

TOMMASO DI NITTO – CLAUDIO CATALDI

NOTE SUGLI SPORTELLI UNICI DOPO LA DIRETTIVA «SERVIZI»: LE RIFORME IN ATTO IN ITALIA, FRANCIA, GRAN BRETAGNA E SPAGNA

1. Premessa

L’istituto dello sportello unico nasce per semplificare procedimenti complessi attraverso «*un modello procedimentale unico, dentro il quale ricondurre i subprocedimenti svolti da tutti gli altri apparati pubblici coinvolti*» [Piperata, 2006] ed «*un modello organizzativo altrettanto unico, al quale affidare più che la titolarità degli atti di consenso necessari per il privato, la regia di tutte le fasi di cui il modello procedimentale suddetto si compone*» [Piperata, cit.].

Proprio per la capacità del suddetto istituto di raggiungere finalità di semplificazione di procedimenti complessi, quali possono essere i procedimenti relativi all’avvio, all’esercizio ed alla cessazione delle attività produttive, la Commissione europea ha intrapreso un’indagine su di esso per garantire una sua uniforme applicazione nello spazio europeo.

Già nel 1997, la Commissione europea ha formulato agli Stati membri la seguente raccomandazione: «*Un unico punto di contatto può svolgere un ruolo ancora più importante se diviene un punto di intermediazione per tutte le formalità che devono essere compiute durante l’intero ciclo di attività di un’impresa*» [v. Commissione delle comunità europee, 1997, citata da Lazzara, 2008].

Pur non essendo un atto vincolante, la raccomandazione della Commissione ha costituito la base concettuale dell’evoluzione normativa, che ha condotto all’emanazione della c.d. direttiva «servizi», la quale impone un obbligo di risultato a tutti gli Stati membri, e cioè quello di istituire gli sportelli unici (o adeguare quelli esistenti) entro il 28 dicembre 2009.

2. La direttiva «servizi»

La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, disciplina, tra gli istituti di semplificazione amministrativa, gli sportelli unici. Sono dedicati a tale istituto i paragrafi 48 – 53 della parte in considerazione della direttiva, nonché gli articoli 6 – 8 del dettato normativo [v., per un’analisi delle disposizioni introdotte dalla direttiva, Commissione delle comunità europee, DG Mercato interno e servizi, 2007].

La direttiva «servizi», nel prevedere che gli Stati membri provvedano all’istituzione ed all’adeguamento degli sportelli unici esistenti entro il 28 dicembre 2009, concepisce gli sportelli unici quali interlocutori istituzionali unici per il prestatore di servizi, che debba raccogliere tutte le informazioni ed espletare tutte le procedure necessarie per avviare ed esercitare la propria attività di impresa.

La direttiva impone, dunque, un obbligo di risultato agli Stati membri affinché:

(i) gli sportelli unici siano usufruibili da tutti i prestatori di servizi ricompresi nel campo di applicazione della direttiva, a prescindere che questi siano stabiliti sul loro territorio o sul territorio di un altro Stato membro (gli Stati membri sono liberi comunque di estendere le attività degli sportelli unici anche a tutti od alcuni dei settori esclusi dal campo di applicazione della direttiva o delle materie non contemplate dalla direttiva stessa);

(ii) gli sportelli unici costituiscano l’unico interlocutore per il prestatore di servizi, fermo restando che gli Stati membri non sono tenuti ad istituire sul loro territorio un unico organismo centralizzato, potendo decidere invece liberamente di avere più sportelli unici sul territorio;

(iii) gli sportelli unici e le autorità competenti rispondano con la massima sollecitudine alle domande di informazioni e alle richieste di assistenza da parte dei prestatori di servizi e, in caso di richiesta irregolare o infondata, ne informino senza indugio il richiedente, fermo restando che spetta agli Stati membri definire le responsabilità per le ipotesi di comunicazioni errate o fuorvianti rese dagli sportelli unici.

È rimessa agli Stati membri la facoltà di assegnare agli sportelli unici esclusivamente un ruolo di coordinamento, cosicché le decisioni finali rimangano di competenza delle autorità già esistenti, ovvero di assegnare agli sportelli unici poteri decisionali, fermo restando che gli sportelli non pregiudicano la ripartizione delle competenze tra le autorità nazionali [cfr., Corte costituzionale n. 376 del 2002, per la quale lo sportello unico rappresenterebbe una sorta di «procedimento di procedimenti», cioè un *iter* procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti e adempimenti, rientranti nella competenza di amministrazioni diverse, con nota di D’Orsogna, 2003].

Gli Stati membri sono, altresì, liberi di assegnare la funzione di sportelli unici, oltre che alle autorità competenti a livello nazionale, regionale o locale, anche a camere di commercio od altre organizzazioni professionali, nonché ad operatori privati, purché in questo ultimo caso vengano rispettate, qualora applicabili, le disposizioni sugli appalti pubblici di servizi ed apprestati meccanismi appropriati per garantire che i suddetti operatori svolgano i propri compiti in conformità ai requisiti stabiliti dalla direttiva.

Gli Stati membri sono, infine, liberi di scegliere come finanziare gli sportelli unici, potendo richiedere agli utenti un corrispettivo per i servizi forniti che sia, però, proporzionale al costo effettivo delle procedure espletate.

La direttiva stabilisce, peraltro, le informazioni essenziali e minime che debbono essere fornite dagli sportelli e cioè:

- i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;
- i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, compresi quelli delle autorità competenti in materia di esercizio delle attività di servizi;
- i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;
- i mezzi di ricorso esistenti in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori;
- i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.

Gli sportelli unici sono tenuti anche a prestare assistenza su come vengano interpretati ed applicati in generale i requisiti per accedere ed esercitare le attività di servizi, senza però essere obbligati a prestare consulenza legale in specifici casi.

Le informazioni devono essere accessibili non solo nella lingua del relativo Stato membro, ma anche in altre lingue comunitarie.

Tra gli obblighi di risultato posti a carico degli Stati membri vi è anche quello di provvedere affinché le procedure e le formalità relative all’accesso ed all’esercizio di un’attività di servizi possano essere espletate, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico. I mezzi elettronici devono, perciò, essere disponibili per l’intero procedimento amministrativo, dalla domanda e presentazione di documenti iniziale da parte del prestatore fino alla risposta finale,

qualora necessaria, da parte dell’ autorità competente, fatta eccezione per i controlli del luogo in cui il servizio è prestato, i controlli delle attrezzature utilizzate dal prestatore, l’ esame fisico dell’ idoneità od integrità personale del prestatore o del suo personale responsabile. A tal fine, la Commissione adotta le iniziative necessarie per agevolare l’ interoperabilità dei sistemi di informazione per via elettronica in uso nei diversi Stati membri, per raggiungere *standards* comuni che consentano a prestatori di servizi transfrontalieri di utilizzare le procedure elettroniche di qualunque Stato membro [cfr., sullo spazio unico europeo dell’ informazione, Commissione delle comunità europee, 2005].

3. *Le riforme in atto in Italia, Francia, Gran Bretagna e Spagna*

La direttiva «servizi» costituisce, dunque, per i legislatori europei una formidabile occasione di armonizzazione delle strutture amministrative deputate ai rapporti con le imprese ed, in particolare, alla semplificazione dei procedimenti di *start up* delle imprese stesse.

Un’ indagine condotta nel 2000 dall’ Istituto di studi e analisi economica [ISAE, 2000; v. anche Argiolas, 2007] ha operato una ricognizione delle strutture amministrative, assimilabili agli sportelli unici, all’ epoca esistenti nei principali paesi Ocse, individuando le funzioni assegnate alle suddette strutture.

Gli esiti della ricerca sono stati sintetizzati nella tabella, che si riporta di seguito.

Tab.5 LO SPORTELLO UNICO NEI PRINCIPALI PAESI OCSE
(ANNO 2000)

Paesi	Strutture amministrative	Funzioni a sostegno delle imprese
Francia	Centre de Formalités des Entreprises	Centro unico di raccolta delle istanze relative alla creazione, modificazione e cessazione dell'attività dell'impresa
	Agence pour la création d'entreprise	"Agenzia per la raccolta e la diffusione di informazioni relative allo start-up; fornisce consulenze tecniche."
Germania	Gewerbeamt	Ufficio istituito presso l'amministrazione comunale per lo svolgimento di adempimenti amministrativi per l'insediamento di attività produttive.
Irlanda	Enterprise Ireland	Agenzia a sostegno dello sviluppo dell'industria locale mediante attività di consulenza.
	City and County Enterprise Board	Uffici locali per la fornitura di servizi di assistenza tecnica e finanziaria.
Regno Unito	One-stop Shop	Sportello unico per l'assistenza negli adempimenti burocratici delle imprese.
	Direct Access Government	Banca dati in grado di fornire informazioni e formulari.
	Small Business Service	Organizzazione creata all'interno del Department of Trade and Industry che dall'aprile del 2000 sostiene le PMI negli adempimenti burocratici di tipo regolamentare.
Spagna	Ventanilla Unica	Centro unico di informazione e gestione dei procedimenti amministrativi di competenza delle Comunità Autonome.
	Oficinas de Gestión Unificada	Organismo pubblico istituito in Catalogna a sostegno delle imprese nello svolgimento di procedure amministrative.
Stati Uniti	Business Information Centers	Centri unici di assistenza e di consulenza informatica e tecnologica.
	One-stop Shop	Strutture statali di assistenza tecnica e finanziaria alle piccole imprese.
	Small Business Development Centers	Uffici statali di assistenza tecnica e di consulenza per la gestione d'impresa.

Fonte: ISAE 2000.

Come si vede, prima dell'adozione della direttiva «servizi», nei maggiori paesi europei già esistevano, al pari dell'Italia, strutture amministrative deputate alla semplificazione degli adempimenti burocratici delle imprese secondo il principio del «punto unico di contatto».

Si tratta dei *Centre des formalités des entreprises* (Francia), dei *Gewerbeamt* (Germania), degli *One-stop shop* (Regno Unito), delle *Ventanilla Unica* (Spagna): esse sono, perciò, le strutture

amministrative destinatarie della direttiva «servizi», che i legislatori nazionali dovranno adeguare, entro il 28 dicembre 2009, per garantire un trattamento uniforme dei prestatori di servizi in tutto lo spazio europeo.

Anche se il processo di recepimento della direttiva «servizi» non è ancora terminato, è possibile esaminare alcune riforme e proposte di riforma in corso di attuazione nei paesi europei, ad iniziare dalle disposizioni introdotte nel nostro ordinamento dall’art. 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

3.1 L’Italia

L’art. 38 del d.l. n. 112/2008, recante «*Impresa in un giorno*», ha dettato i principi informatori generali per la semplificazione ed il riordino della disciplina degli sportelli unici per le attività produttive (di seguito, «Suap»), istituiti presso ogni Comune alla luce di quanto previsto dagli artt. 23 – 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 [cfr. per un’analisi delle disposizioni, Camera dei Deputati, Servizio studi – Dipartimento bilancio, 2008, nonché D’Orsogna, 2008].

La novella si applica, per espressa previsione del comma 3, lett. b) dell’art. 38, «*sia per l’espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi*».

La suddetta struttura amministrativa ha, perciò, un raggio di azione più ampio rispetto agli sportelli unici disciplinati dalla direttiva «servizi».

La norma stabilisce, innanzitutto, che l’attività inerente l’avvio di un’impresa (dalla presentazione della dichiarazione di inizio attività o dalla richiesta del titolo autorizzatorio) gode della copertura costituzionale relativa alla libertà di iniziativa economica di cui all’art. 41 della Costituzione (comma 1). In relazione poi al rapporto tra le fonti normative, l’art. 38 riconduce la disciplina degli Suap alla competenza legislativa esclusiva statale, attenendo essa ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l’efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale di cui all’art. 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione (comma 2).

La semplificazione ed il riordino degli Suap è demandata ad un regolamento di delegificazione, che disciplinerà gli sportelli in base ai seguenti principi e criteri, nel rispetto di quanto previsto dall’art. 19, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di d.i.a., e dall’art. 20, comma 4, della stessa l. n. 241/1990, in tema di silenzio assenso (comma 3):

(i) configurazione dello sportello unico quale unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l’attività produttiva del richiedente, con il compito di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento;

(ii) garanzia di un collegamento, anche per via telematica, tra le attività relative alla costituzione dell’impresa di cui all’art. 9 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 (comunicazione unica al registro delle imprese a fini previdenziali, assistenziali e fiscali) e le attività relative all’avvio dell’attività produttiva;

(iii) possibilità di affidare l’istruttoria, nel caso di attività discrezionale, e l’attestazione della sussistenza dei requisiti normativi previsti, nel caso di attività vincolata, a soggetti privati accreditati, denominati Agenzia per le imprese;

(iv) per i Comuni che non istituiscono lo sportello unico o il cui sportello unico non risponda ai requisiti richiesti, la funzione degli Suap è delegata alle camere di commercio;

(v) possibilità per l’operatore economico di avviare immediatamente l’attività di impresa nei casi in cui sia sufficiente la presentazione della d.i.a., con rilascio da parte dello sportello di una ricevuta

che vale come titolo autorizzatorio (e di richiedere, in caso di diniego, il ricorso alla conferenza di servizi);

(vi) previsione di un termine di 30 giorni per il rigetto dell’istanza, per la formulazioni di osservazioni ostative o per l’attivazione della conferenza di servizi, nei casi in cui il progetto di impianto produttivo contrasti con gli strumenti urbanistici;

(vii) facoltà per l’amministrazione procedente di concludere il procedimento anche in mancanza dei pareri delle altre amministrazioni una volta scaduto il termine ad esse assegnato per esprimersi, con esclusione di ogni responsabilità a carico del responsabile del procedimento in ordine ai danni eventualmente connessi alla mancata espressione dei pareri.

Ad un ulteriore regolamento di delegificazione è, infine, demandata l’individuazione dei requisiti, delle modalità di accreditamento e della vigilanza dell’attività delle Agenzie per le imprese, con possibilità di delegare tali funzioni anche al sistema camerale, nonché la definizione delle modalità di divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l’attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali (comma 4).

3.2 La Francia

Tra le proposte della *Commission pour la libération de la croissance française* [Attali, 2008] vi è quella di creare un’Agenzia di servizi alle piccole e medie imprese (di seguito, «Pmi»), posta sotto l’autorità del Primo Ministro (decisione n. 33; v. anche la decisione fondamentale n. 8).

L’Agenzia offrirà assistenza e consulenza alle imprese e fornirà risposte vincolanti per l’amministrazione, anche in sede giudiziaria.

Il raggio d’azione dell’Agenzia sarà, più precisamente, quello di prestare aiuto nella creazione delle imprese, di gestire e riscuotere i prelievi fiscali e previdenziali, di gestire i reclami ed integrare il controllo, con i vantaggi di disporre di un interlocutore unico, di un coordinamento migliore tra le amministrazioni coinvolte (per evitare di dovere richiedere più volte le stesse informazioni), di una percezione unificata dei contributi obbligatori e del massimo dei prelievi che gravano sulle imprese, di maggiori opportunità di collaborazione tra microimprese e Pmi.

Per perseguire i fini indicati, la decisione n. 34 prevede che venga istituito nell’ambito dell’Agenzia di servizi uno sportello unico *on line* per permettere la creazione di società per azioni semplificate (s.a.s.) e società anonime (s.a.). Lo sportello rappresenterà la sintesi degli strumenti disponibili: centro di assistenza alle imprese, camera di commercio e industria, unione di riscossione dei contributi di previdenza sociale e previdenziale (u.r.s.a.f.f.), casse pensioni, dichiarazioni e pagamenti telematici, consigli fiscali, domiciliazione, contabilità.

La creazione dell’Agenzia, con il connesso sportello unico, è previsto per le piccole imprese con meno di 20 dipendenti, con possibilità, in caso di valutazione positiva del modello, di estenderne l’operatività alle Pmi con meno di 50 dipendenti.

Più in generale, con riferimento all’esperienza dei *Centre des formalités des entreprises*, la decisione n. 243 prevede di “*concentrare presso una sola amministrazione o ente pubblico tutte le autorizzazioni necessarie per le attività e le pratiche delle imprese e dei nuclei familiari*”, al fine di realizzare la progressiva unificazione in uno sportello unico delle attività e delle strutture a contatto del pubblico presso le diverse amministrazioni ed enti pubblici [la suddetta decisione è richiamata da Macchia, 2008].

Nel varare dieci programmi di *e-administration*, tra i quali è ricompresa la semplificazione delle procedure amministrative (con un obiettivo di riduzione del 25 per cento del costo delle pratiche amministrative richieste dalle imprese), la Commissione prevede, peraltro, l’istituzione dello sportello unico virtuale (decisione n. 246).

3.3 La Gran Bretagna

La proposta di riforma francese, appena analizzata, muove dall’esperienza del Regno Unito, che ha reso operativa un’agenzia denominata *Small Business Service*, incardinata presso il Ministero del commercio e dell’industria.

L’agenzia offre un sostegno amministrativo permanente alle Pmi, assicurando consulenza ed informazione per l’espletamento delle procedure relative all’avvio e all’esercizio dell’attività di impresa, nonché un servizio definibile di «perizia giuridica» con risposte vincolanti per le amministrazioni in materia sociale e fiscale.

Il *Department for Business Enterprise & Regulatory Reform* («Berr») ha, peraltro, recentemente lanciato un piano di azione per la semplificazione degli adempimenti per l’avvio e l’esercizio dell’attività di impresa denominata «*Business Support Simplification Programme*».

All’indomani dell’adozione della direttiva «servizi», lo stesso Berr ha commissionato uno studio per individuare le priorità dei *Point of Single Contacts* («PSC»), il cui rapporto finale è stato pubblicato l’11 giugno 2007 [Berr, 2007].

Nel suddetto rapporto, il Berr ha indicato le linee fondamentali di azione per l’adeguamento degli *UK PSC*, che sono:

- «*The PSC should be ‘proactive and helpful’*»;
- «*Content should focus on basic information on setting up a business*»;
- «*PSC should be primarily, though not exclusively, for the use of EU citizens seeking to trade in the UK*»;
- «*Ideally the service should be provided across a multiple range of channels*»;
- «*Integration with existing services wherever possible*»;
- «*Provision of basic information at no charge*»;
- «*New PSC brand identity, incorporating EU and UK elements*»;
- «*Language in native tongue*».

Nell’allegato D del medesimo rapporto, il Berr ha provveduto ad una puntuale elencazione degli obiettivi da perseguire, assegnando a ciascuno di essi un *rank* di priorità, in riferimento ai requisiti strutturali, contenutistici, di linguaggio, finanziari dei PSC.

3.4 La Spagna

La trasposizione della direttiva «servizi» in Spagna, pur resa difficoltosa dal riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome in tema di «*comercio interior*», trova quale immediato destinatario delle misure sugli sportelli unici la «*ventanilla única empresarial*», istituita presso le Camere di commercio con lo scopo di «*evitar el peregrinaje del ciudadano de oficina en oficina*» [Marti del Moral e de la Torre Martínez, 2008].

Con specifico riferimento allo sportello unico virtuale, successivamente all’adozione della direttiva «servizi», è stata emanata la *Ley 11/2007* del 22 giugno sull’accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici, che consacra il diritto dei cittadini e la corrispondente obbligazione delle pubbliche amministrazioni di «*poner a disposición de los ciudadanos y las empresas al menos un punto de acceso general único*» [Marti del Moral e de la Torre Martínez, cit.].

4. Le criticità del modello italiano

Anche alla luce degli obblighi di risultato posti dalla direttiva «servizi», non mancano elementi di criticità del modello di Suap tratteggiato dal d.l. n. 112/2008, pur se una valutazione compiuta della riforma sarà possibile solamente quando verranno adottati i due regolamenti di delegificazione previsti dal comma 3 e dal comma 4 dell’articolo 38.

Che l’attuazione degli Suap si sia scontrata con criticità di carattere istituzionale, organizzative e tecnologiche è storia nota [Bassanini – Dente, 2007]: la recente riforma legislativa, se per un verso apre nuovi scenari in discontinuità con l’impostazione precedente, dall’altro introduce elementi di confusione e di complicazione.

A livello istituzionale, è netta la presa di posizione per la competenza legislativa esclusiva statale: la disciplina degli Suap è, infatti, ricondotta «*ai livelli essenziali delle prestazioni per garantire uniformemente i diritti civili e sociali ed omogenee condizioni per l’efficienza del mercato e la concorrenzialità delle imprese su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione*» (art. 38, comma 2, del d. l. n. 112/2008). Rimane, tuttavia, l’incertezza di fondo se lo Suap costituisca l’interfaccia unico dell’operatore economico nell’ambito di un «procedimento di procedimenti» ovvero realizzi anche un’unificazione delle competenze e delle responsabilità. Il legislatore comunitario propende sicuramente per il primo modello allorché definisce lo sportello unico alla stregua di un «interlocutore unico», precisando che «*l’istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all’interno dei sistemi nazionali*» (art. 6, comma 2, della direttiva «servizi»). Di converso, il legislatore italiano, pur con una formulazione poco chiara, sembrerebbe volere unificare in capo agli Suap le competenze e le responsabilità, tanto che lo stesso è tenuto a fornire «*una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all’articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241*», e cioè alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Le difficoltà maggiori sembrano, tuttavia, riguardare il profilo organizzativo degli Suap, con particolare riferimento ai rapporti con l’istituenda Agenzia per le imprese. Se da un lato, è prevista l’attribuzione, quanto meno in relazione alla formazione dei dipendenti pubblici, di un’auspicata cabina di regia al Comitato per la semplificazione (art. 38, comma 5), dall’altro viene affiancato agli Suap un nuovo soggetto, privato, del quale appaiono incerte le competenze e l’ambito di attività.

Si tratta della c.d. Agenzia per le imprese, in relazione alla quale è rimessa ad un regolamento di delegificazione la disciplina dei requisiti, delle modalità di accreditamento e delle forme di vigilanza. In mancanza del predetto regolamento è impossibile, ad oggi, una valutazione oggettiva: è, però, già evidente la difficoltà di individuare l’ambito di attività dell’Agenzia, se la suddetta individuazione è affidata, come avviene nel d.l. n. 112/2008, al labile confine tra attività vincolata ed attività discrezionale.

E’ previsto, infatti, che l’attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell’esercizio dell’attività di impresa possa essere affidata a soggetti privati accreditati (l’Agenzia per le imprese), che rilascerebbero, in caso di esito positivo dell’istruttoria, una «*dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l’esercizio dell’attività*» (art. 38, comma 3, lett. c).

In caso di attività vincolata, l’Agenzia sostituirebbe, dunque, gli Suap, potendo rilasciare una dichiarazione di conformità alla quale la legge attribuisce direttamente dignità di titolo autorizzatorio. Sembra ripetersi, così, il fenomeno delle Società organismo di attestazione («Soa»), ovvero di organismi di diritto privato deputati al rilascio, nel settore degli appalti pubblici di lavori, dell’attestato di qualificazione, che realizzano una ipotesi di «*esercizio privato di funzione pubblica*» [Cons. St., sez. VI, 2 marzo 2004, n. 991, con nota di Foà].

In caso di attività discrezionale, invece, è previsto che l’Agenzia svolga unicamente «attività istruttorie in luogo e a supporto dello sportello unico». Nella legge, non sono affatto specificati i criteri di raccordo delle attività tra l’Agenzia e lo Suap, che rimangono del tutto indeterminate e potrebbero tentare le amministrazioni verso una nuova fuga dalle responsabilità, con la ricezione acritica, in assenza di adeguati sistemi di vigilanza, delle risultanze istruttorie dell’Agenzia.

La bulimia legislativa non ha risparmiato neppure l’istituto della d.i.a., che sembra uscire snaturato dalle disposizioni di riforma dello sportello unico. Ai sensi della lettera f) del comma 3 dell’art. 38 «*lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell’intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio*». Il legislatore dà veste di titolo autorizzatorio alla ricevuta rilasciata in sede di presentazione della d.i.a., quando quest’ultima, lungi dal costituire esercizio di potestà pubblicistica, rappresenta un atto di un soggetto privato, con il quale «*al principio autoritativo si sostituisce il principio dell’autoresponsabilità dell’amministrato che è legittimato ad agire in via autonoma valutando l’esistenza dei presupposti richiesti dalla normativa in vigore*» [Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717].

Quanto alle criticità tecnologiche degli Suap, pur avendo il legislatore comunitario dedicato un apposito articolo allo sviluppo delle procedure per via elettronica, il d.l. n. 112/2008 si limita a prevedere soltanto il condivisibile collegamento, anche per via telematica, tra le attività relative alla costituzione dell’impresa e quelle successive di avvio dell’attività di impresa, senza prevedere, però, ulteriori misure di rafforzamento delle procedure telematiche [eppure, secondo l’Istat, soltanto il 19,5% degli Suap utilizza strumenti telematici; una percentuale molto esigua di essi, pari al 3,5%, ricorre a soluzioni tecnologiche in grado di consentire la gestione integrata della pratiche e la totale interazione con l’utente finale del servizio, così da coordinare in via telematica tutto l’iter procedimentale sino al rilascio dell’autorizzazione unica in modalità elettronica; per la quota restante, gli Suap, pur senza gestire telematicamente la pratica sino al rilascio dell’autorizzazione unica in modalità elettronica, adottano comunque alcuni strumenti informatici interattivi: l’8,7% degli Suap assicura, almeno, lo scambio di informazioni con l’utenza in modalità elettronica, mentre il 7,3% degli Suap prevede la gestione in rete telematica delle pratiche tra le varie istituzioni coinvolte nel procedimento].

La persistenza di criticità implica valutazioni spesso negative, sul piano degli oneri amministrativi necessari per avviare un’attività di impresa in Italia, da parte di organizzazioni internazionali, quali l’Ocse nonché la *World Bank* e l’*International Finance Corporation* (rapporto *Doing Business*), alle quali occorre rimediare per evitare ulteriori perdite di competitività del nostro sistema economico [v., per una ricognizione delle valutazioni compiute dalle suddette organizzazioni, Ranci - Forti, 2008]

5. Conclusioni

In istituti come lo Suap un certo grado di complessità è inevitabile, in quanto esso è deputato, secondo le più recenti riflessioni, non tanto all’emanazione di provvedimenti amministrativi, bensì alla realizzazione di «una operazione amministrativa», e cioè di una «*funzione complessa, che trova svolgimento attraverso l’azione coordinata di un insieme di figure soggettive, nello svolgimento di una pluralità di poteri e funzioni verso un risultato unitario*» [D’Orsogna, 2008], quale sicuramente è l’avvio di un’attività produttiva.

Per semplificare un processo decisionale di per sé complesso, l’impianto organizzativo deve essere, perciò, il più possibile lineare e coordinato, perché la frammentazione delle attività provocherebbe gravi inefficienze e contraddizioni.

Il legislatore comunitario ha posto obiettivi minimi da raggiungere, lasciando ampia discrezionalità agli Stati membri: lo sportello deve costituire l’interlocutore unico del prestatore di servizi, il quale vuole esercitare una determinata attività in un certo ambito territoriale; lo sportello deve garantire il diritto all’informazione dei prestatori di servizi; lo sportello deve operare anche esclusivamente a distanza e per via elettronica.

Gli obiettivi imposti dal legislatore comunitario non sembrano essere stati pienamente raggiunti, nonostante venga ad approssimarsi il termine di scadenza di recepimento delle direttive: il d.l. n. 112/2008 ha introdotto, infatti, un ulteriore elemento di frammentazione delle competenze e delle responsabilità nel processo decisionale.

L’interlocutore dell’impresa potrà essere, infatti, esclusivamente il soggetto privato accreditato, in caso di attività vincolata, oppure in parte il soggetto privato ed in parte il soggetto pubblico (e cioè lo sportello unico comunale), in caso di attività discrezionale. In quest’ultimo caso, quindi, non vi sarà neppure un interlocutore «unico» per l’impresa, ma un apparato organizzativo misto pubblico – privato, senza che siano state nemmeno tracciate le linee di raccordo dell’attività.

Se è vero che il legislatore comunitario ammette che le funzioni di sportello unico possano essere anche affidate ad operatori privati, purché in questo ultimo caso vengano rispettate, qualora applicabili, le disposizioni sugli appalti pubblici di servizi ed apprestati meccanismi appropriati per garantire che i suddetti operatori svolgano i propri compiti in conformità ai requisiti stabiliti dalla direttiva, l’obiettivo principale rimane quello dell’«unicità», essendo connesso l’effetto di semplificazione all’esistenza di una struttura che «*svolga il ruolo di collettore di tutte le istanze e di tutte le attività e che operi quale referente unico sia per i soggetti privati interessati sia per i soggetti pubblici coinvolti*» [Torchia, 1999]. Lo sportello unico può essere indifferentemente affidato a soggetti pubblici o ad operatori privati, ma perché sia unico non può essere affidato contemporaneamente ad un soggetto pubblico e ad un distinto operatore privato.

La suddetta combinazione organizzativa pubblica – privata costituisce, peraltro, un’eccezione nel panorama europeo, dove le funzioni di sportello unico sono affidate in via esclusiva o ad agenzie ricondotte nell’apparato amministrativo statale (come in Francia e Gran Bretagna) o alle camere di commercio (Spagna) o agli enti locali (Germania).

Occorre, perciò, ancora uno sforzo di razionalizzazione dell’impianto organizzativo, affinché la complessità dell’«operazione amministrativa» non diventi ingovernabile.

Il compito di garantire, nell’intero territorio nazionale, l’uniformità organizzativa, procedurale e tecnologica degli sportelli unici dovrebbe essere affidato ad una cabina di regia, quale potrebbe essere il Comitato di semplificazione di cui all’art. 1 del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, a cui il legislatore ha già affidato la funzione di predisporre un piano di formazione dei dipendenti pubblici.

La funzione di sportello unico, sia che l’attività da compiere sia vincolata che discrezionale, deve spettare, come dice il nome stesso, ad un unico soggetto, preferibilmente il Comune in base al principio di sussidiarietà verticale, ed in via sostitutiva, come peraltro già previsto, dalle camere di commercio, senza alcuna sovrapposizione con soggetti privati di nuova istituzione ed incerta collocazione.

BIBLIOGRAFIA

1. G. Piperata, *Sportello unico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, volume VI;

2. Commissione delle comunità europee, *Raccomandazione della Commissione sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese*, n. 97/344 CE, punto 12;
3. P. Lazzara, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in «Nuove autonomie», 2008, n. 3-4, p. 475 ss.;
4. Commissione delle comunità europee, DG Mercato interno e servizi, *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, Lussemburgo, 2007;
5. M. D'Orsogna, *Unificazione funzionale e sportello unico*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2003, p. 471 ss.;
6. Commissione delle comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 1° giugno 2005, intitolata «i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione»* COM(2005) 229 def.;
7. ISAE, *Priorità nazionali: regolamentazione, competitività, cittadinanza*, Rapporto trimestrale, 19 aprile 2000, Roma;
8. B. Argiolas, *I vincoli amministrativi allo start-up*, in «I temi dei rapporti dell'ISAE», giugno 2007;
9. Camera dei deputati, Servizio studi – Dipartimento bilancio, *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, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – Schede di lettura (articoli 1 – 63 bis) – Parte I*, 2008;
10. M. D'Orsogna, *Lo Sportello unico tra semplificazione e competitività*, in «Nuove autonomie», 2008, n. 3-4, p. 669 ss.;
11. J. Attali, *Liberare la Crescita 300 decisioni per cambiare la Francia*, con presentazione di F. Bassanini e M. Monti, Milano, Università Bocconi editore, 2008;
12. M. Macchia, *L'impresa e la programmazione*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2008, n. 12, p. 1225 ss.;
13. Department for business enterprise & regulatory reform, *Services Directive Point of Single Contact – Users' & Contributors' Requirements Capture*, Final Report, 11th June 2007;
14. A. Marti del Moral e L. de la Torre Martínez, *Notas sobre la simplificación administrativa en el ordenamiento español*, in «Nuove autonomie», 2008, n. 3-4, p. 499 ss.;
15. *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?*, a cura di B. Dente e F. Bassanini, Firenze, Passigli editori, 2007;
16. S. Foà, *L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici può annullare le attestazioni : esercizio privato di funzione pubblica e controllo*, in «Foro amministrativo CDS», 2004, n. 7 -8, p. 2282 ss.;
17. ISTAT, *L'ICT nelle amministrazioni locali – Anno 2007*, 2008, p. 6 ss.;
18. *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, a cura di P. Ranci e A. Forti, Firenze, Passigli editori, 2008;
19. D. D'Orsogna, *Note in tema di conferenza di servizi, semplificazione, operazione*, in «Nuove autonomie», 2008, n. 3-4, p. 583 ss.;
20. L. Torchia, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in «Giornale di diritto amministrativo», 1999, p. 109 ss.