

**CATTEDRA JEAN MONNET "THE  
IMPLEMENTATION OF EU POLICIES  
BY REGIONAL AND LOCAL  
AUTHORITIES - EUREL" Università  
degli Studi di Perugia- Dipartimento di  
Scienze politiche a.a. 2019/2020**

Seconda Lezione:

La semplificazione amministrativa

Lo Sportello Unico Attività Produttive (SUAP)

Teoria e pratica.

Ne parliamo con la dott.ssa Guidelli, direttrice SUAP  
Arezzo

Il quadro delle politiche di trasparenza



Funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



Direttiva dell'Unione europea **2006/123/CE**  
relativa ai servizi nel mercato interno

Considerando che:

«l'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo»

«essenziale (per) garantire che lo sviluppo del settore dei servizi contribuisca all'adempimento dei compiti previsti ... di promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente...il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri»

«Una maggiore **competitività del mercato dei servizi** è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea. Attualmente un elevato numero di ostacoli nel mercato interno impedisce ai prestatori, in particolare alle piccole e medie imprese (PMI), di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico. Tale situazione indebolisce la competitività globale dei prestatori dell'Unione europea. Un libero mercato che induca gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla circolazione transfrontaliera dei servizi, incrementando al tempo stesso la trasparenza e l'informazione dei consumatori, consentirebbe agli stessi una più ampia facoltà di scelta e migliori servizi a prezzi inferiori»


Quindi con l'intento di riduzione di procedure amministrative eccessivamente gravose che danno adito incertezza giuridica che caratterizza le attività transfrontaliere e dalla mancanza di fiducia reciproca tra Stati membri, la commissione emana la seguente direttiva:

#### «Articolo 6: Sportello unico

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:
2. a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le sue attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;
3. b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle sue attività di servizi.»

# «Articolo 7: Diritto all'informazione


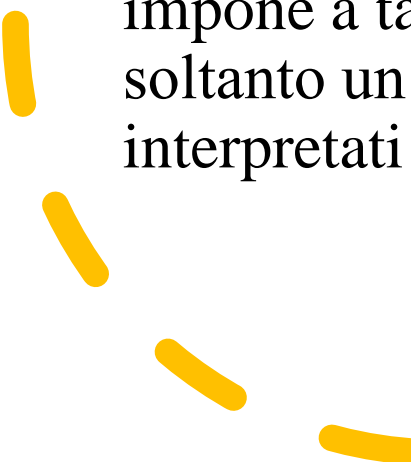
- 1. Gli Stati membri provvedono affinché per il tramite degli sportelli unici i prestatori e i destinatari possano agevolmente prendere conoscenza delle informazioni seguenti:
  - a) i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;
  - b) 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;
  - c) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;
  - d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori; e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.



2. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori e i destinatari possano beneficiare, su richiesta, dell'assistenza delle autorità competenti, che consiste nel fornire informazioni sul modo in cui i requisiti di cui al paragrafo 1, lettera a), vengono generalmente interpretati ed applicati. Ove opportuno, tale **assistenza** include una semplice guida esplicativa. L'informazione è fornita in un linguaggio semplice e comprensibile.

3. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni e l'assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 siano fornite in modo chiaro e non ambiguo, siano facilmente accessibili a distanza e per via elettronica e siano aggiornate

...

- 
- 4. Gli Stati membri provvedono affinché gli sportelli unici e le autorità competenti rispondano con la massima sollecitudine alle domande di informazioni o alle richieste di assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 e, in caso di richiesta irregolare o infondata, ne informino senza indugio il richiedente.
  - 5. Gli Stati membri e la Commissione adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli sportelli unici a rendere accessibili le informazioni di cui al presente articolo in altre lingue comunitarie. Ciò non pregiudica la legislazione degli Stati membri in materia di impiego delle lingue.
  - 6. L'obbligo, per le autorità competenti, di assistere i prestatori e i destinatari non impone a tali autorità di prestare consulenza legale in singoli casi ma riguarda soltanto un'informazione generale sul modo in cui i requisiti sono di norma interpretati e applicati»
- 



In ottemperanza alla direttiva europea il Governo italiano disciplina la materia mediante d.p.r. 160/2010 ( precedenti tentativi di regolamentazione: **d.p.r.** 447/1998 modificato d.p.r. 400, 2000)



Istituzione di un unico punto di accesso per il richiedente - «procedimento unico» - in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la propria attività produttiva che fornisce una risposta unica in luogo a tutte le pubbliche amministrazioni



Il SUAP (front office unico) è uno sportello telematico, territorialmente competente, che provvede all'inoltro e alla ricezione dei documenti online



I comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio (art. 4 d.p.r. 160/2010)

# Si delinea nel tempo un nuovo modo di essere dell'amministrazione



La semplificazione è uno degli elementi che caratterizza il nuovo rapporto tra cittadini ed istituzioni.



Il processo in Italia prende avvio negli anni '90 con la riforma in campo amministrativo, L.241/1990.



La semplificazione è un metodo che include tutti i livelli di governo (modello policentrico).



Si propone come «nuovo interesse pubblico»: l'amministrazione è al servizio dei cittadini e favorisce lo sviluppo agendo secondo criteri di efficienza ed efficacia



## Si delinea un nuovo modo di essere dell'amministrazione

**Consiglio europeo di Lisbona 2000: crescita economica, obiettivo occupazione, migliore coesione sociale e protezione ambientale**

- Non solo delegificazione e semplificazione amministrativa ma qualità della regolazione (Comunicazione: European Governance; Piano di azione 2002 CE: semplificare e migliorare la regolamentazione)
- Rapporto Mandelkern 2001 per attuare Lisbona: esperti sulla qualità regolamentazione individuano i principi di necessità e di proporzionalità, di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà quali guida del processo di integrazione
- Accordo legiferare meglio siglato tra le istituzioni europee 2003 e 2005 (piano triennale). L'obiettivo della Commissione è quello dell'applicazione della sussidiarietà e proporzionalità
- Direttiva servizi 2006 (semplificazione e informatizzazione)
- Piano di azione siglato dal Governo il 15 giugno 2007 (governo Prodi) in rispondenza ai principi della strategia di Lisbona (semplificazione come aggiornamento delle norme ed un processo per norme meno gravose e facilmente comprensibili ed applicabili) e coordinamento multi livello, es. Tavolo permanente presso la Conferenza Stato-Regioni

## Il lavoro continua...

- Il 19 maggio 2015 la Commissione ha adottato l'Agenda "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori", un pacchetto di iniziative e riforme sulla migliore regolamentazione per le Istituzioni europee
- Due tra gli obiettivi principali: consultazione e trasparenza
- Adozione di strumenti in grado di produrre risultati migliori
- Riesame continuo della legislazione in vigore

La trasparenza (art. 1 e 2 Cost.) è un principio che si traduce in strumenti giuridici così come il correlato principio di responsabilità (accountability e liability, art. 28 e 97 Cost.), imparzialità e buon andamento (giusta amministrazione e giusto procedimento, art. 97 Cost.) e partecipazione (sussidiarietà verticale e orizzontale art. 118 Cost.). Con quest'ultimo si vuole realizzare un maggiore coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi e dei cittadini e ciò è come nel caso della trasparenza sostenuto dalla diffusione dell'utilizzo della rete (così come vedremo nelle prossime lezioni).

# La Conferenza Unificata ha approvato, nella seduta del 25 luglio 2019, il nuovo Patto per la Semplificazione 2019-2021

- **Interoperabilità dei SUAP e rafforzamento della capacità amministrativa.** A fronte della forte disomogeneità presente nel territorio nazionale, si prevede di rendere interoperabili i sistemi informativi esistenti, di lavorare all'alimentazione e all'accesso in consultazione del Fascicolo Informativo di Impresa e accrescere le competenze tecnico-informatiche e giuridiche degli operatori.
- **Portale informativo.** Tutte le informazioni utili alle imprese per aprire e svolgere la propria attività saranno accessibili da un unico portale web collegato a quelli già esistenti, organizzate per i principali "eventi della vita" delle imprese, comprensibili e semplificate. I lavori per la realizzazione del portale mirano a mettere a sistema le migliori esperienze già realizzate sul territorio italiano e ad agevolare le amministrazioni nell'adeguamento al Regolamento UE 2018/1724 sulla istituzione dello Sportello unico digitale.
- **Controlli sulle imprese semplici, trasparenti e più efficaci.** Si avvia un nuovo programma di semplificazione e razionalizzazione per migliorare l'efficacia e la qualità dei controlli sulle imprese, a partire da due aree regolatorie specifiche: igiene e sicurezza degli alimenti e sicurezza sul lavoro.
- **Modulistica standard e semplificata.** Il lavoro di standardizzazione della modulistica d'impatto sull'attività d'impresa sarà ampliato ad altre tipologie di procedimenti, d'interesse sia per imprese che per cittadini, per assicurare semplificazione, chiarezza e trasparenza. Per tutta la modulistica, si procederà alla contestuale elaborazione e approvazione dei relativi schemi dati XML, per la piena interoperabilità tra amministrazioni.

## Si delinea un nuovo modo di essere dell'amministrazione

### La trasparenza e l'accesso alle informazioni

Alla disciplina imperniata sul diritto dei destinatari del provvedimento amministrativo di accedere ai documenti amministrativi rilevanti per la tutela dei loro interessi ai sensi dell'art 22, L. 241/1990 – **interesse diretto, concreto e attuale e situazione giuridicamente tutelata** – si aggiungono importanti strumenti che seguono due strade: quello della trasparenza proattiva (pubblicazioni) e quello della trasparenza reattiva (accesso mediante istanza dei cittadini).

- «Dal 2009 la trasparenza proattiva ha ricevuto un'attenzione crescente da parte del legislatore italiano con il d.lgs. 150/2009 che ha introdotto nuovi criteri di valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni e standard di trasparenza volti a favorire il controllo da parte dei cittadini. La Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, CIVIT, ebbe il mandato, tra gli altri, di monitorare l'attuazione della normative e di favorire il miglioramento della performance, della trasparenza e dell'integrità delle pubbliche amministrazioni (così Anuario Osservatorio AIR 2017- 2018)» – accessibilità totale o trasparenza totale.



## Si delinea un nuovo modo di essere dell'amministrazione

### La legge 241/1990 novellata

#### Art. 1. (Principi generali dell'attività amministrativa)

L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di **economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza**, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario. *(comma così modificato dall'art. 1, comma 1, legge n. 15 del 2005 poi dall'art. 7, comma 1, legge n. 69 del 2009)*

#### Art. 22. (Definizioni e principi in materia di accesso)

(articolo così sostituito dall'art. 15 della legge n. 15 del 2005)

1. Ai fini del presente capo si intende: a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi; b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso; c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza...

2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue **rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza.**

*(comma così sostituito dall'art. 10, comma 1, legge n. 69 del 2009).*

## Si delinea un nuovo modo di essere dell'amministrazione

**Forme diffuse di controllo (si rafforza il concetto contenuto nell' art. 11 co. 1 L. 150/2009)**


- 190/2012 contiene disposizioni per la prevenzione della corruzione e individua la trasparenza quale pilastro importante della prevenzione della corruzione. I poteri di vigilanza e controllo attribuiti alla CIVIT sono attribuiti ad ANAC e risultano rafforzati.
- In attuazione della delega contenuta nella legge 190/2012, viene emanato il decreto legislativo 33/2013, il Codice della trasparenza che ha ampliato notevolmente gli obblighi di pubblicazione, estendendone l'ambito soggettivo di applicazione
- Si riconosce esplicitamente il diritto di accesso civico quale diritto di ogni cittadino ad accedere a tutte le informazioni e dati per cui è previsto un obbligo di pubblicazione, nel caso in cui l'informazione non sia pubblicata su richiesta (Annuario Osservatorio AIR 2017- 2018)



**Si delinea così il modo di essere  
dell'amministrazione**

**Dal rifiuto di forme del controllo generalizzato ex art. 24 L. 241/1990 alla regola dell'accesso generalizzato, precetti che appartengono a strumenti giuridici diversi che convivono nell'ordinamento**

- Un cambiamento importante si registra con il decreto legislativo 97/2016 contenente la disciplina del diritto di accesso civico. Si riconosce così propriamente il diritto di accesso generalizzato che si esercita in forma gratuita rispetto ai dati e ai documenti pubblici. Non vige l'onere di motivazione – diritto a conoscere.
- Sulla scorta dell'esempio del Freedom of Information Act (FOIA), l'intero apparato normativo in materia di trasparenza è inteso a favorire forme diffuse di controllo dell'azione pubblica (invertendo così il paradigma). Diversamente dal disposto della L. 241/1990 che stabilisce «Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni (art. 24 co. 3)»

- 
- Il quadro di apertura e trasparenza che si delinea dal 2009 al 2016 è un risultato che dipende dall'interazione tra più soggetti a vari livelli, in un contesto di multi-level governance (non secondario il ruolo della società civile e operatori dell'informazione) ma sostanzialmente gli esiti dipenderanno dalla capacità delle amministrazioni di riorganizzare i propri processi di produzione, archiviazione e trasmissione dei dati e delle informazioni nonché dalla ricettività e partecipazione della società civile
  - La sfida covid
  - È necessario non rinunciare al diritto a conoscere e alla funzione di informazione
  - Ai fini dell'accountability e della legittimazione particolare attenzione va riservata non soltanto alla trasparenza sull'esito del processo decisionale, il provvedimento, attraverso la pubblicazione delle decisioni assunte ma anche al processo medesimo
- 