuto dell'accordo stipulato fra Governo e la Conferenza Unificata.

L'inserimento delle norme sullo Sportello unico nelle leggi regionali attuative del D. Lgs. n. 112/1998 spiega quindi la presenza di alcuni denominatori comuni a tutte le Regioni, ma al tempo stesso costituisce la causa di divari che caratterizzano le singole previsioni normative regionali. È qui il caso di interrogarsi sull'opportunità di questa decisione legislativa dal punto di vista economico: ha senso intervenire per unificare gli Sportelli quando si opera per moltiplicare le differenze tra diversi territori dello stesso Stato? A cosa vale accentrare in un unico Sportello tutte

le competenze necessarie a sostenere una attività di impresa quando la medesima impresa dovrà scontrarsi con un modello affatto differente ove semplicemente varchi i confini della regione?

In ogni caso, resta determinante il fatto che molte Regioni abbiano colto l'occasione della attuazione della normativa statale per realizzare un più generale ripensamento del proprio ruolo, sia in qualità di promotori, sia in quello di soggetti titolari di competenze connesse al procedimento gestito dallo Sportello unico: con effetti, per un verso senz'altro positivi, ma non senza inevitabili attriti e sovrapposizione con la disciplina statale, specie per le Regioni che hanno esteso di fatto il loro intervento dalla mera funzione di coordinamento ad una funzione di integrazione normativa del procedimento autorizzatorio³⁵, o, addirittura, una funzione di controllo sostitutivo sull'operato dei Comuni – in quest'ultimo caso si pensi alla regione Veneto, che ha previsto normativamente il potere della Giunta di nominare commissari *ad acta*, previa diffida, nel caso in cui Comuni non provvedano alla realizzazione dello Sportello unico, ai sensi dell' art. 39, L. R. n. 11/2001.

Alla luce di ciò, può dirsi che, per le politiche regionali in materia di SUAP adottate a seguito delle normative del 1998, vi sia una sostanziale coerenza con i principi della riforma, ed in particolare con il principio di sussidiarietà verticale che costituisce il fondamento dell'attribuzione ai Comuni della nuova competenza.

Passando invece ai tempi a noi più prossimi, è possibile rilevare come la riforma del SUAP ad opera dell'art. 38 del D. L. n. 112/2008, sia stata interpretata da alcune Regioni come un mancato riconoscimento, da parte dello Stato, di tutta la legislazione regionale prodotta negli anni, ma soprattutto, dell'importante ruolo sopra descritto.

In tal senso ha contribuito l'orientamento introdotto dalla Corte costituzionale con la sentenza 15/2010, che ha fatto rientrare nella competenza esclusiva statale la disciplina dello Sportello unico, come materia ascrivibile alla lettera r) del secondo comma del riformato articolo 117 Cost. .

La Corte si pronuncia su un ricorso notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 20 ottobre 2008 dalla Regione Emilia-Romagna, che aveva promosso questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui al comma 3 dell'art. 38 del D. L. n. 112/2008. Il disposto, che prevede di procedere alla semplificazione e al riordino della disciplina dello Sportello Unico per le Attività Produttive con un Regolamento, era, secondo la ricorrente, lesivo del principio di leale collaborazione poiché avrebbe inciso sulle materie di competenza regionale attinenti alla disciplina delle attività produttive. A questa contestazione si sommava il ricorso, notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri lo stesso 20 ottobre 2008, promosso dalla Regione Veneto e

³⁵ L. r. 5 gennaio 2000, n. 1 Regione Lombardia (consultabile su www.regione.lombardia.it), che disciplina i criteri e le modalità operative per l'affidamento di specifiche fasi istruttorie ad altre Amministrazioni ed Enti pubblici, facoltà direttamente riconosciuta ai Comuni dall'art. 9 del D.P.R. n. 447/1998; atto di indirizzo e coordinamento della Giunta regionale Abruzzo, approvata con D.G. n. 2752/1999; circolare della Giunta regionale Emilia Romagna, approvata con D.G. n. 1367/1999; la direttiva del Piemonte, approvata con D.G. n. 27546/1999.

concernente l'art. 43, comma 1, del citato D.L. n. 112/2008. La ricorrente osservava che la disposizione prevede la possibilità di stabilire i criteri per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati, destinati a favorire l'attrazione e la realizzazione di progetti di sviluppo, attraverso un decreto statale. Essendo tali aiuti di incidenza regionale, l'intervento statale sarebbe in contrasto con il comma 4 dell'art. 117 Cost. se destinato ad incidere su materie di competenza esclusiva regionale, altrimenti violerebbe il comma 3 dello stesso articolo ove si riferisse a materie di competenza concorrente, non limitandosi a porre i principi fondamentali.

La Corte, nella decisione, dichiara infondate entrambe le pretese: da un lato, esclude la possibilità che la disposizione sul SUAP possa rientrare nelle materie afferenti all'industria, commercio, agricoltura, artigianato ecc., di competenza regionale, facendola invece rientrare nella competenza strettamente statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera r), Cost. .

Dall'altro lato, anche le questioni attinenti l'art. 43, comma 1, vengono definite come di competenza esclusivamente statale.

La decisione in esame si inserisce così in un filone giurisprudenziale che ha, come conseguenza, il riaccentramento dell'esercizio della competenza legislativa nelle materie che disciplinano le attività produttive e limita, indirettamente, ma in modo significativo, la potestà legislativa e di indirizzo politico delle Regioni.

Non può non ravvisarsi, qui, il soddisfacimento di uno degli obiettivi di efficienza cui più volte ci si è riferiti in questo lavoro: di fronte alla necessità di semplificare i percorsi di accesso all'attività di impresa, una disciplina che lasciasse autonomia normativa - sebbene di dettaglio - ad enti territorialmente troppo piccoli, quali effettivamente sono le Regioni d'Italia nel contesto della concorrenza internazionale, farebbe cattivo servizio all'imprenditore intenzionato a valicare i troppo ristretti confini regionali.

È proprio quel che fa la Corte quando riconduce all'attività di coordinamento l'azione legislativa impugnata dalla Regione Emilia-Romagna volta a disciplinare il funzionamento dello Sportello unico attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme, e "ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali".

La questione più problematica relativa all'art. 38 del D.L. n. 112/2008 oggetto della predetta impugnativa ha però portata molto più ampia di quella descritta nella sentenza in esame. Al momento della sua entrata in vigore, il Regolamento di delegificazione si inserisce in un contesto

legislativo molto diversificato, in cui molte Regioni avevano già autonomamente disciplinato il procedimento dello Sportello unico e le funzioni amministrative ad esso connesse, introducendo importanti elementi di semplificazione per l'avvio e l'esercizio delle attività produttive. Anche volendo accedere al riparto delle competenze ora delineato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 15/2010, permangono comunque nel procedimento amministrativo unico alcuni aspetti di sicura competenza regionale. D'altronde, la questione non è nuova. La Corte aveva già affrontato³⁶ il tema con riferimento all'assetto delle fonti anteriore alla riforma costituzionale del 2001, ed era arrivata a sostenere che la delegificazione, in materie di competenza regionale, poteva operare esclusivamente con effetti limitati alla precedente normativa statale di dettaglio e che "i regolamenti governativi in questione non risultano legittimati a disciplinare, per la naturale distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni [che era] desumibile dall'art. 117 della Costituzione, le materie di spettanza regionale. Tale soluzione interpretativa consentiva di non violare le competenze costituzionali delle Regioni e fugava ogni dubbio sulla possibilità di considerare le norme delegificate come norme di principio per le Regioni nelle materie di competenza concorrente.

La soluzione a cui era giunta la Corte in vigore del precedente assetto costituzionale dovrebbe esser valida, a maggior ragione oggi, nonostante si riconduca la disposizione impugnata dalle Regioni alla competenza esclusiva statale.

Tale ultimo autorevole orientamento giurisprudenziale non esclude infatti che gli Enti regionali, nell'esercizio della loro competenza in materia di attività produttive e nelle funzioni conferite dal D. Lgs. n. 112/1998, possano intervenire legislativamente per dare impulso e sostegno alla attuazione della riforma formulata dalla Stato centrale. A tutto ciò si sommi anche l'obbligo di recepimento, a livello regionale, della Direttiva Servizi nelle materie di propria competenza, che delinea lo Sportello unico come lo strumento principale della semplificazione amministrativa.

Pur non avendo una competenza diretta, dunque, le Regioni sono chiamate ad attivarsi per non inficiare le politiche economico-industriali del Paese, rimanendo pertanto forte il loro ruolo nella compiuta attuazione della riforma SUAP.

3.2 Le differenze regionali nelle politiche di realizzazione della riforma SUAP. Il modello Veneto e la Sicilia

Per classificare i modelli regionali con cui si è resa esecutiva la riforma in materia di SUAP, dovremmo anzitutto evidenziare che ci sono Regioni che sono intervenute sulla disciplina SUAP, anche recependo la Direttiva Servizi, ed altre che si sono limitate al recepimento, senza introdurre specifiche disposizioni sullo Sportello unico. Queste seconde non possono rientrare nella

³⁶ Corte cost. n. 376/2002.

classificazione dei modelli che esamineremo, dal momento che il loro ordinamento regionale non vanta una disciplina SUAP aggiornata³⁷.

Le Regioni che hanno disciplinato lo Sportello unico possono essere invece ricondotte a tre modelli³⁸: un primo schema, c.d. *top-down*, nel quale la Regione ha imposto una determinata linea normativa a tutto il territorio; un secondo schema, più partecipativo, nel quale l'Ente regionale non è solo intervenuto normativamente, ma ha anche provveduto al coinvolgimento dei destinatari come i Comuni o le Camere di Commercio; un terzo, intermedio.

Il primo modello di riferimento, il c.d. *top-down*, è caratterizzato dal fatto che il legislatore regionale ha provveduto a disciplinare lo Sportello unico senza coinvolgere direttamente i Comuni e gli altri enti interessati o le associazioni di categoria prima o durante l'iter di approvazione della legislazione regionale, oppure non ha previsto meccanismi di concertazione e collaborazione per l'attuazione della stessa³⁹. Ciò non ha escluso, però, che la Regione si impegnasse a promuovere il SUAP mediante accordi e forme di coordinamento tra le Pubbliche Amministrazioni interessate al servizio.

Questa disciplina si inserisce nel recepimento della Direttiva Servizi e definisce lo Sportello unico, in aderenza con la disciplina europea e statale, come "l'unico punto di accesso per il

³⁷ Regione Lazio, circolare 22 luglio 2010, n. 175, "direttiva n. 2006/123/CE e decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Indicazioni sulla prima applicazione delle disposizioni di interesse regionale in materia di commercio" (consultabile su www.osservatoriocommercio.lazio.it);

Regione Puglia, legge regionale 25 febbraio 2010, n. 5, "Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse" (consultabile in www.regione.puglia.it);

Provincia di Trento, circolare 13 maggio 2010, n. 7034, Attuazione della direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e DURC per il commercio su aree pubbliche (consultabile in www.commercio.provincia.tn.it);

Regione Abruzzo, legge regionale 18 febbraio 2010, n. 5, "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento giuridico regionale agli obblighi derivanti dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché per la semplificazione e miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa della Regione e degli Enti locali per le attività aventi rilevanza economica, e per la manutenzione normativa di leggi regionali di settore" (consultabile su www.regione.abruzzo.it). Con tale legge è stata recepita la Direttiva Servizi, ma allo stesso tempo la Regione è intervenuta nell'organizzazione del S.U.A.P., anche con una prospettiva piuttosto innovativa in relazione alla disciplina precedente (cfr. la delibera della Giunta regionale 20 novembre 2008, n. 1117, "Linee-guida recante: "Organizzazione ottimale dello SUAP" e modulistica unica regionale relativa al procedimento unico presso il SUAP").

³⁸ Cappelletti M, "Unità e differenziazione delle politiche regionali nell'attuazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive" (consultabile in www.astrid-online.it).

³⁹ Regione Campania, D.P.G.R. 9 aprile 2010, n. 94 "Regolamento di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Regolamento n. 11/2010)" (consultabile su www.regione.campania.it);

Regione Friuli-Venezia Giulia, legge regionale 30 luglio 2009, n. 13, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione (Legge comunitaria 2008) (consultabile su www.regione.fvg.it);

Regione Umbria, legge regionale 16 febbraio 2010, n. 15, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali, vista in www.regione.umbria.it;

Regione Sicilia, legge regionale 5 aprile 2011, n. 5, "Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale" (consultabile in www.regione.sicilia.it).

richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e di servizi”, il quale svolge la propria attività telematicamente.

Il secondo modello, quello che può definirsi partecipativo o *bottom-up*, è caratterizzato dal fatto che il legislatore regionale ha previsto come parte fondamentale dell’attuazione della politica concernente il SUAP la consultazione con i destinatari della riforma stessa⁴⁰. Tali forme di partecipazione non possono essere qualificate come meri organismi di consultazione, ma sembrano rivestire un ruolo peculiare nell’attuazione della riforma, dal momento che svolgono compiti di indirizzo e di monitoraggio della stessa e, talvolta, esprimono pareri sugli atti da assumere in materia. Alle volte queste organizzazioni assumono la denominazione di “tavolo di coordinamento regionale del SUAP” oppure di “comitato di indirizzo e coordinamento”.

Il modello *bottom up* rappresenta la sfida più profonda per lo Sportello unico regionale poiché interseca le diverse tipologie di *governance*: il *new public management*⁴¹, la *social political governance*⁴² e *self-organizing networks*⁴³. È anche quello a maggiore rischio di disparità normativa, che potrebbe concretarsi in un incremento dei costi informativi e di transazione per i potenziali imprenditori.

Il terzo modello attuativo della riforma sullo Sportello unico, più che un vero modello, è una singola esperienza regionale, quella della Regione Calabria, che ridisegna il secondo modello organizzativo, collaborando non solo con le Camere di Commercio ed i Comuni, ma anche con la Regione Sardegna⁴⁴.

⁴⁰ Regione Emilia-Romagna, legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4, “Norme per l’attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l’adeguamento all’ordinamento comunitario – legge comunitaria regionale per il 2010 (consultabile su www.regione.emilia-romagna.it);

Regione Marche, legge regionale 29 aprile 2011, n. 7, “Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l’applicazione di norme dell’Unione Europea e per la semplificazione dell’azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011”, frutto di incontri con un Tavolo di lavoro formato da associazioni di categoria (consultabile su www.regione.marche.it);

Regione Valle d’Aosta, legge regionale 23 maggio 2011, n. 12, “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee e attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi). Modificazioni alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); legge regionale 17 gennaio 2008, n. 1 (Nuova disciplina delle quote latte). Legge comunitaria regionale 2011” (consultabile in www.sportellounico.vda.it);

Regione Liguria, legge regionale 5 aprile 2012, n. 10, “Disciplina per l’esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico”(consultabile in www.regione.liguria.it);

Provincia di Bolzano, legge provinciale 19 luglio 2011, n. 8, “Sportello unico per le attività produttive”;

Regione Piemonte, legge regionale 14 gennaio 2009, n. 1, “Testo unico in materia di artigianato”; Circolare del Presidente della Giunta regionale 19 marzo 2012, n. 3/ASC/AMD/SRI, “Prime disposizioni di attuazione in ambito regionale del DPR 160/2010. Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’art. 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

⁴¹ Meneguzzo M., “Managerialità, innovazione e governance: la Pubblica Amministrazione verso il 2000”(2001), Aracne ed. II, Roma.

⁴² Poma L., “Il rilancio del Territorio tra economia e istituzioni”(2010), Lombini M.e Poma L, (a cura di), Franco Angeli ed., Milano, p.18.

⁴³ Poma L., “Il rilancio del Territorio tra economia e istituzioni”(2010), Lombini M.e Poma L, (a cura di), Franco Angeli ed., Milano, p.19.

⁴⁴ Cappelletti M., “Unità e differenziazione delle politiche regionali nell’attuazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive” (consultabile in www.astrid-online.it), p. 9 e ss..

Nello specifico, la normativa calabrese aderisce al *modus operandi* delle altre Regioni italiane: definisce il SUAP come unico punto di accesso, recepisce la Direttiva Servizi e realizza il portale dello Sportello Unico Regionale per le Attività Produttive (S.U.R.A.P.) per il coordinamento dei dipartimenti regionali e di collegamento con gli sportelli comunali.

Coerentemente con il modello *bottom-up*, il modello “calabrese” istituisce dei tavoli di lavoro di coordinamento regionale per gli sportelli unici, ai quali partecipano Regione Calabria, Province, Comuni, rappresentanti delle Camere di Commercio e delle associazioni di categoria. Per quanto attiene al rapporto con la Regione Sardegna, tra i due enti viene firmato un accordo di collaborazione che prevede l’attuazione di: “forme attive di collaborazione e scambio di soluzioni ed esperienze nello sviluppo dei rispettivi progetti a favore dei SUAP, e a cooperare per il riuso delle soluzioni realizzate nell’ambito dei rispettivi progetti al fine di favorire il rafforzamento della rete degli Sportelli Unici per le Attività Produttive”.

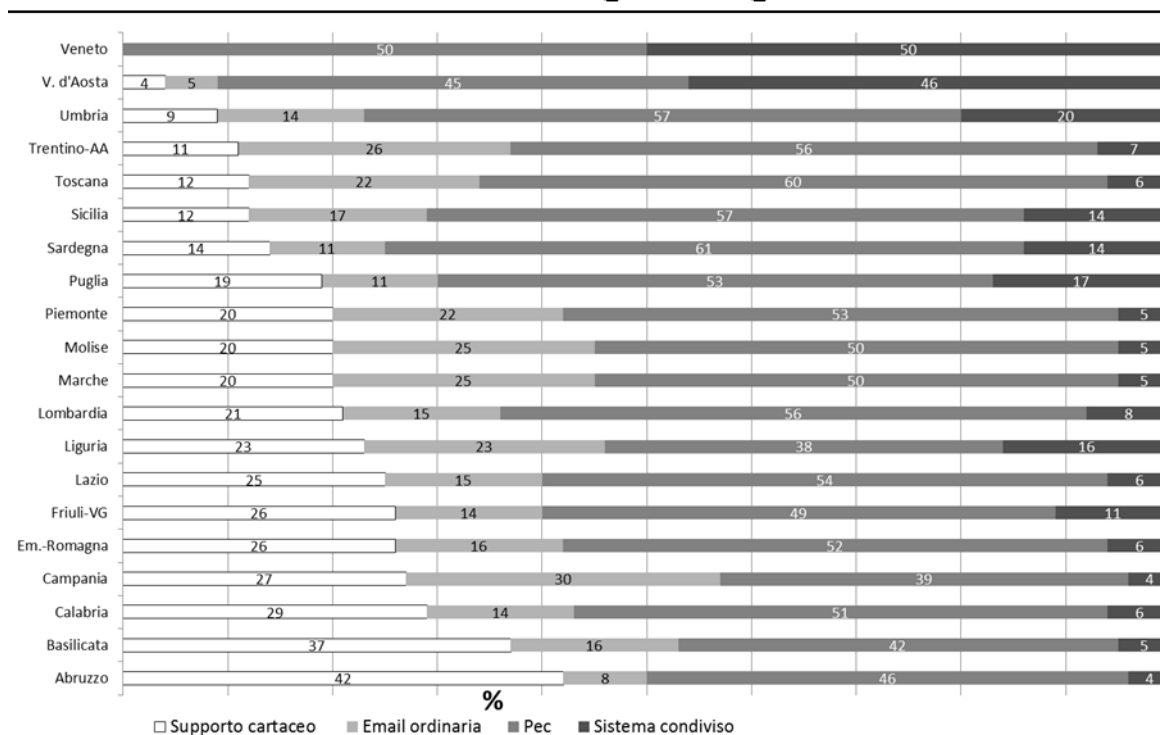
Da quanto detto è tuttavia emerso un dato costante, confermato dall’analisi fatta nel precedente paragrafo: il ruolo “necessario” delle Regioni. In primo luogo, per non inficiare le politiche connesse, il legislatore regionale ha preferito un intervento diretto nelle procedure relative allo Sportello unico; in secondo luogo, ha pensato ad un rafforzamento a livello regionale degli impegni statali per garantire ancora più vincolatività agli stessi ⁴⁵.

In questa cornice delineata giova ricordare l’indagine condotta dall’Osservatorio EGovernment del Politecnico di Milano, che si sofferma sulle differenze tra i diversi territori regionali che ancora oggi esistono sia rispetto alla modalità di avvio dei procedimenti sia nella successiva integrazione coi soggetti coinvolti nelle autorizzazioni: partendo dall’analisi dell’interazione con l’impresa, l’utilizzo di piattaforme web oscilla tra il 5% della Puglia e l’81% della Sardegna, anche se molto spesso ancora affiancato dai canali tradizionali attraverso i quali, in diverse Regioni, passano oltre il 50% delle pratiche.

Anche le modalità di interazione tra SUAP e gli enti terzi coinvolti nei procedimenti sembrano differire a seconda della Regione di riferimento; ancora una volta, occorre richiamare l’attenzione sui pericoli derivanti dalla difformità delle normative, poiché ogni eccezione allo standard implica un aggravio di costi per le potenziali imprese. Vi sono infatti Regioni, come il Veneto, dove l’interazione avviene esclusivamente in modalità elettronica, tramite PEC o piattaforme condivise, mentre in altri territori lo scambio di informazioni e documentazione è cartaceo in più del 40% dei casi (Graf. 10).

⁴⁵ Lombini M., “Lo Sportello Unico per le Attività Produttive dopo la direttiva “servizi”: analisi e prospettive dell’esperienza regionale (2010), in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura), “La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica”, Bologna, p. 328.

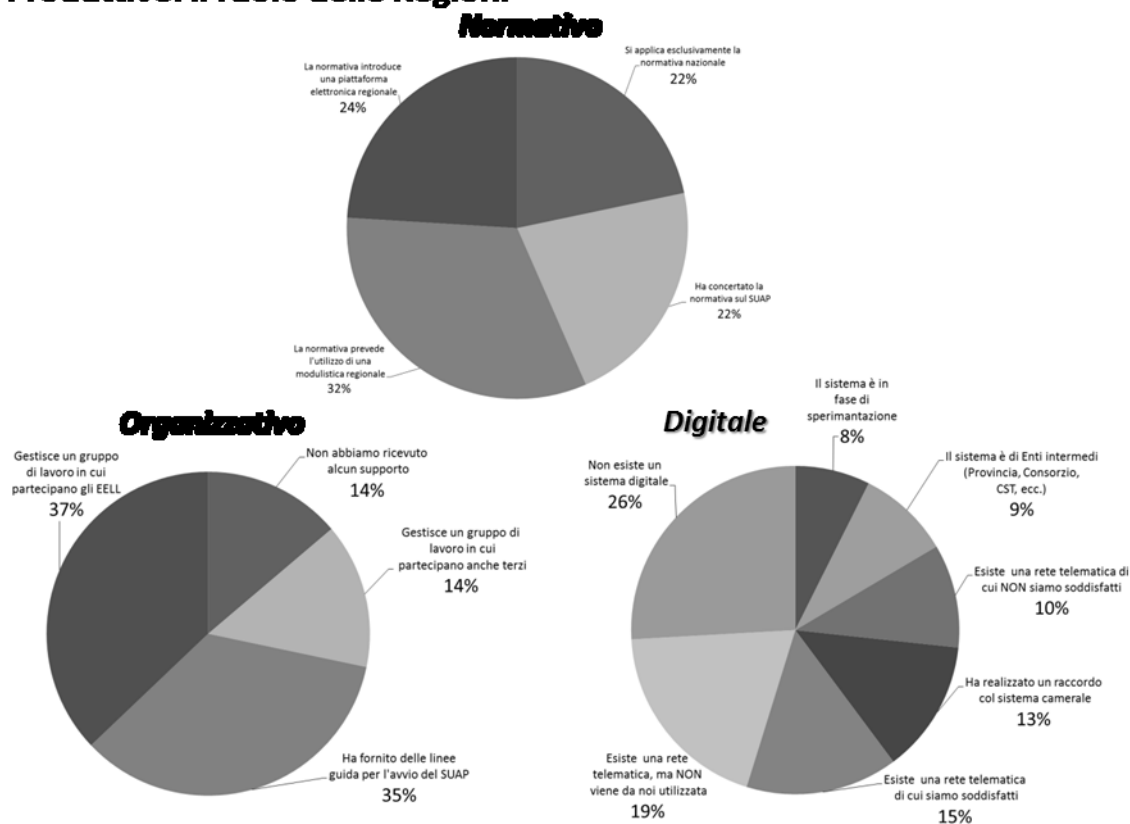
Graf. 10 – Indagine sullo Sportello Unico per le Attività Produttive: modalità di comunicazione delle Regioni con gli Enti terzi



Fonte: Osservatori ICT & Management, 2014

Sempre in tema di differenze individuate nei diversi contesti regionali, è interessante notare come la ricerca di cui sopra si sofferma pure su quali forme di supporto il livello di governo regionale ha fornito ai propri Enti Locali. Emerge come il ruolo delle Regioni sia stato principalmente di natura normativa. In particolare, il 78% dei SUAP sostiene che la propria Regione ha definito delle regole in tema di SUAP, il 28% che ha attivato dei tavoli con gli Enti Locali per la gestione dello Sportello unico e il 15% che ha realizzato una piattaforma telematica della quale si dichiarano soddisfatti. Scendendo, poi, maggiormente nel dettaglio nell'analisi dei risultati dell'indagine, emerge come la correttezza delle pratiche presentate tramite la piattaforma di un Ente regionale migliori se la Regione offre supporto diretto agli Enti Locali, ad esempio attraverso azioni di formazione o di coinvolgimento in tavoli di lavoro, sebbene ciò sembri andare a discapito delle performance di utilizzo di eventuali altre piattaforme (comunali o camerali) presenti sul territorio. Il supporto offerto dall'Amministrazione Regionale produce inoltre benefici in termini di riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti e di aumento della trasparenza (Graf. 11).

Graf. 11 – Indagine sullo Sportello Unico per le Attività Produttive: il ruolo delle Regioni



Fonte: Osservatori ICT & Management, 2014

Ciò ha contribuito positivamente all'introduzione delle “segnalazioni certificate” (che permettono l'inizio delle attività economiche senza attendere il parere della Pubblica Amministrazione) che riguardano oggi circa i tre quarti dei procedimenti (vedi Graf. 7).

A fronte di quanto detto, rileva come un modello virtuoso tra le Regioni italiane, l'esperienza del Veneto⁴⁶, che ha raggiunto oggi una presenza del servizio SUAP sul territorio in collaborazione con le Camere di Commercio quasi universale, pari al 90% (vedi Tab. 2). Con ciò perseguendo quell'obiettivo di semplificare i rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese, con conseguente riduzione degli oneri a loro carico, tramite la creazione, in sinergia con la Camera di Commercio, di un unico front-end a livello regionale per la formazione e l'inoltro delle pratiche *on line*; la presentazione in un'unica soluzione di tutte le informazioni richieste; l'eliminazione dell'onere a carico delle imprese di procedere all'esatta individuazione delle molteplici autorità pubbliche coinvolte nei procedimenti afferenti le attività produttive.

Il progetto ha previsto che la Regione, in collaborazione con il sistema camerale, dopo la fase iniziale di attuazione del SUAP con i requisiti informatici minimi (modulistica non compilabile

⁴⁶ Direzione Industria e Artigianato, Servizio AA.GG. della Regione Veneto, Maggio (2013), Report annuale.

online e uso prevalente della PEC), ha cercato di creare le condizioni per rendere i SUAP del Veneto sempre più consapevoli dell'importanza del proprio ruolo e dunque più informati ed efficienti nel rapporto con le imprese, nella gestione tempestiva dei procedimenti e nelle relazioni operative con le altre autorità competenti.

Per realizzare tale obiettivo, la Regione ha inizialmente sottoscritto un protocollo d'intesa con ANCI, Unioncamere e tutte le Camere di Commercio del Veneto in data 23.09.2011. Successivamente, in data 9 ottobre 2012, ha sottoscritto con il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Ministero dello Sviluppo Economico e Unioncamere Veneto, apposita convenzione per l'attivazione dei percorsi sperimentali di cui all'art. 12 del D.L. n. 5/2012; sperimentazione che permette anche di derogare alle procedure ed ai termini previsti per i procedimenti di competenza SUAP, sempre in un'ottica di semplificazione a favore delle imprese.

La sperimentazione ha visto coinvolti, oltre ai Comuni, anche tutti gli enti terzi interessati al processo di semplificazione a favore delle imprese (Province, ULSS, ARPAV, VVF, Soprintendenza, Commissioni dell'Artigianato, Registro imprese, ecc.) con l'obiettivo di garantire uniformi procedure amministrative sul territorio regionale.

In particolare, quest'ultimo accordo ha ulteriormente rafforzato il comune percorso di cooperazione organizzativa impegnando le parti, anche con iniziative congiunte, a svolgere attività di informazione, sensibilizzazione e formazione sul territorio in merito all'utilizzo del portale www.impresainungiorno.gov.it, con particolare riferimento:

- al patrimonio informativo: vale a dire alla banca dati già presente nel gestionale ed in continua implementazione;
- alla piattaforma tecnologica: di gestione delle funzioni informatiche di accettazione e di gestione di una pratica SUAP;
- alla formazione ed assistenza: con interventi mirati in loco a beneficio di Comuni, Enti terzi, Associazioni di categoria, Intermediari professionali;
- all'informazione e comunicazione: organizzazione di eventi (convegni, seminari, corsi modulari, conferenze stampa, creazione di supporti multimediali, ...).

L'obiettivo è stato quello di conseguire una graduale riduzione dell'utilizzo delle pratiche cartacee e di pervenire in tempi brevi alla modalità esclusivamente telematica.

A seguito di ciò, in effetti, molti SUAP, come Treviso, Legnago, Jesolo, Mira, Martellago, hanno disposto con propri regolamenti l'utilizzo del solo canale telematico per la ricezione e la gestione delle pratiche di loro competenza.

I risultati conseguiti al maggio 2013, in circa un anno e mezzo di lavoro sinergico tra Regione, Comuni, sistema camerale ed Enti terzi, con la partecipazione attiva delle stesse Associazioni di

categoria, sono stati senz'altro soddisfacenti, tenendo presente che, in Veneto, lo Sportello Unico per le Attività Produttive di cui al D.P.R. n. 447/1998 aveva avuto una scarsissima attuazione.

Considerando che lì si è partiti praticamente da zero, in circa un anno di lavoro assieme al sistema camerale si sono ottenuti i seguenti risultati:

- un'effettiva riduzione dell'utilizzo delle pratiche cartacee, con una crescente affezione da parte sia dei Comuni che delle imprese verso la soluzione proposta da Regione e sistema camerale. I numeri si sono rivelati in crescita, registrandosi mensilmente oltre 2.000 pratiche telematiche, relative sia al procedimento automatizzato che a quello ordinario, inclusi i procedimenti edilizi e gli endoprocedimenti ad essi connessi (autorizzazioni paesaggistiche, emissioni in atmosfera, prevenzione incendi, scarichi, adempimenti in materia igienico – sanitaria, ecc.);

- i Comuni, in delega o in convenzione, che hanno utilizzato la piattaforma camerale sono arrivati a quasi 500 su 581, con il dato straordinario che tutti usufruiscono della medesima modulistica predisposta dai gruppi di lavoro coordinati dalla Regione;

- si sono piano piano coinvolti nel progetto anche gli Enti terzi, anche se su questo fronte si registrano ancora forte resistenze culturali ad abbandonare il supporto cartaceo. Si ritiene che queste resistenze potranno essere superate tramite i continui miglioramenti che il sistema camerale sta apportando al gestionale SUAP sul lato sia del front-end sia della scrivania SUAP ed Enti terzi;

- per creare sinergia e rendere tutti partecipi e responsabili della buona riuscita del progetto, la Regione ha attivato un proprio indirizzo di posta elettronica a cui imprese e SUAP possono rivolgersi, sia per individuare il percorso telematico più idoneo in relazione alle proprie esigenze, che per esprimere suggerimenti e richieste in ordine all'implementazione della piattaforma digitale regionale. In questo modo i contenuti di essa non risultano calati dall'alto, ma vengono condivisi da tutti, enti ed imprese, proprio al fine di creare una modulistica compilabile on line che possa soddisfare le particolarità del Veneto;

- è stato pure previsto il coinvolgimento nel progetto delle Agenzie per le imprese, che potranno disporre di una scrivania virtuale analoga a quella dei SUAP per la trattazione delle pratiche di loro competenza e la predisposizione della dichiarazione di conformità, il tutto all'interno di un sistema che permette di tracciare tutti i passaggi e, soprattutto, di far confluire automaticamente al fascicolo informatico dell'impresa tutto quanto previsto dall'art. 43 bis del D.P.R. n. 445/2000. Ciò renderà più agevole la vigilanza sull'attività delle costituenti Agenzie, con notevole vantaggio per la Regione, che con ogni probabilità sarà chiamata ad esercitare un ruolo quanto meno di coordinamento tra tutti gli enti coinvolti nelle verifiche sull'operato di questi nuovi interlocutori delle imprese.

Si è in tal modo riusciti a realizzare quella uniformità a livello regionale dei vari procedimenti in materia di attività produttive da tutti auspicata e che rappresenta la vera svolta sul fronte della semplificazione, della trasparenza e della riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese. A tal fine, i SUAP non hanno smesso di svolgere quell'attività informativa a favore delle imprese che è propedeutica ad un corretto utilizzo del procedimento telematico.

La Regione siciliana ha tentato pure di perseguire la strada della standardizzazione dei procedimenti, attraverso un progetto gestito dal Dipartimento Attività Produttive che, avvalendosi della società partecipata *Sicilia e Servizi*, con risorse a valere sul PO FESR 2007 - 2013, ha creato una Piattaforma Unica Regionale degli Sportelli Unici, contestualmente beneficiando i Comuni che hanno aderito al sistema di un corso di formazione per gli addetti incaricati e dotandoli di computer per gestire l'attività.

Il Programma è stato rivolto solo ai Comuni che hanno deciso di gestire direttamente i SUAP, e non a quelli che hanno attivato i SUAP in collaborazione (delega o convenzione) con il sistema camerale (172 su un totale di 390).

Secondo i dati riportati nella richiamata Tabella 2, essi sono 182, ma ad analizzare i risultati⁴⁷ resi noti dal Dipartimento Attività Produttive e aggiornati al 25.03.2013, su un totale di 121 comuni siciliani beneficiari del Programma:

- 109 hanno ricevuto la formazione completa;
- 104 hanno attivato il SUAP;
- al 23.03.2013 solo 29 comuni risultavano avere esitato un certo numero di pratiche. E di questi, 15 ne avevano lavorato un numero < 30 (addirittura 6 comuni con una sola pratica esitata).

Si tratta di dati che fanno riferimento alla pratiche lavorate secondo la procedura telematica, indicativi dunque del ritardo e della lentezza delle attività di coordinamento e funzionamento del sistema dei SUAP attivi in Sicilia, in un quadro nazionale che dimostra, ancora oggi, di essere disomogeneo sul piano della completa attuazione della riforma in materia.

3.3 Comune e Camera di Commercio, insieme per l'attuazione del SUAP a garanzia del diritto di iniziativa economica delle imprese (art. 41 Cost.) e dell'efficienza del mercato (art.117 Cost.)

Come già più volte sottolineato, il più importante elemento che ha caratterizzato il SUAP, dalla sua istituzione ad oggi, è stata la realizzazione del principio di sussidiarietà verticale⁴⁸,

⁴⁷Dipartimento Attività Produttive della Regione siciliana (2013), "Report sullo stato di diffusione del Sistema regionale degli Sportelli Unici".

⁴⁸Vipiana P., Il principio di sussidiarietà "verticale"(2002), Giuffrè ed., p. 9.

rappresentando esso il primo conferimento effettivo del c.d. federalismo amministrativo (introdotto nel '97) al Comune, non solo in quanto ente di prossimità rispetto ai fruitori finali dell'attività amministrativa, ma anche in quanto soggetto promotore della politica economica locale. Ecco perché la definizione della portata della nuova funzione autorizzatoria comunale in materia ha costituito, fin dall'emanazione della normativa, il vero nodo interpretativo della riforma.

Tuttavia, nell'adempire all'obbligo normativo di garantire il servizio alle imprese stabilite nel proprio territorio di competenza, i Comuni hanno via via prediletto, accanto al modello di organizzazione in proprio o in associazione fra loro, quello dell'adesione alla piattaforma digitale predisposta dalle Camere di Commercio, che si attiva, come si ricorda, optando per la delega (secondo la modalità prevista dal D.P.R. n.160 del 2010), oppure sottoscrivendo una convenzione con la Camera di Commercio stessa.

Le Camere di Commercio, industria, artigianato e agricoltura sono definite dalla legge n. 580 del 1993 quali Enti autonomi di diritto pubblico che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese⁴⁹.

Il ruolo da esse svolto è andato, in realtà, ridisegnandosi, nel panorama italiano, confermando, accanto ai tradizionali compiti di tipo burocratico, anche ruoli innovativi e, in misura crescente, al supporto e servizio al sistema delle imprese. Nella stagione delle riforme amministrative avviata con le leggi Bassanini, la normativa sulle Camere di Commercio ha subito la maggior rivoluzione: a questo tema è legato lo sviluppo del principio di sussidiarietà considerato nella sua dimensione orizzontale, e cioè quale presidio dei rapporti tra “pubblico” e “privato”, tra articolazioni territoriali del potere e le molteplici espressioni del pluralismo istituzionale e sociale.

Le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 112/1998, che riguardano le Camere di Commercio, si ispirano alla stessa linea perseguita con la legge di riforma che li riguarda, la legge n. 580/1993, che, rafforzandone l'autonomia ed attribuendo loro nuovi compiti, ne ha delineato il profilo di amministrazione per le imprese.

Nel D.Lgs. n. 112/1998 molte sono le disposizioni ispirate al principio di “sussidiarietà orizzontale” e proprio alla valorizzazione delle Camere di Commercio mira la disposizione contenuta nell'art. 24, comma 3, del D.lgs. n. 112/1998, disciplinando la facoltà per i Comuni di stipulare convenzioni con esse per la realizzazione dello Sportello unico.

È interessante sottolineare come essa rappresenti l'esito della proposta contenuta nella prima bozza del D.Lgs. n. 112/1998, nella quale il procedimento autorizzatorio era completamente radicato presso le Camere di Commercio. In sede di elaborazione finale, poi, è prevalsa la

⁴⁹ Morana D., Le Camere di commercio come enti ad autonomia funzionale (2003), A. D'ATENA e P. GROSSI (a cura di), in *Diritto, Diritti e Autonomie – tra Unione Europea e Riforme Costituzionali*, Giuffrè ed., Milano, , p.369 e ss.

valorizzazione del Comune quale ente promotore dello sviluppo economico del proprio territorio: nonostante tale scelta, si è voluta comunque conservare una separata menzione per le Camere di Commercio, nell'ambito delle amministrazioni ed enti pubblici di cui il Comune può avvalersi, in considerazione della loro vocazione alla promozione ed al sostegno delle imprese e della loro presenza tra gli enti destinatari di conferimenti diretti ad opera del D.Lgs. n. 112/1998.

A differenza degli altri soggetti pubblici, le Camere di Commercio possono essere coinvolte nella "realizzazione dello Sportello", pur mantenendo un ruolo di terzietà per quanto attiene alle potestà decisionali riguardanti il procedimento.

Se dunque questo è il quadro normativo, come è avvenuto per altri soggetti pubblici coinvolti nella riforma, anche le Camere di Commercio hanno interpretato in senso estensivo le loro competenze, svolgendo un importante funzione di raccolta e di diffusione di informazioni, di realizzazione di iniziative informative per il personale, ed altri interventi promozionali; anche in tal caso, determinanti sono state le iniziative delle Regioni, che hanno individuato nel sistema camerale uno dei principali canali di promozione e di coordinamento delle iniziative di supporto tecnico e formativo ai Comuni.

Su questo quadro ben disciplinato si inserisce, dieci anni dopo, il D.L. n. 112/2008, il quale stabilisce il mantenimento delle funzioni dei SUAP in capo ai Comuni, ma che l'esercizio delle medesime possa avvenire attraverso una delega espressa alla Camera di Commercio. Il D.P.R. n. 160/2010 va oltre questo rigido formalismo e all'art. 4, comma 11, stabilisce che, nel caso in cui il Comune non abbia istituito lo Sportello unico o non abbia i requisiti richiamati, "l'esercizio delle relative funzioni è delegato, anche in assenza di provvedimenti espressi, alla Camera di commercio", diventando la delega da atto volontario del Comune, sia pur doveroso nelle condizioni richiamate, operativa *ex lege*, per l'esplicito riferimento alla non necessità di provvedimenti espressi. Una forzatura del Governo motivata dalla volontà di assicurare, al procedimento unico per l'avvio dell'esercizio d'impresa o per la modificazione dell'impianto produttivo, l'efficienza della gestione completamente telematica a carico delle Camere di Commercio.

In tal senso, per facilitare la collaborazione tra Camere di Commercio e i Comuni d'Italia è stato siglato un protocollo d'intesa, il 10 dicembre 2010 a Roma, tra la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e l'Unione italiana delle Camere di Commercio (UnionCamere).

Con il predetto protocollo si è dato avvio ad un percorso di collaborazione e confronto permanente tra il sistema camerale e le Regioni su temi cruciali per la ripresa dell'economia e dei territori. In particolare, il Protocollo è stato importante perché ha sancito l'inizio di un lavoro comune su due leve fondamentali dello sviluppo locale:

- da un lato la semplificazione del contesto normativo per l'attività di impresa, da cui dipende fortemente la competitività del nostro sistema produttivo;
- dall'altro, una maggiore integrazione degli interventi a sostegno delle imprese e delle economie locali, valorizzando le esperienze positive finora maturate tra sistemi camerali e programmazione regionale.

In base al Protocollo, la Conferenza delle Regioni e UnionCamere si sono impegnati ad individuare congiuntamente proposte che consentano un più efficace rapporto tra le imprese e la Pubblica Amministrazione, al fine di garantire la crescita e lo sviluppo del tessuto imprenditoriale.

Un ambito d'intervento così vasto e specifico, al di là della disciplina scritta nell'articolato, è necessariamente stato affidato ad un organismo paritetico di gestione, che consenta l'immediata e duratura applicazione della convenzione e soprintenda alle dinamiche d'interrelazione fra ANCI e UnionCamere, e sia chiamato a predisporre linee guida che orientino i processi finalizzati alla realizzazione di SUAP associati e/o in convenzione fra Comune e Camere di Commercio.

Dovrebbe apparire ora, in modo chiaro, perché le sorti del nuovo Sportello unico sono affidate, in notevole misura, alla collaborazione fra Comuni e Camere di Commercio.

A sostegno di tale superiore considerazione rileva, peraltro, la più volte citata attività di ricerca condotta dall'Osservatorio EGovernment del Politecnico di Milano, secondo cui le Camere di Commercio si stanno via via affermando soprattutto come intermediarie tra le esigenze di semplificazione espresse dalle imprese e le verifiche di correttezza della documentazione a carico dei Comuni. Infatti, così come la maggior parte dei partecipanti a quell'indagine identifica i Comuni come i soggetti più idonei per la valutazione delle pratiche (49%), allo stesso modo individua nelle Camere di Commercio i soggetti più adatti a gestire l'avvio dei procedimenti (31%). Esse, inoltre, vengono indicate come il soggetto più adeguato per fornire supporto alle aziende (52%), anche perché in circa il 62% dei casi i SUAP non hanno attivato alcuna collaborazione con le associazioni delle imprese presenti sul territorio.

A conferma di quanto detto, in effetti, ad oggi, se si vede la Tabella 2 precedentemente riportata e se si escludono 80 piccoli e piccolissimi Comuni che non hanno ancora attivato il servizio e che il Ministero dello Sviluppo Economico, attraverso la propria azione di monitoraggio, ha segnalato ai prefetti competenti sul territorio affinché li "richiamino" ai propri doveri (pena la prospettiva della nomina di un commissario *ad acta* per istituire il servizio), per il resto i Comuni che a livello nazionale hanno delegato alla Camera di Commercio o quelli che si sono convenzionati con essa sono complessivamente arrivati a quota 3.212. Un trend di crescita positivo nei mesi che fa capire come si diffonda, tra i Comuni di Italia, un giudizio sempre più favorevole secondo cui la via della collaborazione con la Camera di Commercio consente di colmare le proprie lacune organizzative

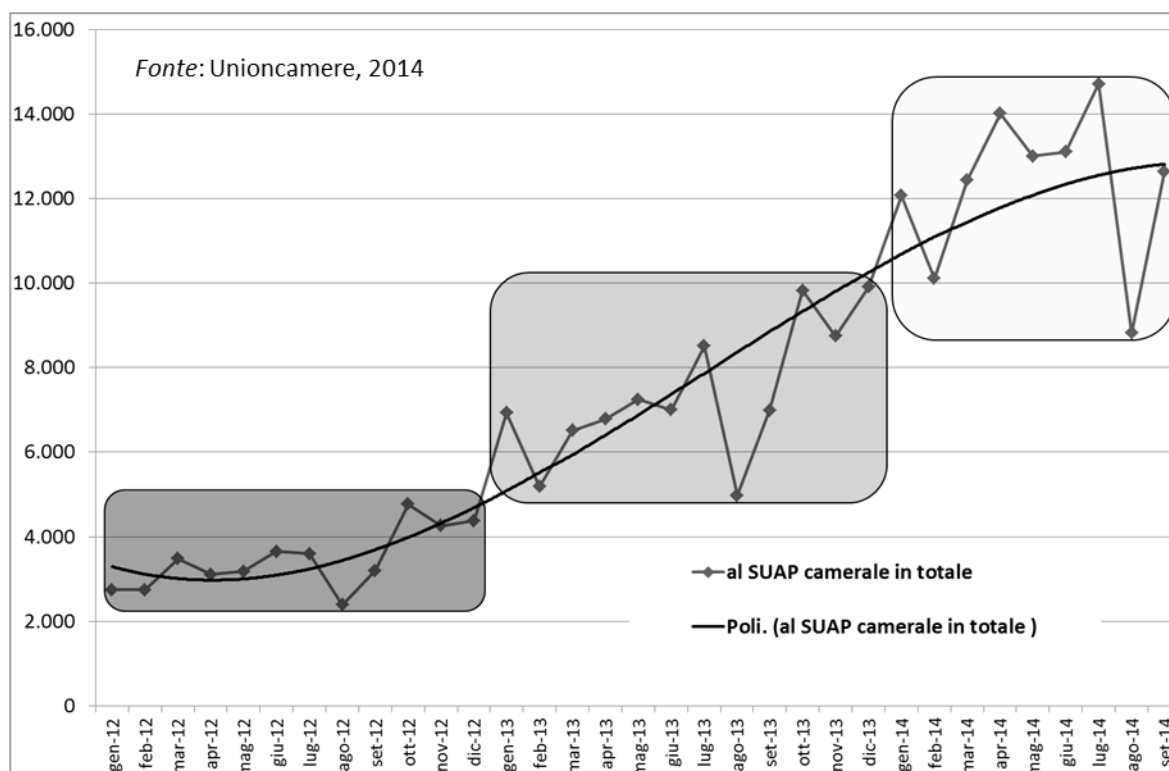
sul piano della informatizzazione del procedimento, in quanto gli offre la medesima piattaforma digitale ed è in grado di assicurare la presenza di tutti gli elementi di cui si compone il SUAP delineato dal legislatore nel 2010: uno sportello digitale sempre operativo che in modo trasparente offre a tutti gli imprenditori procedure standard e chiare che possono essere completate direttamente dall'interessato; una scrivania personale dalla quale può essere verificato lo stato della segnalazione o dell'istanza e possono essere inoltrate le eventuali integrazioni richieste dallo SUAP; un sistema per effettuare i pagamenti relativi agli oneri/diritti eventualmente connessi con la segnalazione e/o l'istanza presentate.

Oggi la sfida è diventata quella di garantire il “concreto funzionamento” dei SUAP, misurandone costantemente il grado, poiché soltanto se vi è completa operatività, lo Sportello può essere percepito dalle imprese in termini di servizio efficiente e rispondente alle proprie aspettative.

Nel caso dei SUAP per i quali i Comuni svolgono l'attività in collaborazione con le Camere di commercio, la misurazione dell'operatività diventa una pratica quotidiana in quanto, trattandosi di sportelli totalmente digitali, così come previsto dalla normativa vigente, ne viene costantemente monitorata l'azione.

I due grafici che seguono (Graff. 12 e 13) rappresentano l'evoluzione degli adempimenti digitali presentati dagli imprenditori con cadenza mensile, a partire dal 2012 fino a giugno 2014.

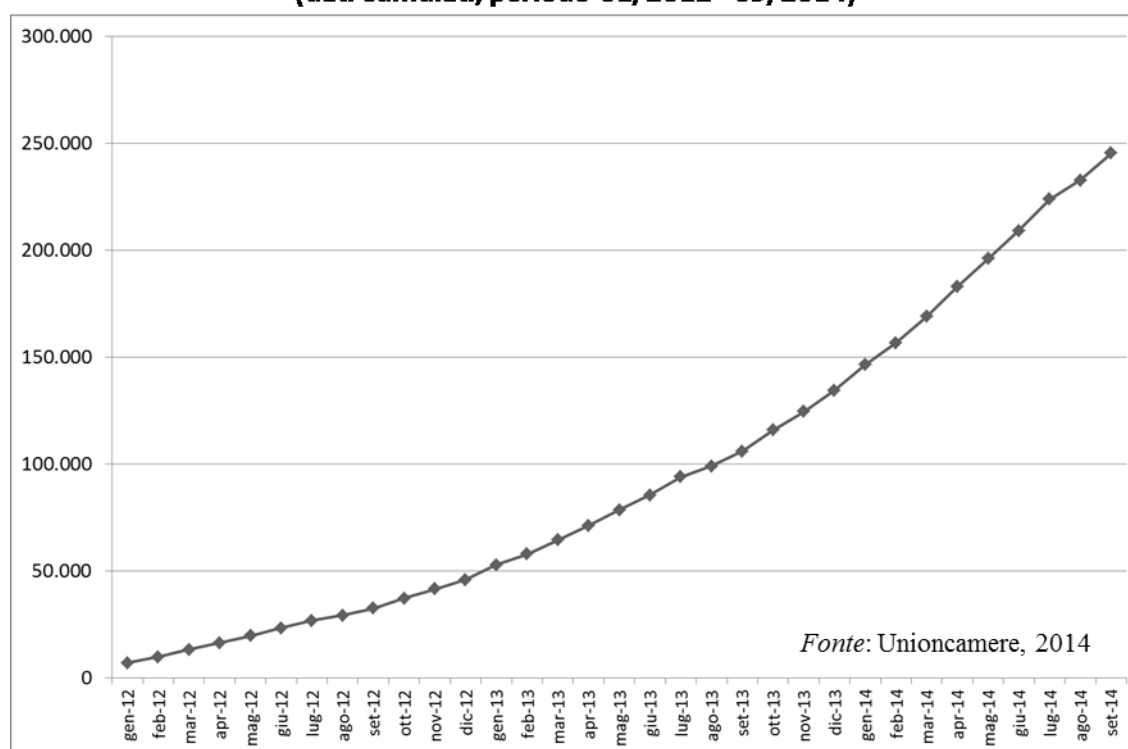
Graf. 12 – Pratiche digitali presentati dagli imprenditori con cadenza mensile (periodo 01/2012- 09/2014)



Se nel 2012 la media dei procedimenti attivati dalle imprese era stata di 3.457 procedimenti al mese, e nei primi nove mesi del 2013 si era registrato una media di poco inferiore ai 6.700 procedimenti digitali mensili, l'ultimo aggiornamento dello studio⁵⁰ di Unioncamere, cioè quello che va da settembre 2013 a giugno 2014, indica una consistenza media mensile nazionale appena superiore a 11.000 adempimenti.

La somma di tutti gli adempimenti che le imprenditori hanno completato con i SUAP predisposti dal sistema camerale ammonta, come si vede dal grafico che segue, a poco più di 200.000 (Graf. 13).

Graf. 13 - Pratiche digitali verso i SUAP in collaborazione con le CdC
(dati cumulati, periodo 01/2012 - 09/2014)



La frequenza di utilizzo del servizio così organizzato indica che probabilmente l'offerta risponde meglio alle esigenze delle imprese, quelle di trasparenza, efficienza e semplicità nel rapporto con la Pubblica Amministrazione.

In tal senso, le Camere di Commercio stanno puntando molto nel proseguire la strada intrapresa. Ne è prova la circostanza che nel 2014, in Comuni grandi, ove si trova stabilita una quota molto ampia di imprese, si è arrivati all'apertura di nuovi sportelli SUAP digitali. Fra questi: Venezia, Siracusa, Monza, Varese, Brescia e Matera.

⁵⁰Unioncamere, (2014), "Costruiamo "l'Italia semplice" – 3.192 esperienze di collaborazione tra Camere di commercio e Comuni per offrire un servizio di semplificazione amministrativa alle imprese" – Relazione al CNEL.

Ciò considerato, prende corpo l'orientamento secondo cui, per il prossimo futuro, l'esperienza nata dalla collaborazione tra le Camere di Commercio ed il 40% dei Comuni del Paese, possa essere ancora più ampiamente condivisa da altri soggetti istituzionali (locali e centrali), affinché in breve tempo:

- si superino le predette criticità relative all'irrisolta disomogeneità nella gestione dei procedimenti e nell'erogazione del servizio che si registra in gran parte del territorio nazionale;
- si affermino i principi di cui ai primi due commi dell'art.38 della legge che ha riformato i SUAP (D.L. 25/06/2008 n.112) e che, richiamando gli articoli 41 e 117 della Costituzione, tutelano il soggetto in possesso dei requisiti di legge sin dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio, introducendo il principio che l'efficienza del mercato, la libera concorrenza e i livelli essenziali delle prestazioni devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

CONCLUSIONI

Nel presente elaborato si è inteso dimostrare come il SUAP rappresenti l'esperienza più significativa di semplificazione amministrativa, dalla fine degli anni novanta ad oggi, rivolta allo sviluppo delle imprese e del sistema economico italiano, nell'ambito di un processo innovativo di riforma della P.A. introdotto con L. n. 59/97, che considera elemento qualificante del nuovo modello di organizzazione la cd. "Amministrazione per Sportelli". Il significato economico di questa operazione, insieme alla misura del suo successo, va ricercata nel tentativo di adottare uno standard regolativo - il più snello possibile - tale da minimizzare i costi da regolazione che i potenziali imprenditori si trovano ad affrontare.

Sotto la spinta delle trasformazioni politiche ed istituzionali che, sul tema della modernizzazione amministrativa, hanno attraversato l'agenda politica dei principali governi occidentali, come illustrato comparativamente nel primo capitolo, in Italia si è accentuato negli anni il valore riconosciuto alla centralità del territorio e del Comune nell'organizzazione economica e sociale del Paese, avvertendosi l'esigenza da parte del legislatore di introdurre uno strumento come il SUAP che fosse capace di fronteggiare gli effetti negativi di un'eccessiva regolamentazione e procedimentalizzazione nel settore delle imprese.

A distanza di diciassette anni dall'avvio di questo cambiamento, di cui è stata tracciata, nel corso del presente lavoro, l'evoluzione, può dirsi ormai che esista una mole consistente di evidenza empirica in supporto della tesi che la invasività e la scarsa qualità della regolazione del mercato possano esercitare un effetto frenante sulla crescita della produttività multifattoriale delle imprese, e quindi sul principale fattore esplicativo dello sviluppo nelle economie dei paesi sviluppati.

Vi è stato, negli anni, uno sforzo di quantificazione delle barriere alla imprenditorialità di natura regolamentare, di cui l'indicatore OCSE appare il più fedele testimone, nonché il migliore metro per valutare l'efficacia delle riforme di semplificazione in atto. In proposito, lo studio probabilmente più importante, per la valutazione della situazione italiana, è stato quello del FORMEZ (cui lo Stato – lo ricordiamo -, attraverso il Dipartimento della Funzione Pubblica, ha sin dall'inizio della riforma delegato il ruolo di una sorta di cabina di regia che analizzasse l'andamento della diffusione degli Sportelli unici sul territorio nazionale e ne verificasse l'impatto economico e amministrativo), illustrato nel secondo capitolo, con riferimento al primo quinquennio (1998 -2002) della riorganizzazione in questione.

Il presente lavoro ha inteso inoltre mostrare, con riferimento ai potenziali effetti economici del SUAP, che la sua introduzione ha dato luogo, oltre ai tradizionali effetti "diretti" conseguenti alla riduzione dei costi dello *startup*, anche ad ulteriori effetti, "indiretti", attraverso il processo di

accumulazione di capacità imprenditoriali che un più elevato numero di imprese presenti sul territorio è in grado di favorire.

Se quindi può pacificamente affermarsi che la politica di generale riduzione degli oneri amministrativi in capo alle imprese ha portato con sé anche un miglioramento continuo dei servizi, oltre che un efficiente impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, tuttavia ancora oggi i risultati di questo processo di riforma appaiono *in itinere*. E ciò nonostante il balzo in avanti avutosi coi due regolamenti introdotti nel 2010 (D.P.R. n. 159 e D.P.R. n. 160), rispettivamente di introduzione delle “Agenzie per le imprese”, al fine di consentire alle imprese di delegare loro tutti i rapporti burocratici amministrativi, e di riordino della disciplina sul SUAP.

Di certo può dirsi che vi è finora un punto sostanziale ormai consolidato, peraltro confermato dalla richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 2002: al di là di quanto previsto dalla normativa del 2010, secondo cui il Comune può delegare all’esercizio delle funzioni la Camera di commercio in ipotesi d’inidoneità a svolgerne le funzioni o possono volontariamente optare per la gestione associata o in convenzione con la stessa CCIAA, la titolarità del SUAP rimane di natura strettamente comunale e non v’è allo stato un unico soggetto, diverso dal Comune, che può compendiare in sé la complessità di tale procedimento unico, né la maggior parte dei relativi endoprocedimenti. Tuttavia, come rilevato, ai fini di una corretta operatività del regolamento del 2010, ed in particolare del conseguimento dell’obiettivo in assoluto oggi più importante, quello della totale copertura nazionale in termini di omogeneizzazione e standardizzazione degli adempimenti, dei procedimenti, della modulistica e delle informazioni resi dal SUAP, occorre ancora dare piena attuazione al “principio di leale collaborazione” fra diversi livelli di governo territoriale di cui al comma 3 dell’art. 12 del D.P.R. 160/2010.

Ciò per costituire quel necessario presupposto di legittimità di ogni iniziativa di livello sovracomunale volta a definire modalità di cooperazione organizzativa e gestionale per la funzionalità e l’operatività del sistema dei SUAP, che tenga effettivamente conto di tutti gli interessi e le responsabilità in campo, in ossequio ai dettami costituzionali e del diritto comunitario vigente. Così, sebbene la più recente sentenza della Corte Costituzionale n. 15/2010 abbia affermato il principio secondo cui la materia in questione rientrerebbe tra quelle affidate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, del “*coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale*”), un ruolo forte è stato giocato dalle Regioni, anche al prezzo di inefficienze connesse alla disomogeneità regolamentare.

Le Regioni, nell’esercizio della loro competenza in materia di attività produttive e nelle funzioni conferite dal D. Lgs. n. 112/1998, si sono infatti spesso attivate legislativamente ben oltre l’obbligo

di recepimento, previsto a livello regionale, della Direttiva c.d. Servizi (n. 2006/123/CE) nelle materie di propria competenza, ed hanno dato impulso e sostegno alla attuazione della riforma formulata dalla Stato centrale secondo tre modelli che sembrano emergere dalle diverse realtà regionali: un primo schema, c.d. *top-down*, nel quale la Regione ha imposto una determinata linea normativa a tutto il territorio; un secondo schema, più partecipativo, c.d. *bottom –up*, nel quale l’Ente regionale non è solo intervenuto normativamente, ma ha anche provveduto al coinvolgimento dei destinatari come i Comuni o le Camere di Commercio; un terzo, intermedio.

Nel caso della Regione Veneto si è saldata una forte sinergia tra Regione, Comune e Camera di Commercio allo scopo di creare un unico *front-end* a livello regionale per la formazione e l’inoltro delle pratiche *on line*. Si è in tal modo realizzato, in maniera esemplare, come dimostra la copertura quasi universale del servizio SUAP in quella regione, un modello che consente di raggiungere più velocemente ed in maniera dinamica nella interazione tra gli enti coinvolti standard più elevati di efficacia, efficienza e economicità verso l’utenza, rappresentando esso quella vera svolta, da tutti auspicata, sul fronte della semplificazione, della trasparenza e della riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese.

Oggi si tratta di rendere pienamente operativo il funzionamento dei SUAP, misurandone costantemente il grado d’attuazione e consentendo così che lo Sportello venga percepito dalle imprese in termini di servizio efficiente e rispondente alle proprie aspettative.

Con il presente lavoro si è infine inteso mostrare, a proposito del richiamato modello Veneto, il successo di esso nell’attuazione della riforma SUAP, che risalta in confronto con l’inadeguatezza di quanto ad oggi realizzato in materia nella Regione Siciliana. La chiave di tale risultato, che si considera l’aspetto più qualificante della tesi finale dimostrata in questo elaborato e a cui dovrebbero ispirarsi le Regioni rimaste indietro nell’attuazione della riforma, è da ricercare nella realizzazione di una combinazione ottimale tra il ruolo di coordinamento e supervisione della Regione sulle politiche in materia e il protagonismo della Camera di Commercio. Quest’ultima, difatti, pur mantenendo un ruolo di terzietà per quanto attiene alle potestà decisionali riguardanti il procedimento SUAP, saldamente ancorate in capo al Comune, è risultata essere il principale canale per assicurare il supporto tecnico e formativo ai Comuni stessi e si è via via affermata come l’intermediario più affidabile tra le esigenze di semplificazione espresse dalle imprese e le verifiche di correttezza della documentazione rimaste a carico dei Comuni.

BIBLIOGRAFIA

Banca mondiale, (2014), Doing business.

Bartelsman E., Van Leeuwen G., Nieuwenhuijsen H. R. (1995), “De Industrie Benenschepper of Banenvernietiger?”, Economische Statistische Berichten, pp. 504-508.

Bin R., “Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi” (2001), Giuffrè ed, p. 129;

Buchanan, James M. (1965), "An economic theory of clubs." Economica, pp. 1-14.

Business Europe (2011), “Are the points of single contact truly making things easier for European companies? Service Directive implementation report”.

Caballero, R.J. and M.L. Hammour (1994), “The Cleansing Effect of Creative Destruction”, American Economic Review, p. 4 e p. 84.

Cappelletti M, “Unità e differenziazione delle politiche regioni nell’attuazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive” (consultabile in www.astrid-online.it).

Cittalia – Fondazioni Anci Ricerche (2009), “La Direttiva Bolkestein sui servizi: l’attuazione in Europa”.

Clarich M., (1998), “Modelli di semplificazione nell’esperienza comparata”, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2.

COM (2010) 2020, “Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”.

COM (2010) 543, “Legiferare con intelligenza nell’Unione europea”.

Dipartimento della Funzione Pubblica (2011), “Report sullo stato di attuazione del programma taglia - oneri”.

Dipartimento Attività Produttive della Regione siciliana (2013), “Report sullo stato di diffusione del Sistema regionale degli Sportelli Unici”.

Direzione Industria e Artigianato, Servizio AA.GG. della Regione Veneto, (2013), “Report annuale”.

Djankon S., La Porta R., Lopez De Silanes F., Shleifer A. (2002), “The Regulation of Entry, in The Quarterly Journal of Economics”, vol. 117, n. 1, pp. 1-37.

Djankov S., Hart O., McLiesh C. (2006), “Regulation and Growth, Economic Letters”, vol. 92, n. 3, pp. 395-401.

Formez, (2001), “Comuni e imprese, 56 esperienze di Sportello unico”.

Formez (2005), “Lo Sportello unico europeo”.

Gabrieli T., A.F. Galvao, G.V. Montes-Rojas (2011), “Who benefits from reducing the cost of formality? Quantile regression discontinuity analysis”.

Institute of Logistic and Warehousing (2011), “Points of single contact research study”.

Lombini M., “Lo Sportello Unico per le Attività Produttive dopo la direttiva “servizi”: analisi e prospettive dell’esperienza regionale (2010), in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura), “La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica”, Bologna, p. 328.

Joana C. M. Monteiro, Juliano J. Assunção (2010), “Outgoing the shadows: estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment”.

Meneguzzo M., “Managerialità, innovazione e governance: la Pubblica Amministrazione verso il 2000” (2001), Aracne ed. II, Roma.

MISE (Ministero dello Sviluppo Economico), in collaborazione con Unioncamere e Infocamere, “SUAP: risultati dell’attività di indagine sul funzionamento dei servizi di front office” (2013).

Morana D., “Le Camere di commercio come enti ad autonomia funzionale” (2003), A. D’ATENA e P. GROSSI (a cura di), in “Diritto, Diritti e Autonomie – tra Unione Europea e Riforme Costituzionali”, Giuffrè ed., Milano, p.369 e ss..

Natalini A., Tiberi G. (a cura di) (2010), “La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica”, Il Mulino.

Oates, Wallace E. (1972) “Fiscal Federalism”.

Oates, Wallace E., R. M. Schwab (1988), “Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?”, *Journal of Public Economics*, vol. 35, n.3, pp. 333-354.

Oates V., Schwab (1988), “Sono più i benefici o i costi di una competenza concorrente?”.

OECD (2000b) “Links between policy and growth: cross country evidence”.

OECD (2003), “From Red Tape to Smart Tape”.

OECD (2009), “Review of Regulatory Reform Italy”.

Poma L., “Il rilancio del Territorio tra economia e istituzioni”(2010), Lombini M. e Poma L, (a cura di), Franco Angeli ed., Milano, p.18.

Poma L., “Il rilancio del Territorio tra economia e istituzioni”(2010), Lombini M. e Poma L, (a cura di), Franco Angeli ed., Milano, p.19.

Posner, R. A. “Theories of Economic Regulation”(1974), *Bell Journal of Economics and Science*, vol. 5, pp. 335-58.

Tiebout, Charles M. "A pure theory of local expenditures." (1956), *The journal of political economy*: pp. 416-424.

Trombino D., “La riforma dello Sportello Unico Attività Produttive” (2010), Maggioli editore.

Unioncamere, , “Costruiamo “l’Italia semplice” – 3.192 esperienze di collaborazione tra Camere di commercio e Comuni per offrire un servizio di semplificazione amministrativa alle imprese” (2014), relazione al CNEL.

Vipiana P., “Il principio di sussidiarietà “verticale” (2002), Giuffrè ed., p. 9.

RIFERIMENTI NORMATIVI:

L. 7 agosto 1990, n. 241 “ Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, G.U. 18 agosto 1990, n.192.

L. 4 febbraio 2005, n. 11 “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, G.U. 15 febbraio 2005 n. 37.

L.28 novembre 2005, n. 246 " Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 ", G.U. 1 dicembre 2005, n. 280.

D.L. 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", G.U. 25 giugno 2008, n. 147.

Legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", G.U. 21 agosto 2008, n. 195.

L.18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", G.U. 19 giugno 2009, n. 140.

D.L. 31 maggio 2010 , n. 78(G.U. 31.05.2010, n.125), convertito con L. 30 luglio 2010, n. 122 recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”(G.U. 30.07.2010, n.176).

D.P.R. 7 settembre 2010 , n. 160 “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”, G.U. 30 settembre 2010, n. 229.

Parlamento europeo e Consiglio, Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, G.U. 27.12.2006, L 376.

COM (2007), Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea.
Consiglio dei Ministri (6 novembre 2008), Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2008-2010 per l'attuazione della Strategia di Lisbona.

(Normativa di Regioni e Province autonome)

Provincia di Bolzano, legge provinciale 19 luglio 2011, n. 8, “Sportello Unico per le Attività Produttive”.

Provincia di Trento, circolare 13 maggio 2010, n. 7034, “Attuazione della direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e DURC per il commercio su aree pubbliche” (consultabile in www.commercio.provincia.tn.it).

Regione Abruzzo, legge regionale 18 febbraio 2010, n. 5, “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento giuridico regionale agli obblighi derivanti dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché per la semplificazione e miglioramento dell’efficacia dell’azione amministrativa della Regione e degli Enti locali per le attività aventi rilevanza economica, e per la manutenzione normativa di leggi regionali di settore”.

Regione Campania, D.P.G.R. 9 aprile 2010, n. 94 “Regolamento di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Regolamento n. 11/2010)” (consultabile su www.regione.campania.it).

Regione Emilia-Romagna, legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4, “Norme per l’attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l’adeguamento all’ordinamento comunitario – legge comunitaria regionale per il 2010 (consultabile su www.regione.emilia-romagna.it).

Regione Friuli-Venezia Giulia, legge regionale 30 luglio 2009, n. 13, “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione (Legge comunitaria 2008) (consultabile su www.regione.fvg.it).

Regione Lazio, circolare 22 luglio 2010, n. 175, “direttiva n. 2006/123/CE e decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Indicazioni sulla prima applicazione delle disposizioni di interesse regionale in materia di commercio” (consultabile su www.osservatoriocommercio.lazio.it).

Regione Liguria, legge regionale 5 aprile 2012, n. 10, “Disciplina per l’esercizio delle attività produttive e riordino dello Sportello unico”(consultabile in www.regione.liguria.it).

Regione Marche, legge regionale 29 aprile 2011, n. 7, “Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011”, frutto di

incontri con un Tavolo di lavoro formato da associazioni di categoria (consultabile su www.regione.marche.it).

Regione Piemonte, legge regionale 14 gennaio 2009, n. 1, “Testo unico in materia di artigianato”; Circolare del Presidente della Giunta regionale 19 marzo 2012, n. 3/ASC/AMD/SRI, “Prime disposizioni di attuazione in ambito regionale del DPR 160/2010. Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello Unico per le Attività Produttive, ai sensi dell’art. 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

Regione Puglia, legge regionale 25 febbraio 2010, n. 5, “Norme in materia di lavori pubblici e disposizioni diverse” (consultabile in www.regione.puglia.it).

Regione Umbria, legge regionale 16 febbraio 2010, n. 15, “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali, vista in www.regione.umbria.it.

Regione Valle d’Aosta, legge regionale 23 maggio 2011, n. 12, “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee e attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi). Modificazioni alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); legge regionale 17 gennaio 2008, n. 1 (Nuova disciplina delle quote latte). Legge comunitaria regionale 2011” (consultabile in www.sportellounico.vda.it).