

PROGETTO DI PROMOZIONE A FAVORE DEI COMUNI DELLA PROVINCIA PER L'ISTITUZIONE DELLO SPORTELLO UNICO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE.

PREMESSA

La scarsa diffusione degli **Sportelli Unici delle Attività Produttive (SUAP)** ha costituito un grave ostacolo al processo di semplificazione amministrativa intrapreso circa dodici anni fa, il quale avrebbe dovuto trovare una chiave di volta proprio nell'istituzione di un unico punto di accesso e di informazione per le imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione. Per questo nel 2008 – con l'articolo 38 della legge n. 133 - era stata ribadita dal legislatore la necessità di dare un forte impulso allo Sportello Unico, per far sì che divenisse effettivamente l'unica interfaccia dell'impresa, per conto di tutti gli Enti coinvolti nei procedimenti autorizzativi.

La recente entrata in vigore del DPR n. 160/2010 ha dato una svolta epocale in tal senso, in quanto sono stati individuati i cardini essenziali per raggiungere il traguardo della effettiva modernizzazione dei processi amministrativi, con l'abbandono della carta a favore della gestione telematica, per quanto riguarda gli aspetti autorizzatori inerenti le attività produttive, intese nel senso più ampio di prestazione di servizi ai sensi delle Direttive comunitarie (in particolare la Direttiva Servizi, recepita in Italia dal D. Lgs. n. 59/2010).

Il DPR n. 160/2010 prevede che i Comuni accreditino il proprio Sportello presso il portale www.impresainungiorno.gov.it, una volta acquisite le condizioni necessarie per la gestione telematica dei procedimenti. Il Ministero dello Sviluppo Economico verifica l'effettivo possesso dei requisiti e provvede a iscrivere il Comune, con i dati di riferimento necessari alle imprese per poter interagire con il SUAP. In carenza dei requisiti da parte delle Amministrazioni comunali, per effetto di una surroga automatica prevista dal Legislatore, le funzioni dello Sportello vengono svolte dalla Camera di Commercio competente per territorio.

A decorrere dal 29 marzo 2011 la normativa in esame è entrata in vigore con riferimento ai cosiddetti procedimenti "automatizzati", concernenti l'avvio delle attività economiche che non

implicano valutazioni discrezionali da parte della P.A. Per tali attività la normativa vigente obbliga l'impresa soltanto a inoltrare una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), dichiarando sotto la propria responsabilità tutti i requisiti necessari, con conseguente facoltà di essere immediatamente operativi, senza attendere una risposta positiva da parte delle Autorità preposte.

Il nuovo SUAP dovrà essere completamente operativo dal 30 settembre 2011, quando entreranno in vigore le modalità telematiche anche per quanto riguarda il procedimento ordinario, che richiede una valutazione discrezionale da parte della P.A. e la conseguente necessità di emettere un provvedimento espresso di autorizzazione.

AZIONI SVOLTE DALLA CAMERA DI COMMERCIO

La Camera di Commercio di Pavia ha impiegato in modo consistente le proprie risorse fin dal mese di dicembre del 2010 in un costante interscambio con i 190 Comuni della provincia al fine di individuare le necessità, e i conseguenti possibili interventi, per gestire al meglio i passaggi della riforma. In particolare sono state svolte le seguenti azioni:

- in data 14 dicembre 2010 si è tenuto un seminario di carattere tecnico-informativo destinato ai dirigenti e ai funzionari dei Comuni, in cui esperti di Infocamere e Regione Lombardia hanno illustrato in sintesi le procedure di invio e di ricezione delle pratiche del SUAP telematico, nonché le modalità di funzionamento del portale impresainungiorno.gov.it;
- sempre con riguardo alle esigenze dei Comuni, le tematiche in questione sono state ulteriormente approfondite con i due moduli formativi realizzati il 20 e il 26 gennaio 2011, in cui sono intervenuti in qualità di relatori rappresentanti di Unioncamere nazionale e del Ministero dello Sviluppo Economico; i Segretari comunali e i funzionari intervenuti negli incontri sono stati resi edotti circa i requisiti necessari per la gestione telematica dello Sportello. Inoltre i Relatori hanno sottolineato che la surroga *ope legis* da parte delle Camere di Commercio è da considerare una ipotesi di eccezionalità, oltre a una soluzione temporanea, in attesa della completa informatizzazione dei Comuni, in quanto soltanto questi ultimi possono compenetrarsi nella realtà locale e garantire una gestione non impersonale e standardizzata dei procedimenti. Tali affermazioni sono state ribadite dalla Regione e da ANCI nel corso di una conferenza indetta dal Prefetto e svoltasi presso la Questura di Pavia in data 7 aprile 2011;

- sono stati tenuti costanti contatti con i referenti comunali, al fine di risolvere eventuali problemi tecnici riscontrati dalle Amministrazioni che hanno inoltrato richiesta di accreditamento;
- sono stati chiesti i dati necessari (riferimenti del responsabile comunale, indirizzo di pec) per poter svolgere la delega nei confronti dei Comuni sprovvisti del SUAP;
- nelle giornate del 3 marzo e del 3 maggio 2011 sono stati organizzati incontri informativi rivolti alle associazioni di categoria e ai professionisti interessati, in collaborazione con Infocamere, durante i quali è stata presentata la procedura per l'inoltro della SCIA tramite il sistema informatico Starweb, contestualmente alla Comunicazione Unica presso il Registro Imprese;
- tale procedura è stata proposta a livello di sperimentazione ai Comuni in delega, e a tal fine a questi ultimi sono state illustrate nelle giornate del 12 aprile, del 4 maggio e del 15 giugno 2011 le varie fasi della gestione telematica con Starweb.

CRITICITA'

Il raggiungimento dell'obiettivo di rendere il più possibile autonomi i Comuni per l'istituzione del SUAP è stato tanto più difficoltoso, quanto più si considera la variegata tipologia degli Enti interessati sul territorio nazionale: in concreto, essendo numerose le realtà di minori dimensioni, meno strutturate e meno attrezzate per l'istituzione di uno Sportello delle Attività Produttive, è chiaro che essere in linea con quanto richiesto dal Legislatore impone un duplice salto di qualità. Infatti la gestione del SUAP richiede, oltre la conoscenza e la mappatura dei vari possibili procedimenti amministrativi con i relativi termini e scadenze, anche l'adeguamento delle risorse per la gestione informatica e telematica, che non consiste solo nell'acquisizioni di strumenti hardware e software, ma soprattutto nella reingegnerizzazione dei processi organizzativi.

Se a queste considerazioni si aggiunge una disparità trasversale nelle diverse zone del territorio nazionale, dovute al diverso impatto delle azioni svolte dalle Regioni e dagli altri Enti coinvolti, si comprendono le ragioni della grave disomogeneità, che si concretizza nella presenza di province con la totalità dei Comuni accreditati, a fronte di altre con una scarsissima incidenza.

Per quanto riguarda la provincia di Pavia la situazione – sostanzialmente immutata dalla metà di aprile - è la seguente (dati aggiornati al 14.6.11):

- Comuni accreditati in forma singola/associata 63
- Comuni in fase di accreditamento associati a Stradella 7
- Comuni in fase di accreditamento associati Pavia 9
- Comuni che hanno delegato esplicitamente la Camera 66
- Comuni che hanno espresso l'intenzione di istituire il Suap 25
- Comuni che non hanno trasmesso i dati minimi per la delega 20

Come si vede la provincia di Pavia ha registrato un bassissimo livello di accreditamento dei Comuni (circa il 30%), ben al di sotto della media a livello regionale (più del 50%), nonostante gli sforzi compiuti dalle istituzioni, in primis dalla Camera di Commercio che, oltre alle azioni sopra descritte, ha svolto attività di animazione, partecipando a diverse riunioni - in sede e presso le strutture locali - per individuare con gli amministratori e i Segretari comunali linee di azione volte all'aggregazione dei Comuni. In sostanza è proseguita la tradizione delle associazioni – già da tempo consolidate - facenti capo ai Comuni di Pavia e di Stradella, che svolgono funzioni di coordinamento e consulenza nei confronti dei rispettivi SUAP associati: anche in questo caso, tuttavia, il passaggio al telematico non è stato privo di criticità, visto che diversi Comuni facenti parti dei due conglomerati non sono ancora riusciti ad iscriversi sul portale.

Sebbene la Regione abbia messo a disposizione finanziamenti (tramite i voucher digitali) per favorire la digitalizzazione dei processi, il consorzio sembra avere una battuta d'arresto, in quanto i Comuni che per struttura potrebbero fungere da motore del cambiamento (Vigevano, Voghera, Casteggio) nutrono incertezze sull'entità delle risorse da impiegare, e non sembrano particolarmente interessati ad accompagnare i Comuni limitrofi nel processo di modernizzazione.

Gli ostacoli che impediscono la costituzione del SUAP, sia singolo che associato, derivano dalla carenza delle condizioni necessarie all'operatività, ossia:

- a) protocollo informatico;
- b) casella istituzionale di PEC e collegamento a Internet con linea ADSL;
- c) firma digitale e sistema applicativo per leggere i documenti firmati digitalmente;
- d) sezione del proprio sito istituzionale dedicata al SUAP con la necessaria modulistica e il sistema per garantire all'impresa il controllo circa lo stato di avanzamento delle pratiche.

Il quadro generale di evidente ritardo della risposta degli Enti locali della nostra provincia alle prescrizioni normative è stato aggravato da alcuni interventi a livello governativo, scarsamente coerenti con gli indirizzi programmatici del DPR n. 160/2010. Consapevole delle difficoltà organizzative dei Comuni, il Ministero dello Sviluppo Economico, con circolare uscita alla vigilia dell'entrata in vigore del procedimento automatizzato, ha infatti permesso di continuare a utilizzare le procedure cartacee ai Comuni che non sono riusciti ad accreditarsi. Un ulteriore blocco alla riforma è costituito dall'intervento del Decreto Legge n. 70/2011, nella parte in cui – modificando l'art. 19 della legge n. 241/1990 – ha consentito l'utilizzo della raccomandata con avviso di ricevimento come modalità per l'avvio delle attività produttive soggette a SCIA.

Per la Camera di Commercio, in ogni caso, si tratta di affrontare un compito molto gravoso, che tuttora le incombe, e che – salvo ulteriori proroghe – la condurrà a dover provvedere tra qualche mese alla gestione informatica e telematica delle SCIA per un numero troppo alto di Comuni (più di 100): tale scenario, già oneroso, è destinato ad aggravarsi dal 30 settembre 2011, quando il SUAP dovrà gestire anche tutte le istanze più complesse relative ai procedimenti ordinari.

Occorre pertanto che la Camera di Commercio attivi al più presto iniziative per incentivare i Comuni a farsi carico del SUAP autonomamente, anche per rispondere ad un preciso compito, assegnatole dalla normativa, di accompagnare i Comuni nel processo di informatizzazione delle procedure. Il nodo fondamentale del SUAP è, infatti, proprio l'introduzione del telematico nell'intero processo di front-office e di back-office, coinvolgente non solo gli Enti comunali, ma anche altre Amministrazioni, quali i Vigili del Fuoco, l'ASL, l'ARPA, con i quali i responsabili comunali devono necessariamente interfacciarsi attraverso l'implementazione dei sistemi interni di gestione documentale, al fine di completare i procedimenti a norma di legge.

A quanto si è rilevato attraverso i continui contatti con i funzionari e gli amministratori degli Enti interessati, le maggiori difficoltà alla prosecuzione dell'accREDITAMENTO da parte dei Comuni della provincia di Pavia sono:

1. ostacoli in merito alla strutturazione di una sezione del proprio sito istituzionale dedicata al SUAP con la necessaria modulistica, per consentire all'utente il controllo circa lo stato di avanzamento delle pratiche;

2. ostacoli di tipo organizzativo, in relazione alla individuazione e alla formazione delle risorse umane da mettere in campo;
3. carenza dei requisiti minimi (protocollo informatico, PEC, firma digitale), la mancanza dei quali – peraltro – rende oltretutto impossibile la delega alla CCIAA.

OBIETTIVI

La Camera di Commercio in questo scenario evidenzia l'opportunità di assumersi l'onere di sostenere gli Enti comunali, per dotarli di tutti gli strumenti gestionali, anche di carattere tecnico e organizzativo, necessari all'istituzione del SUAP, con l'obiettivo di ridurre il numero dei Comuni in delega a una percentuale non superiore al 10-15%.

Il conseguimento dell'obiettivo è in linea con il *Protocollo d'Intesa per la semplificazione delle procedure e degli strumenti per l'avvio, la trasformazione, il trasferimento, la gestione e la cessazione dell'attività d'impresa*, siglato il 17.12.2010 da Unioncamere Lombardia con ANCI e Regione Lombardia, secondo il quale una delle azioni da intraprendere è il sostegno nei confronti delle amministrazioni comunali, specie quelle di minori dimensioni, attraverso iniziative specificatamente orientate ai fabbisogni dei piccoli Comuni.

Le azioni da intraprendere a questo fine dovranno essere tese a:

- incentivare l'associazionismo, specie fra i Comuni di minori dimensioni, per superare attraverso forme aggregative la strutturale carenza di attrezzature e di personale;
- supportare tutti i Comuni nell'acquisizione degli strumenti hardware e software necessari, facendo leva anche sulla facoltà - ribadita nel Codice dell'Amministrazione Digitale - di dare in riuso gratuito ad altre P.A. programmi applicativi di cui gli Enti pubblici siano titolari, e della possibilità delle Amministrazioni riceventi di adattare tali programmi alle proprie esigenze, per favorire l'innovazione tecnologica utile a realizzare l'e-government;
- supportare concretamente i Comuni con servizi di assistenza, anche in loco, correlati all'utilizzo del nuovo hardware e software.

ATTIVITA'

Prossimamente la Camera di Commercio di Pavia disporrà di una innovativa procedura informatica rilasciata di Infocamere in grado di :

- interagire con il portale nazionale, garantendo a qualunque impresa italiana la presentazione di istanze telematiche al SUAP “in delega” di interesse;
- guidare l’impresa nella compilazione delle informazioni di dettaglio richieste;
- dare valore legale alle istanze telematiche (firma digitale);
- disporre di una scrivania elettronica delle istanze presentate a beneficio degli Enti coinvolti nel procedimento, per la gestione dei flussi di comunicazione;
- contenere una base di informazioni sulle normative applicabili alle singole tipologie procedimentali.

Infocamere precisa che l’applicativo è dotato di buone potenzialità di personalizzazione dei procedimenti sulla base della normativa a livello locale; inoltre consente modalità di interazione con l’utente a prescindere dalla modulistica standard sul territorio.

Si tratta quindi di un applicativo in grado di poter essere concesso in riuso ai Comuni che ne manifestassero l’interesse per la gestione in proprio o associata del SUAP. Per l’applicativo Infocamere ha previsto un canone annuo diverso a seconda della fascia dimensionale dei Comuni, e a seconda che sia utilizzato direttamente dalla Camera per i Comuni in delega, ovvero concesso in riuso ai Comuni accreditati. Il listino è il seguente:

PROFILO DI UTILIZZO	CANONI ANNUI		
	FASCIA A fino a 3.000 abitanti	FASCIA B da 3.000 a 10.000 ab.	FASCIA C Da 10.000 a 30.000 ab.
TARIFFA 1: SUAP IN DELEGA	300 Euro	500 Euro	800 Euro
TARIFFA 2: SUAP ACCREDITATI	500 Euro	700 Euro	900 Euro

Il canone annuo proposto, applicabile dal 1° gennaio 2012, assorbe, oltre ai costi di avvio e manutenzione, gli oneri connessi alla gestione informatica delle istanze. In particolare, stante la situazione a livello demografico, il canone a carico della Camera in caso di surroga dei Comuni attualmente in delega sarebbe di € 42.400,00.

Si evidenzia, pertanto, che in ogni caso è interesse della Camera di Commercio promuovere presso il maggior numero possibile di Comuni l'utilizzo del programma gestionale in riuso attraverso la concessione convenzionale gratuita per un biennio. Infatti la Camera dovrà sostenere per tutti i Comuni in surroga i costi di un canone annuo che difficilmente potrà essere ribaltato sui Comuni stessi.

Nello schema sotto riportato si indica l'entità delle risorse da impiegare su base annua per la concessione in riuso gratuito del programma ai Comuni, data dalla differenza del canone applicabile nelle due fattispecie, per i 127 Comuni alla data attuale non accreditati.

	CANONE ANNUO applicabile dal 2012
TARIFFA 2 per 127 Comuni con SUAP accreditato	€ 67700
TARIFFA 1 per 127 Comuni in delega alla CCIAA	€ 42400
Differenza (risorse da impiegare su base annua per l'attuazione del progetto)	€ 25.300

Stanti le considerazioni sopra esposte la Camera di Commercio, tramite la sottoscrizione di apposite convenzioni, propone le seguenti quattro linee di intervento per supportare i Comuni che si impegnano a istituire lo Sportello Unico entro la fine del 2011. I beneficiari sono i Comuni della provincia di Pavia che alla data del 30.06.2011 non hanno costituito il SUAP né in forma singola né in forma associata.

- 1) Concessione in riuso del programma di Infocamere: la Camera di Commercio di Pavia si impegna a sostenere il canone per gli anni 2012 e 2013.
- 2) Fornitura di servizi di assistenza tecnica in merito all'utilizzo dell'applicativo in questione, per un anno a decorrere dal 01.09.2011.

- 3) rilascio gratuito di una Business key per ogni Comune, più un'ulteriore Business key per i tutti i Comuni con più di 1000 abitanti;
- 4) finanziamento finalizzato a favorire le associazioni tra Comuni per l'istituzione del SUAP, nella forma di un premio di Euro 10.000,00 ai primi cinque Comuni che - in qualità di capofila - istituiscano un SUAP in forma associata, di cui facciano parte almeno 5 Enti comunali.

RISORSE

Le risorse necessarie alla realizzazione delle suddette attività sono complessivamente stimate in € 158.600,00, da ripartire su tre annuità, a far data dal 1.9.2011, secondo il prospetto sotto riportato:

anno 2011	
premio prime 5 associazioni	€ 50.000
rilascio gratuito 2 b-key	€ 8.000
assistenza tecnica (settembre-dicembre)	€ 13.000
Totale	€ 71.000

anno 2012	
Utilizzo del programma Infocamere *	€ 25.300
assistenza tecnica (gennaio-agosto)	€ 37.000
Totale	€ 62.300

anno 2013	
Utilizzo del programma Infocamere *	€ 25.300

* Differenza tra il Canone calcolato sulla base della Tariffa 2 e il Canone calcolato sulla base della Tariffa 1, nell'ipotesi in cui aderissero alla proposta contenuta nel Progetto tutti i Comuni attualmente non accreditati