



**NOTA INFORMATIVA**  
**LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE:**  
**INDICAZIONI OPERATIVE**  
**alla luce della Procedura di Infrazione n. 2018/2374**

**Sommario**

Premessa.....	1
Normativa, organizzazione e funzionamento generale dei SUAP in Italia .....	2
Le principali criticità evidenziate dalla Commissione Europea .....	4
• <i>Disponibilità, qualità delle informazioni ed obbligo di registrazione dell'utente per accedere alle informazioni.....</i>	4
• <i>Informazioni specifiche sulle qualifiche professionali.....</i>	5
• <i>Procedure da espletare a distanza e per via elettronica tramite lo sportello unico .....</i>	5
• <i>Accesso alle informazioni e alle procedure online da parte di utenti di altri Stati membri.....</i>	6
Conclusioni .....	7

## Premessa

Lo scorso 7 giugno 2019 la Commissione Europea ha notificato all'Italia l'apertura della Procedura di Infrazione n. 2018/2374, contestando la violazione della [direttiva 2006/123/CE](#) (recepita con il d.lgs n. 59/2010), relativa ai servizi nel mercato interno, della [direttiva 2005/36/CE](#) (recepita con il d.lgs n.206/2007 e ss.mm) relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e, infine, del [Regolamento \(UE\) n.910/2014](#) in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno.

La Struttura di Missione per le procedure di infrazione, operante nell'ambito del Dipartimento per le Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il supporto delle autorità competenti e con il coinvolgimento attivo dell'ANCI, ha provveduto quindi ad avviare un'istruttoria per fornire un'adeguata risposta ai rilievi formulati dalla Commissione, e prime risposte sono state già formalmente inviate dall'Italia ai rilievi effettuati dalla Commissione.

La procedura è stata dunque l'occasione per fare il punto sullo stato di attuazione, nel nostro Paese, della normativa in materia di SUAP e sulle principali criticità che permangono nei funzionamenti degli Sportelli a livello locale.

Con la presente nota, l'ANCI, sulla scorta di quanto rilevato dalla Commissione, intende richiamare l'attenzione degli Enti sulle corrette modalità di attuazione della normativa in materia di SUAP e sulle azioni che devono essere messe in campo per garantire l'ottimale funzionamento degli sportelli, affinché gli stessi costituiscano effettivamente dei veri e propri *“interlocutori istituzionali unici dal punto di vista del prestatore di servizi, cosicché questi non abbia bisogno di contattare più autorità o enti competenti per raccogliere tutte le informazioni necessarie (...) relative alla sua attività”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, a cura della Direzione generale del Mercato interno e dei servizi della Commissione europea;

## **Normativa, organizzazione e funzionamento generale dei SUAP in Italia**

Nel nostro ordinamento gli Sportelli unici sono disciplinati dal DPR n. 160/2010 recante il Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112/2008.

Secondo le previsioni del DPR, 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, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, 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 il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto. Il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.

Ai sensi dell'art. 4 del DPR, 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, attraverso il portale, cura l'informazione relativa:

- a) agli adempimenti necessari per lo svolgimento delle attività produttive e di prestazione di servizi, indicando altresì quelle per le quali è consentito l'immediato avvio dell'intervento;
- b) alle dichiarazioni, alle segnalazioni e alle domande presentate, al loro iter procedimentale e agli atti adottati, anche in sede di controllo successivo, dallo stesso SUAP, dall'ufficio o da altre amministrazioni pubbliche competenti;
- c) alle informazioni, che sono garantite dalle autorità competenti in merito ai requisiti imposti ai prestatori stabiliti in Italia (procedure, formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle, ecc.).

Quanto all'organizzazione, i comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio.

Il portale «impresainungiorno», che opera quale punto di contatto a livello nazionale, secondo l' art. 3 del DPR n.160/2010:

- fornisce servizi informativi e operativi ai SUAP per l'espletamento delle loro attività;
- contiene un sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri comunque denominati relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP;
- costituisce punto di contatto a livello nazionale per le attività di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (attività economiche, di carattere imprenditoriale o professionale, svolte senza vincolo di subordinazione, dirette allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale) e assicura il collegamento con le autorità competenti.

Il portale interopera con i sistemi informativi e i portali già realizzati da Regioni o enti locali e con quelli successivamente sviluppati a supporto degli sportelli unici e costituisce uno dei punti di contatto infrastrutturale a livello nazionale di accesso con gli Uffici periferici dello Stato.

In Italia, relativamente ai SUAP *on line*, si presentano dunque 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».

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.

Le modalità di funzionamento e le prestazioni dei diversi sistemi, dunque, cambiano, ma, evidentemente, così come sottolineato dalla Commissione Europea, pari deve essere il set minimo di informazioni e servizi messi a disposizione degli utenti.

## **Le principali criticità evidenziate dalla Commissione Europea**

Nel prosieguo della trattazione, prendendo spunto dai rilievi mossi dalla Commissione Europea, si forniranno una serie di indicazioni sulla corretta implementazione degli Sportelli unici, qualunque sia la forma e la modalità di gestione prescelta dal Comune.

- **Disponibilità, qualità delle informazioni ed obbligo di registrazione dell'utente per accedere alle informazioni**

Nel rispetto della normativa nazionale e della relativa disciplina europea (articolo 7, paragrafi 1 e 3, della direttiva sui servizi ed articolo 57, paragrafo 1, della direttiva sulle qualifiche professionali) tutte le informazioni di carattere generale relative a:

- requisiti applicabili;
- dati necessari per entrare in contatto con le autorità competenti;
- mezzi e condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori e ai servizi;
- mezzi di ricorso esistenti in genere;
- dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica;

devono essere fornite tramite lo sportello unico in modo chiaro e univoco ed essere facilmente accessibili a distanza e per via elettronica ai prestatori e ai destinatari. Le informazioni devono essere costantemente aggiornate.

Pertanto, sul sito web dello sportello unico tali informazioni dovrebbero:

- o essere disponibili direttamente;
- o essere accessibili tramite un reindirizzamento diretto verso la pertinente pagina web esterna (ad esempio la pagina web sul sito delle autorità competenti) in cui sono pubblicate le informazioni desiderate.

Si invitano, pertanto, gli enti a garantire la massima accessibilità delle informazioni, evitando, nel caso si utilizzi la modalità di reindirizzamento verso altri siti web, l'inserimento di link che rendono necessaria un'ulteriore ricerca delle pagine web contenenti le informazioni pertinenti; il doppio passaggio, infatti, rende le informazioni non facilmente accessibili attraverso lo sportello unico.

Relativamente alle informazioni reperibili tramite il portale «impresainungiorno», queste, come noto, possono essere reperite attraverso il sistema di classificazione delle attività economiche ATECO o attraverso la lista dei SUAP di tutti i Comuni d'Italia, cercando il Comune interessato e cliccando sul bottone "informati" del portale "impresainungiorno". In merito a quest'ultima modalità, si evidenzia che è responsabilità di ogni singolo Comune fornire in modo puntuale e tempestivo il link al proprio sito internet SUAP; si invitano, quindi, i Comuni a verificare la correttezza delle informazioni fornite nella fase di accreditamento del proprio SUAP a "impresainungiorno" e, se non più aggiornate, a correggerle.

E' necessario che lo sportello unico fornisca informazioni sui requisiti settoriali applicabili ai prestatori di servizi in base alla normativa nazionale o regionale, nonché sui requisiti previsti a livello comunale.

Occorre, poi, evitare assolutamente che, per poter consultare informazioni di carattere generale sui requisiti applicabili ai prestatori di servizi in relazione alle procedure e alle formalità da espletare per l'accesso alle attività di servizio e per il loro esercizio, sia previsto un preventivo obbligo di registrazione sui siti web comunali; qualora previsto, occorre dunque eliminare l'obbligo di registrazione per l'accesso alle informazioni di carattere generale, vale a dire alle informazioni che non siano attinenti alla specifica situazione dell'utente dello sportello unico e/o ad una procedura elettronica in corso.

#### • **Informazioni specifiche sulle qualifiche professionali**

Nel rispetto degli obblighi di cui all'articolo 57, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sulle qualifiche professionali, le informazioni relative alle autorità competenti responsabili delle professioni regolamentate devono essere direttamente disponibili sui siti web dello sportello unico – anche rimandando con link diretti ed aggiornati ai siti web delle Autorità competenti - per consentire agli utenti di individuare facilmente le autorità competenti per quanto riguarda la loro situazione.

In buona sostanza, attraverso il SUAP occorre garantire:

- che gli utenti possano agevolmente individuare le autorità competenti responsabili del riconoscimento delle qualifiche professionali;
- la disponibilità delle informazioni sulle autorità competenti responsabili delle procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali applicabili a tutte le professioni regolamentate in Italia;
- che tutti i link che collegano lo sportello unico ai siti web delle autorità competenti funzionino correttamente.

A tal proposito l'ANCI si farà portavoce, nei confronti delle strutture di Governo nazionale, dell'esigenza di una opportuna azione di sensibilizzazione verso le autorità competenti sulla necessità di garantire ai Comuni la fruibilità di pagine dirette dove reperire le informazioni e di comunicare tempestivamente i link aggiornati ai comuni.

Inoltre, al netto delle azioni da realizzare in sinergia con Unioncamere per i Comuni che adottano i servizi di «impresainungiorno», l'ANCI si impegna a supportare i Comuni nel reperimento dei link messi a disposizione dalle autorità competenti, in modo da facilitare l'aggiornamento delle relative sezioni dei SUAP on line di tutte le altre amministrazioni comunali.

#### • **Procedure da espletare a distanza e per via elettronica tramite lo sportello unico**

Nel rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa nazionale ed europea (art. 6, paragrafo 1, art. 8, paragrafo 1, della Direttiva sui servizi, nonché all'articolo 57 bis della

Direttiva sulle qualifiche professionali in combinato disposto con l'articolo 8 della Direttiva sui servizi) occorre garantire che attraverso il SUAP:

- possano essere espletate interamente per via elettronica le procedure necessarie per l'accesso alle attività di servizio e per il loro esercizio, ivi compreso l'espletamento di pagamenti di oneri che si rendono necessari ai fini delle procedure stesse;
- possano essere espletate per via elettronica le procedure relative al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Si evidenzia la necessità per gli enti di garantire una piena adesione al sistema di pagamenti "PagoPA", al fine di consentire il pagamento degli oneri.

- **Accesso alle informazioni e alle procedure online da parte di utenti di altri Stati membri**

Relativamente agli utenti transfrontalieri di altri Stati membri, occorre garantire, come per gli utenti italiani, l'accesso libero alle informazioni sulle attività di servizi, nonché alla relativa modulistica, che devono essere sempre consultabili senza alcuna necessità di registrazione.

Con riferimento all'accesso alle procedure, occorre garantire, nel rispetto dell'articolo 7, paragrafo 1 e 3 della direttiva servizi e dell'articolo 6, paragrafo 1 del Regolamento eIDAS, l'utilizzo di strumenti di identificazione elettronica compresi nell'elenco pubblicato a norma dell'articolo 6, paragrafo 1 del Regolamento (UE) n.910/2014 (cd. Regolamento Eidas).

Per quanto riguarda i SUAP che utilizzano i servizi del portale [impresainungiorno.gov.it](https://impresainungiorno.gov.it), per i quali, ad oggi, comunque le procedure sono disponibili ai prestatori transfrontalieri previa registrazione (con una semplice user id e password), si evidenzia che da novembre 2019 è stato implementato il collegamento al nodo eIDAS per l'accesso alle procedure, ed essi risultano quindi perfettamente rispondenti alla disposizione sopra citata.

Per gli altri comuni che non utilizzano i servizi del portale [impresainungiorno.gov.it](https://impresainungiorno.gov.it), si raccomanda di verificare le procedure tecniche e amministrative necessarie ad attivare il sistema di autenticazione eIDAS rese disponibili dall'Agenzia per l'Italia Digitale nell'apposito portale, raggiungibile al link <https://www.eid.gov.it/home?lang=it> e procedere dunque ad effettuare il collegamento al nodo eIDAS.

In particolare, per le amministrazioni i cui portali SUAP già prevedono l'autenticazione tramite l'identità digitale SPID, si sottolinea che quest'ultima, come da notifica pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C318 del 10 settembre 2018, dal 10 settembre 2019 è riconosciuta dall'Unione Europea quale sistema che può essere usato per l'accesso ai servizi in rete delle pubbliche Amministrazioni dell'Unione che richiedono credenziali di livello 2 o 3. Collegandosi al nodo eIDAS, queste amministrazioni possono dunque agevolmente rendere disponibili i propri servizi anche ai cittadini comunitari.

## Conclusioni

Al fine di supportare i Comuni nell'implementazione delle procedure sopra descritte, l'ANCI sta attivando una serie di misure di accompagnamento incentrate in particolare sulla formazione e sull'aggiornamento del personale operante nelle strutture dei SUAP. A partire dall'estate del 2020, infatti, saranno organizzati diversi appuntamenti formativi in modalità webinar e, se le disposizioni legate al contrasto della pandemia da Covid-19 lo consentiranno, incontri in presenza, nel corso dei quali verranno approfonditi diversi aspetti, tra cui:

- l'organizzazione, le competenze e la riorganizzazione interna del SUAP alla luce delle più recenti novità normative; l'organizzazione esterna ed i rapporti del SUAP con gli Enti terzi;
- il rapporto tra il D.P.R. 160/2010 e le norme di settore: rapporto con lo Sportello per l'Edilizia, Autorizzazione Unica Ambientale;
- la nuova segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) (D. Lgs. 126/2016) e la concentrazione dei regimi amministrativi; i regimi amministrativi e le attività private (D.Lgs. 222/2016); la nuova conferenza di servizi (D. Lgs. 127/2016);
- la modulistica unificata e standardizzata; gli obblighi di pubblicazione e le informazioni ai cittadini;
- l'utilizzo esclusivo di procedure informatiche. Strumenti per favorirne l'uso;
- gli obblighi sulle informazioni, le procedure e i servizi di assistenza derivanti dall'applicazione del Regolamento (UE) n. 1724/2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=IT>) relativo all'istituzione del *Single Digital Gateway*.

I diversi incontri saranno, quindi, l'occasione per approfondire gli aspetti giuridici e le concrete problematiche operative connesse all'attuazione della disciplina in materia di SUAP, anche alla luce delle ultime novità normative, nonché per esaminare e condividere le migliori pratiche realizzate nelle varie realtà territoriali.

Infine, si fa presente che, nell'occasione della procedura di infrazione de qua e nell'intento di rafforzare gli indirizzi volti a superare le contestazioni della Commissione Europea, l'ANCI si sta facendo portavoce, presso i competenti Ministeri, dell'esigenza di superare una serie di criticità operative emerse nel corso degli anni strettamente derivanti dalla vigente disciplina in materia di SUAP.

Si citano, a titolo meramente esemplificativo, la necessità di un espresso superamento della PEC quale canale per la ricezione delle istanze ove siano attivi sistemi telematici più performanti, tenuto conto che il CAD la prevede ancora come strumento di comunicazione fra P.A. e cittadino; la più puntuale definizione dell'ambito di competenza del SUAP, di cui all'art. 2, comma 1, del DPR 160/2010, puntando altresì a rendere espressamente chiari gli ambiti d'esclusione; il rafforzamento del principio per cui il SUAP costituisce l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, con conseguente irricevibilità, da parte degli uffici comunali e delle



amministrazioni pubbliche diverse dal comune, delle denunce, delle domande, degli atti e della documentazione ad esse eventualmente presentati dal richiedente.

Su tali tematiche e su quelle ulteriormente segnalate dai Comuni, l'ANCI sta lavorando per la definizione di proposte normative o comunque, ove possibile, di indicazioni interpretative univoche e condivise con i competenti Ministeri, al fine di superare le criticità applicative emerse ed agevolare il lavoro nelle Amministrazioni.