

21/76/CR6/C1-C11

POSIZIONE IN MERITO ALLA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE CONNESSE ALL'AVVIO E ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DI IMPRESA

Una visione complessiva dell'esercizio delle attività di impresa, in un contesto comunitario, non può prescindere dalla direttiva servizi che, con il regolamento 2006/123/CE aveva già individuato i cardini per un percorso di riforme volte a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese. Unico punto di contatto, semplificazione dei regimi, uniformità e digitalizzazione venivano configurati come elementi indispensabili per l'attuazione della libertà di stabilimento e per la libera circolazione dei servizi.

Con il dlgs 59/2010 si è data attuazione ai principi della direttiva e, contestualmente, con il DPR 160/2010 è stato istituito e disciplinato lo Sportello unico per le attività produttive che, ad oggi, riveste un ruolo di primo piano nel processo di semplificazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese. Il SUAP, quale delineato dalla normativa vigente, è infatti il punto unico di contatto per lo svolgimento di tutti gli adempimenti richiesti per l'avvio e l'esercizio di un'attività d'impresa.

Tuttavia, la piena operatività dei SUAP sconta ancora una loro forte disomogeneità territoriale a livello di organizzazione, formazione e capacità di gestione dei procedimenti e, anche nelle Regioni, in cui è più avanzato il processo di digitalizzazione dei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, per completare il processo avviato dieci anni fa realizzando i risultati attesi, è necessario intervenire su vari aspetti critici.

Di seguito, i più rilevanti sono:

1) **Interoperabilità tra i sistemi informativi delle amministrazioni coinvolte, in particolare, tra SUAP ed enti terzi.**

Al riguardo, va chiarito che la gestione del procedimento tra Suap ed enti terzi non deve avvenire attraverso PEC o semplice mail, ma attraverso il *back-office* di piattaforme informatiche gestite dai Suap. Gli enti terzi dovrebbero dotarsi, quindi, di piattaforme informatiche in grado di dialogare con quelle in uso ai Suap per il *front-office*, evitando scambio di PEC e doppie protocollazioni. In controtendenza, sono ancora vigenti normative, come le recenti modifiche apportate al DPR n. 380 del 2001 dalla legge n. 55 del 2019, che parlano di denunce da presentare allo sportello unico tramite posta elettronica certificata.

E' necessario altresì evitare che vengano realizzate piattaforme predisposte da enti terzi per la trasmissione delle istanze endoprocedimentali da parte dell'impresa in contrasto con la normativa sul procedimento unico (DPR n. 160/2010) che prevede che tutte le istanze siano presentate esclusivamente al Suap.

A tal fine occorre la definizione di regole di interoperabilità pubbliche, valide per tutte le amministrazioni, al fine di realizzare la concreta condivisione delle informazioni e dare compiuta attuazione al principio del "*Once only*", in base al quale i cittadini e le imprese comunicano "una sola volta" alla P.A, che può chiedere "una volta sola".

Sul punto l'Agenda per la semplificazione 2020-2023 prevede un'azione specifica, la n. 3.1 "Once only: autocertificazione e controllo ex post", per la realizzazione di attività di supporto, promozione e monitoraggio dell'attuazione delle modifiche al DPR 445/2000 e al codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs 85/2005), con particolare riferimento a quelle relative agli accordi di fruizione introdotte con l'articolo 264 del DL Rilancio. Questa azione va raccordata con il lavoro più generale svolto per la Piattaforma di Interoperabilità, che include la standardizzazione e la razionalizzazione degli accordi di fruizione.

I servizi di interoperabilità dovranno essere garantiti anche tra i sistemi utilizzati dagli Enti terzi e le Piattaforme SUAP esistenti.

Parallelamente, l'Agenda prevede che vengano analizzate le buone pratiche e le problematiche attuative, al fine di predisporre modelli e indicazioni operative in merito ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e all'acquisizione diretta di dati e documenti.

In questo contesto, si ritiene indispensabile rendere operativo l'accesso gratuito alle banche dati tra le Pubbliche Amministrazioni, come previsto nell'azione 2.3 dell'Agenda, inizialmente nei confronti dell'Agenzia delle Entrate che, attraverso i servizi di cooperazione informatica, interagisce con la maggior parte degli enti della pubblica amministrazione.

2) **Semplificazione e standardizzazione dei regimi amministrativi e della modulistica.**

In attuazione del D.lgs n. 222 del 2016, nell'ambito dell'Agenda 2015-2017, si è iniziato un importante lavoro di standardizzazione della modulistica riferita ad alcune attività commerciali e artigianali nonché all'edilizia e all'Autorizzazione Unica Ambientale; ciò ha permesso di unificare i procedimenti interessati a livello nazionale e superare alcune prassi, in uso presso i Comuni, particolarmente onerose per le imprese.

Si tratta di un lavoro di estrema importanza, anche perché l'elaborazione da parte di AGID dei relativi file XML ha reso possibile, almeno per gli interventi interessati, l'interoperabilità tra front office e sistemi gestionali di backoffice adottati dalle amministrazioni riceventi, agevolandone così l'attività istruttoria e di verifica.

Con la nuova Agenda per la Semplificazione 2020-2023, azione 1.3 "Standardizzazione della modulistica e *form* digitali", si intende proseguire l'intervento che, mediante un'attività congiunta tra Governo, Regioni ed Enti locali, a partire dagli esiti della ricognizione dei procedimenti e dall'attività di semplificazione e reingegnerizzazione, porterà alla standardizzazione e semplificazione della modulistica anche in settori finora non interessati da questo intervento (tra i primi ambiti da includere è possibile citare, ad esempio, la modulistica per la banda ultra larga, le autorizzazioni sismica e paesaggistica), al fine di garantire omogeneità sul territorio nazionale e digitalizzazione delle procedure. Contestualmente, verranno elaborati e condivisi gli schemi dati, la cui predisposizione sarà coordinata da AGID e dal Dipartimento per la trasformazione digitale, in modo da garantire

l'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni coinvolte, in coerenza con le altre iniziative di standardizzazione e il piano triennale per l'informatica nella PA.

3) Riduzione del numero di enti pubblici coinvolti nel medesimo procedimento tramite una riorganizzazione delle competenze.

Il perseguimento di tale obiettivo non può prescindere da una ricognizione di tutti gli adempimenti che gravano sulle imprese; solo successivamente sarà possibile individuare quelli inutili o verificare la moltiplicazione delle autorità competenti rispetto al medesimo intervento. Tali appesantimenti disorientano l'imprenditore e richiedono la revisione di normative ormai datate, che si sono sovrapposte negli anni; è, pertanto, necessario programmare una complessa operazione di "pulizia normativa" della legislazione nazionale e regionale.

Sul punto occorre richiamare, in via generale, tutte le azioni previste dal punto 1 dell'Agenda 2020-2023, volte a semplificare e reingegnerizzare le procedure amministrative e, in particolare, le azioni 1.1 "Catalogo dei procedimenti", che si propone di proseguire l'opera di semplificazione e standardizzazione dei regimi amministrativi di cui al d.lgs 222/2016, nonché di estendere ulteriormente l'ambito delle attività liberamente esercitabili e l'azione 1.2 finalizzata a semplificare un set di 50 procedure critiche in diverse materie, individuate sulla base delle segnalazioni degli stakeholder.

4) SUAP e SUE integrati in un unico sportello.

Al riguardo, è necessario prevedere espressamente la possibilità di utilizzo della piattaforma per la gestione delle pratiche SUAP anche per il SUE, considerato anche che la modulistica edilizia approvata in sede di Conferenza unificata è la medesima. Molti Comuni già lo fanno, ma è necessaria una modifica normativa che espressamente preveda l'integrazione dei servizi SUE con quelli SUAP, laddove sia possibile e adeguato alla realtà dei servizi del territorio.

5) Rendere più efficace la gestione delle procedure complesse

Attraverso il potenziamento della collaborazione tra i soggetti pubblici territoriali, compresi gli uffici territoriali di derivazione governativa nonché gli enti terzi, per rafforzare la capacità amministrativa dei SUAP e risolvere i problemi connessi alla gestione dei procedimenti complessi, attraverso le seguenti azioni:

- a. incidendo sulla governance degli sportelli per spostare la competenza ad un livello territoriale superiore rispetto a quello del SUAP comunale;
- b. migliorando la formazione del personale incaricato di svolgere le attività dello sportello unico;
- c. intervenendo per il superamento della frammentazione delle norme e delle competenze presenti in determinati settori (si pensi ad esempio, alle procedure VIA, AIA o al settore dei rifiuti).

A tal fine, l'azione 2.2. dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023 "SUAP e nuovi modelli per la gestione delle procedure complesse", oltre alle azioni di supporto individuate nell'Azione 2.1, prevede la sperimentazione di nuovi modelli che consentano alle Regioni interessate, previo accordo con i Comuni, ai sensi dell' art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, di attribuire ad altro soggetto, appositamente individuato, i poteri di amministrazione procedente ovvero lo svolgimento di funzioni istruttorie anche ai fini della gestione della

conferenza di servizi in relazione a specifiche tipologie di procedimenti (da individuare sulla base delle esigenze del contesto).

6) **Migliorare gli aspetti di supporto alle imprese,**

sia dal punto di vista consulenziale che attraverso la costruzione di una base dati informativa "cosa fare per..." comprensiva di tutte le tipologie di attività, anche di quelle "libere".

Tale intervento muove dal fatto che generalmente le imprese, tenute a entrare in contatto con le amministrazioni a vari livelli di governo, sono prive delle informazioni e delle competenze necessarie a comprendere quali procedure occorra seguire, quali adempimenti sia necessario rispettare e a quali opportunità e benefici sia possibile accedere. La complessità normativa e procedurale, la ripartizione delle competenze, la limitata disponibilità di tempo e di conoscenze specifiche aumentano le difficoltà delle imprese nella ricerca delle informazioni, incidono sugli oneri regolatori e aumentano la percezione che "la burocrazia" sia solo un ostacolo.

7) **Dare attuazione al Fascicolo informatico d'impresa e accesso gratuito alle banche dati,**

quali strumenti innovativi per semplificare gli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa. A riguardo, l'art. 43 bis del DPR 445 del 2000 prevede che il SUAP invii alla Camera di Commercio territorialmente competente la documentazione relativa all'esercizio dell'attività d'impresa (comunicazioni, atti di autorizzazione, licenza, concessione, permessi o nulla osta...) per l'inserimento nel Repertorio Economico Amministrativo (REA) e Registro Imprese tenuto dalle Camere di Commercio per la raccolta e conservazione in un fascicolo informatico per ciascuna impresa.

Tramite questo servizio le pubbliche amministrazioni depositano in modo automatico tutti i documenti che riguardano un'impresa nel contenitore virtuale chiamato fascicolo informatico d'impresa che dovrebbe essere accessibile a tutte le amministrazioni statali e locali (INPS, INAIL, Agenzia delle Entrate, Provincia, Comuni ecc.), le quali, quindi, non possono più richiedere documenti che risultano già in possesso della pubblica amministrazione.

Tuttavia, ad oggi, non è ancora stato adottato il regolamento attuativo previsto dall'art. 4 comma 6 del D. lgs 219/2016 che dovrebbe dettagliare, secondo principi di gradualità e sostenibilità e sentite le amministrazioni interessate, i termini e le modalità operative di attuazione delle disposizioni concernenti il fascicolo informatico di impresa. È importante procedere quanto prima alla definizione di tale regolamento, poiché la sua mancanza ha finora privato le pubbliche amministrazioni di uno strumento e di una base informativa importante. Il Fascicolo d'Impresa, rendendo disponibili gratuitamente ai sistemi per la gestione dei SUAP tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento e la semplificazione delle procedure di avvio ed esercizio dell'attività di impresa, costituisce infatti uno strumento che può giocare un ruolo fondamentale nella realizzazione del principio *Once Only*.

Per realizzare una piena ed effettiva attuazione di tale principio, evitando alle imprese l'onere di produrre dichiarazioni e documentazione al momento della presentazione dell'istanza, è infatti indispensabile che sia garantito l'accesso gratuito alle banche dati delle PA ai fini dell'acquisizione d'ufficio e dei controlli ex post sulle autocertificazioni. Oggi tuttavia molte banche dati essenziali per lo svolgimento delle procedure di avvio e di esercizio dell'attività di impresa non sono interrogabili in tempo reale oppure lo sono a pagamento, a detrimento della celerità e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

È inoltre necessario prevedere un'interoperabilità tra gli applicativi in uso dalle Camere di Commercio per la gestione della Comunicazione Unica e le piattaforme regionali SUAP esistenti, in modo da dare piena attuazione al disposto di cui all'art. 5, comma 2 del DPR n. 160/2010.

8) Molti dei contenuti dell'Agenda sono stati ripresi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e sono in linea con quanto previsto dal recente Regolamento UE 2018/1724 sul *Single digital gateway*.

- a. il PNRR ha fondato la Riforma della PA, sulla “Buona amministrazione”, prevedendo interventi diretti a semplificare e accelerare le procedure complesse direttamente collegate alla sua attuazione, anche attraverso la digitalizzazione delle procedure, lo sviluppo della interoperabilità, il sostegno ai SUAP sul territorio;
- b. il recente Regolamento UE 2018/1724 ha dato il via al “Single Digital Gateway” (SDG) diretto ad uniformare, a livello europeo, l'accesso ai servizi attraverso informazioni di qualità e canali di assistenza effettiva per tutti i cittadini dell'Unione. In particolare, si punta su 21 servizi individuati dalla Direttiva europea, le cui procedure dovranno poter essere eseguite interamente online in tutti i paesi UE entro il 2023. Si tratta di un'occasione importante anche per ridisegnare e semplificare questi servizi coinvolgendo i Responsabili della Transizione Digitale degli enti nonché per sviluppare e praticare azioni coordinate di semplificazione/digitalizzazione. Con questo obiettivo, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ha designato un Gruppo di Lavoro in cui si prevede il coinvolgimento di tutte le Commissioni interessate nel dare attuazione al Regolamento.

Si tratta, pertanto, di procedere con un'azione di *multilevel governance*, già avviata con l'Agenda 2020-2023, per la realizzazione di interventi strutturali di semplificazione che incidano in modo mirato sulla legislazione anche attraverso un costante monitoraggio dei risultati raggiunti, per evitare stratificazione di norme e moltiplicazione di oneri burocratici.

Roma, 3 giugno 2021