



Audizione presso la

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE

nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

Mercoledì 28 aprile 2021

Premessa

La semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa rappresenta un elemento fondamentale per consentire agli operatori economici privati, in particolare alle PMI, il pieno accesso alle attività di servizi e al loro esercizio.

Su questo fronte il sistema Paese, anche su input delle istituzioni comunitarie, è impegnato da tempo in un percorso di progressiva semplificazione delle procedure e di riduzione dei regimi autorizzatori, percorso che ha subito una forte accelerazione nel quadro dell'attuazione della direttiva 2006/123/CE *Direttiva sui servizi del mercato interno*, cd. *Direttiva Bolkenstein*. L'intervento del legislatore europeo nel 2006 ha inciso in modo sostanziale sulla disciplina nazionale relativa al regime amministrativo autorizzativo delle attività produttive, condizionandone il successivo sviluppo ed accelerando alcuni processi di riforma già precedentemente avviati nel nostro ordinamento.

Il cammino verso la semplicità, la rapidità e la certezza giuridica delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio dell'attività d'impresa è tuttavia ancora molto lungo; nei confronti dell'Italia, è stato infatti più volte reiterato l'invito da parte delle Istituzioni europee ad intervenire in sede legislativa attraverso ulteriori riforme volte a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione (cfr. Consiglio dell'Unione europea Raccomandazione del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia, CSR. n. 3) e a rimuovere gli eccessivi ostacoli burocratico amministrativi per le imprese (cfr. Commissione Europea, Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 - cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020, punti sui quali, secondo le istituzioni europee, si registrano progressi solo limitati per l'Italia.

Nel *ranking* internazionale *Doing Business*, redatto annualmente dalla Banca Mondiale, il nostro Paese, nel 2020, occupa solo il 58° posto nella classifica dei 190 Paesi valutati sotto il profilo della capacità di offrire un contesto il più possibile *business friendly*. Il posizionamento riportato dall'Italia risente negativamente delle difficoltà rilevate proprio nell'area dello «*starting business*».

In questo particolare momento storico, poi, il tema acquisisce una valenza ancora maggiore: la ripresa post emergenza COVID-19 passa anche e soprattutto attraverso la possibilità per gli operatori economici di poter attivare procedure agili e snelle e di poter contare su una PA veloce e non invasiva.

Il quadro normativo ed il ruolo dei Comuni

Il SUAP e la sua evoluzione

Nel quadro ora delineato i Comuni esercitano un ruolo di fondamentale importanza; secondo il D. lgs n. 112/1998 spettano infatti ai comuni le funzioni amministrative in materia di insediamenti produttivi e lo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) è lo strumento operativo con il quale i Comuni esercitano tali funzioni.

Secondo le previsioni del DPR n. 160/2010, recante la disciplina del SUAP, il SUAP costituisce l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti e gli adempimenti (variamente intesi, non necessariamente scaturenti da una istanza) che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo n. 59/2010 (di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le citate attività (ed i relativi elaborati tecnici e allegati) sono presentati esclusivamente in modalità telematica al SUAP competente per territorio ed è il SUAP a provvedere all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento.

Il SUAP assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Le comunicazioni all'interessato (inteso anche come dichiarante o segnalante, ai sensi della normativa vigente) sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati.

Il SUAP ha dunque rappresentato un'importantissima innovazione nel percorso di riforma della P.A.: nell'ottica della semplificazione amministrativa, attraverso il coordinamento di tutti gli adempimenti richiesti per la creazione di impresa, l'iter procedimentale risulta alleggerito di passaggi superflui, riducendo così i tempi di risposta e i costi a carico dell'utente.

Quanto all'organizzazione, i comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro (in diversi contesti territoriali il SUAP è gestito in forma associata, ad esempio a livello di Città metropolitana, di Comune capoluogo di Provincia o di Unione di Comuni), o in convenzione con le Camere di commercio.

Ad oggi, relativamente ai SUAP *on line*, si presentano 3 casistiche:

- Comuni che hanno un sistema autonomo;
- Comuni che, con diverse modalità, utilizzano sistemi regionali: è il caso in particolare della Calabria, dell'Emilia-Romagna, del Friuli-Venezia Giulia, della Sardegna, della Toscana;
- Comuni che utilizzano i servizi informatici messi a disposizione dal portale "impresainungiorno" (punto di contatto a livello nazionale, secondo l' art. 3 del DPR n.160/2010);

Nel corso degli anni l'ANCI ha svolto una significativa azione di accompagnamento dei Comuni nell' applicazione della normativa e nella concreta implementazione degli Sportelli.

Negli ultimi mesi, anche nell'ambito delle azioni messe in campo in risposta ai rilievi effettuati dalla Commissione europea nell'ambito della Procedura di Infrazione n. 2018/2374 (notificata dalla CE lo scorso giugno 2019), l'ANCI è intervenuta con diverse misure di supporto e accompagnamento ai Comuni, incentrate, in particolare, sulla formazione e sull'aggiornamento del personale operante nelle strutture dei SUAP e sulla diffusione delle migliori pratiche realizzate nelle varie realtà territoriali; occorre infatti fare in modo che, a prescindere dalla soluzione organizzativa nel concreto adottata nella singola realtà territoriale, lo standard dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese da parte del SUAP sia comunque elevato ed ottimale. Contestualmente, l'ANCI si è fatta portavoce, presso i competenti Ministeri e nelle opportune sedi istituzionali, dell'esigenza di superare una serie di criticità operative emerse nel corso degli anni derivanti dalla vigente disciplina in materia di SUAP (si pensi, ad esempio, alla necessità di un espresso superamento della PEC ove siano attivi sistemi telematici più performanti; alla puntuale definizione dell'ambito di competenza del SUAP; ecc.).

Sempre in tema di SUAP, nei prossimi mesi i Comuni sono chiamati ad attuare le previsioni del Regolamento (UE) 2018/1724 del 2 ottobre 2018 che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (*Single Digital Gateway*).

Tra le altre cose, il Regolamento obbliga gli Stati membri ad assicurare che le procedure stabilite a livello nazionale concernenti l'avvio, la gestione e la chiusura di un'impresa, accessibili ed espletabili in linea dagli utenti non transfrontalieri, siano rese accessibili ed espletabili in linea anche dagli utenti transfrontalieri in modo non discriminatorio, tramite la medesima soluzione tecnica o una soluzione tecnica alternativa. Tale obbligo entra in vigore dal dicembre 2023.

Si tratta dunque di una significativa evoluzione del SUAP, verso una dimensione europea, nell'ottica del pieno sviluppo della concorrenza e del mercato unico interno. La concreta realizzazione del SDG rischia di impattare profondamente sugli assetti organizzativi e sulle soluzioni operative e tecniche già adottate dai Comuni; per questa ragione è necessario un impegno coordinato a livello nazionale per consentire una attuazione del Regolamento ottimale e sostenibile per i Comuni, a cui è richiesto uno sforzo di adeguamento corposo, che deve essere supportato dalla messa a disposizione di risorse specifiche necessarie all'adeguamento dei sistemi informativi e, in generale, dell'organizzazione stessa dei SUAP, anche in ottica di integrazione funzionale con lo Sportello Unico per l'Edilizia in primis. In tal senso, va ricordato l'importante lavoro che l'ANCI, le Regioni e le competenti strutture governative stanno realizzando per aggiornare le regole tecniche dei sistemi informativi degli sportelli unici (cfr. revisione dell'allegato tecnico del DPR 160/2010), finalizzato a favorire una piena interoperabilità fra le singole amministrazioni competenti e, in generale, una migliore qualità dei servizi erogati all'utenza.

L'Agenda per la semplificazione 2020-2023

Sul fronte della regolazione, della liberalizzazione delle attività economiche e della complessiva riduzione degli oneri, l'ANCI ha dato il proprio significativo contributo in quanto parte attiva del percorso che ha portato alla definizione dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023, adottata con intesa in Conferenza Unificata del 23 novembre scorso (e prima ancora, giova ricordarlo, parte attiva nella definizione della prima Agenda per la semplificazione 2015-2017).

L'Agenda, come noto, prevede un pacchetto di misure molto corposo di semplificazione, eliminazione di vincoli burocratici e taglio dei costi per imprese e cittadini.

Tra le altre cose, in attuazione dell'Agenda, Stato, Regioni ed enti Locali sono chiamati ad effettuare la mappatura dei procedimenti, delle attività e dei relativi regimi vigenti, individuando il catalogo dei nuovi regimi; in tale percorso si procederà all'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale e degli adempimenti non necessari, all'estensione della Scia, del silenzio assenso e della comunicazione e all'adozione di regimi uniformi condivisi tra i vari livelli istituzionali.

L'Agenda prevede poi un impegno per la completa reingegnerizzazione in digitale e la semplificazione di un set di procedure critiche in alcuni settori chiave per la ripresa del Paese; completa il processo l'adozione della modulistica standardizzata on line e la digitalizzazione dei procedimenti per edilizia e attività produttive.

Si tratta di un lavoro di fondamentale importanza che amplia e sviluppa il percorso già intrapreso in attuazione del Decreto Legge n. 90/2014 e con i decreti attuativi della Legge n.124/2015, in particolare il D. Lgs n. 222/2016: è un lavoro cruciale perché la difformità degli adempimenti sul territorio rappresenta un fattore di incertezza per cittadini e per le imprese e pone un ostacolo alla semplificazione e alla digitalizzazione delle procedure; nell'ambito di un contesto istituzionale articolato e complesso, la certezza dei regimi applicabili a ciascun procedimento e la definizione della modulistica unificata e standardizzata costituisce un elemento imprescindibile per rendere più facile la vita agli operatori economici.

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel testo trasmesso dal Governo al Parlamento qualche giorno fa (il 25 Aprile 2021), molti dei contenuti dell'Agenda vengono ripresi e potenziati; uno degli assi su cui poggia la Riforma della PA, individuata quale riforma orizzontale, riguarda appunto la "*Buona amministrazione*", per semplificare norme e procedure. Secondo le previsioni del Piano, l'azione mira a semplificare e accelerare, attraverso interventi da realizzare in tempi rapidi, le procedure complesse direttamente collegate all'attuazione del PNRR.

Conclusioni: criticità e proposte

La semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa è un fattore determinante per recuperare il ritardo competitivo del nostro Paese, per restituire alle imprese il tempo e le energie necessarie da impiegare nello sviluppo competitivo, ma anche ai Comuni stessi per garantire servizi a valore aggiunto rispetto alla sola gestione dei procedimenti amministrativi.

L'impegno dell'ANCI e dei Comuni italiani in tal senso è quindi costante e concreto.

Riteniamo utile in questa sede porre l'attenzione su alcuni aspetti critici che dal punto di vista dei Comuni sono essenziali per centrare l'obiettivo di una vera semplificazione in funzione dell'accelerazione della crescita.

Per garantire l'ottimale esercizio delle funzioni amministrative connesse all'avvio e alla gestione dell'impresa occorre arrivare alla piena interoperabilità dei sistemi delle PA coinvolte nei vari procedimenti, attraverso la definizione di standard tecnici comuni di interoperabilità (*back-end*); solo in questo modo si potrà realizzare una piena ed effettiva attuazione del principio "*once-only*" e si potrà spostare realmente l'attenzione e le risorse della PA sulla fase di controllo ex post, sgravando ulteriormente le imprese dall'onere di produrre dichiarazioni e documentazione al momento della presentazione dell'istanza. Requisito imprescindibile per raggiungere questi obiettivi è quello di garantire ai Comuni l'accesso gratuito alle banche dati delle altre PA: oggi molte bd essenziali per lo svolgimento

delle funzioni proprie dei comuni non sono interrogabili in tempo reale oppure lo sono a pagamento, a detrimento della celerità e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Sicuramente questo aspetto rappresenta la chiave di volta per una semplificazione tangibile e concreta e, coerentemente con gli impegni assunti nell'Agenda per la Semplificazione, siamo convinti che occorra proseguire su questa strada; ciò nondimeno è necessario che questo percorso avvenga senza caricare sui Comuni oneri gravosi di adeguamento e senza lasciare indietro nessuno, attraverso un percorso graduale e salvaguardando le esperienze migliori. Da questo punto di vista, diventa fondamentale che le risorse previste all'interno del PNRR per la transizione digitale del comparto pubblico siano in grado di far evolvere ed efficientare i servizi rivolti alle imprese, consentendo ai Comuni, attraverso i propri SUAP, di esercitare realmente una funzione di front office "intelligente" grazie alla possibilità di gestire dati e informazioni in possesso della PA, a prescindere dall'amministrazione titolare degli stessi.

Occorre poi che nella concreta declinazione dei percorsi di semplificazione si tengano sempre ben presente i differenti assetti organizzativi e dimensionali dei vari Comuni: in altre parole, bisogna accettare l'idea che se comune è l'obiettivo ed il risultato atteso, differenti possono essere le modalità e le soluzioni organizzative per raggiungere tale risultato. Ciò è tanto più importante se si tiene conto delle difficoltà che i Comuni di minori dimensioni incontrano nell'implementazione di normative complesse e impattanti a causa della limitatezza delle risorse umane e strumentali di cui dispongono: occorre quindi un supporto adeguato e la possibilità di attivare soluzioni organizzative flessibili soprattutto in relazione alle procedure complesse, per fornire sempre e comunque al cittadino ed all'impresa uno standard di servizi ottimale. L'esperienza che viene dal territorio ci dice, infatti, che la vera semplificazione ormai non si attua per via normativa (è inutile, ad esempio, continuare a ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti previsti per legge quando, in molti casi, gli enti coinvolti nei procedimenti complessi non riescono a garantire nemmeno il rispetto di quelli attuali), quanto piuttosto guardando agli assetti organizzativi, alle risorse disponibili nelle amministrazioni responsabili dei procedimenti, alle competenze di chi, anche all'interno dei Comuni, è responsabile dei rapporti con le attività produttive, che sempre più devono poter garantire servizi di accompagnamento all'attività di impresa.

Per chiudere, l'esperienza maturata in questo anno di emergenza sanitaria dimostra ancor di più come la capacità di fornire risposte adeguate e tempestive da parte della PA ai cittadini e alle imprese sia un fattore essenziale per la tenuta del sistema Paese e, in questo frangente, per la ripresa economica: in quest'ottica, dunque, dobbiamo proseguire sulla strada della semplificazione e della riduzione degli oneri, traducendo tali concetti in miglioramenti concreti e tangibili nella vita dei cittadini e delle imprese.