

Lo **Sportello Unico** europeo
The european **One Stop Shop**
Le **Guichet Unique** européen



Lo **Sportello Unico** europeo
The european **One Stop Shop**
Le **Guichet Unique** européen

Indice

Lo Sportello Unico europeo pag. 5

The european One Stop Shop pag. 23

Le guichet unique européen pag. 39

Lo Sportello Unico europeo

1. Cos'è lo Sportello Unico

In Italia, lo Sportello Unico per le Attività Produttive nasce come strumento di semplificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e Imprese. Con l'istituzione dello Sportello Unico, vengono attribuiti ai Comuni Italiani le funzioni di rilascio alle imprese delle autorizzazioni relative alla localizzazione e alla modifica degli impianti produttivi.

Prima del 1998, chi voleva intraprendere un'attività in Italia doveva ottenere moltissime autorizzazioni rilasciate da altrettanti uffici diversi dell'Amministrazione pubblica. Una sorta di corsa ad ostacoli defatigante carica di tempi inutili e di elevati costi.

La svolta avviene nel 1998 con la riforma del sistema di rilascio delle autorizzazioni per le imprese e l'istituzione dello Sportello Unico.

Questo strumento di semplificazione dà all'imprenditore un unico interlocutore per tutti i procedimenti amministrativi riguardanti la nascita, la vita e la cessazione di un impianto produttivo.

Certezza dei tempi e semplificazione delle procedure sono i due punti di forza dello Sportello Unico. L'imprenditore presenta una sola istanza ed ottiene un solo provvedimento finale, una sola autorizzazione. La complessità dell'iter procedimentale, invece di gravare sull'utente, viene assunta direttamente dall'Amministrazione Comunale che, attraverso lo Sportello Unico per le Attività Produttive, si preoccupa di acquisire i pareri e le autorizzazioni di tutti gli enti coinvolti¹. Inoltre, l'imprenditore ha la certezza dei tempi di conclusione dell'iter, essendo individuato tassativamente dalla normativa il termine ultimo di conclusione del procedimento.

Oltre alle funzioni amministrative, molti sportelli unici svolgono un ruolo importante per la promozione delle attività economiche, attraverso servizi informativi e di consulenza sulle opportunità di localizzazione, gli incentivi economici e *occupazionali*.

¹ Questi enti variano, e sono più o meno numerosi, a seconda del tipo di impianto e del territorio nel quale si localizza. Quelli che sono più di frequente chiamati ad esprimere pareri e a rilasciare autorizzazioni sono; i vigili del Fuoco, le Aziende Sanitarie locali, l'amministrazione regionale ed enti a questa collegati, le province.

2. La normativa

Lo Sportello Unico nasce in Italia nel 1998 in una stagione caratterizzata da una forte spinta al rinnovamento e al cambiamento dei modi di essere della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini. Le “leggi Bassanini” (dal nome del proponente, più volte Ministro e studioso del sistema di relazioni tra l’amministrazione pubblica e il cittadino) hanno segnato un momento decisivo per il passaggio da una Pubblica Amministrazione caratterizzata da un forte centralismo burocratico ad un più snello sistema decentrato di rapporti. Con particolare riferimento al decentramento amministrativo, è la legge 59/97 a parlare di “conferimento” per indicare la dismissione e il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali. La legge introduce il principio di sussidiarietà. I compiti e le funzioni cedute dallo Stato dovranno essere conferiti agli enti più vicini ai cittadini, quindi ai Comuni e, in seconda battuta, agli altri Enti locali di dimensioni sovracomunale. L’attuazione del principio di sussidiarietà prevede, di conseguenza, il conferimento alle Province e ai Comuni di funzioni amministrative da parte delle Regioni oltre che dello Stato.

Il decreto legislativo del 31 marzo 1998 n.112 (diretta derivazione della legge 59/97) relativo al “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali”, individua le materie per le quali è stato disposto il trasferimento di funzioni e compiti alle Regioni, alle Province, ai Comuni, e agli altri enti territoriali.

Ai Comuni sono trasferite, tra le altre, le competenze amministrative in materia di attività produttive e in particolare, l’istituzione dello Sportello Unico e i procedimenti relativi all’apertura, all’ampliamento e alla cessazione di impianti, ivi compreso il rilascio delle concessioni e autorizzazioni edilizie.

Nello stesso anno è stato emanato il decreto 447 di attuazione complessiva del passaggio dei poteri ai comuni in materia di autorizzazioni alle imprese, modificato nel 2000 per meglio precisare l’ambito di operatività degli sportelli unici che aveva suscitato problemi di interpretazione. Oggi tutte le attività produttive di beni e servizi sono autorizzate da un solo soggetto che rilascia un unico provvedimento e che è responsabile verso il cittadino del regolare svolgimento della procedura.

Sono previsti all’interno del decreto di attuazione due tipi fondamentali di modalità di rapporto tra amministrazione e cittadino imprenditore: una ordinaria, applicabile ad ogni richiesta, che si conclude di regola entro 90 giorni dalla

presentazione dell'istanza al comune (il procedimento semplificato) e una, applicabile solo in determinate materie, che si conclude di regola in meno di 60 giorni e che prevede la possibilità per l'impresa di accertare da sola i requisiti previsti dalla legge per ottenere il nulla osta all'attività (il procedimento autocertificato).

La legge di semplificazione del 29 luglio del 2003 prevede, per quanto riguarda i rapporti tra amministrazioni pubbliche e imprese, la generalizzazione del silenzio assenso e la sostituzione degli atti di autorizzazione, con una denuncia di inizio di attività (autocertificazione). Un notevole passo in avanti sulla strada della semplificazione dei rapporti tra PA e imprese in cui sempre più l'amministrazione non sarà più chiamata a concedere autorizzazioni ai privati ma solo a controllarne il corretto utilizzo.

Anche la nuova legge di semplificazione del 2005, attualmente all'esame del Parlamento, ribadisce il ruolo degli sportelli unici per le attività produttive per la razionalizzazione e lo snellimento degli adempimenti connessi alle attività di impresa, anche in collegamento con le organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e professionali interessate.

3. Lo stato di attuazione (diffusione e sostegno agli sportelli unici)

Il trasferimento ai Comuni di una serie di attività correlate all'istituzione dei nuovi uffici (gli sportelli unici appunto) è avvenuta senza che questi ricevessero dallo Stato risorse aggiuntive. Ogni Amministrazione Comunale poteva organizzarsi in maniera del tutto autonoma ma con risorse solo interne. La data prevista per la partenza del servizio Sportello Unico era il 27 maggio del 1999. Obbligo peraltro volutamente non assistito da sanzioni in caso di inadempimento.

Questa situazione ha determinato diverse modalità di implementazione degli sportelli unici e tempi diversi per il raggiungimento dei primi risultati operativi.

Fin dall'inizio è stato quindi necessario: analizzare l'andamento della diffusione degli sportelli unici sul territorio, verificarne l'impatto economico e amministrativo, mettere a punto interventi di sostegno per la loro diffusione e miglioramento dei servizi offerti.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha a questo scopo istituito presso il Formez - Centro di Formazione e Studi (Agenzia Pubblica collegata alla Presidenza del Consiglio) una sorta di cabina di regia sia per il monitoraggio delle

Lo Sportello Unico europeo

varie fasi della implementazione degli SUAP sul territorio, sia per la messa a punto e realizzazione di interventi di sostegno alla loro diffusione che l'Amministrazione centrale ha promosso e finanziato.

Oggi il servizio Sportello Unico ha un elevato livello di diffusione su tutto il territorio nazionale.²

Infatti sono 5.274 gli sportelli istituiti pari al 65,1% dei Comuni italiani per una popolazione di 45.184.334 pari all'79,3% della popolazione. 511.890 sono invece i procedimenti avviati e i tempi di rilascio dei procedimenti sono inferiori a quelli previsti dalla normativa.

² I dati sono aggiornati all'ultima rilevazione nazionale conclusasi a ottobre 2004 e relativa allo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive nei comuni italiani. I dati si riferiscono ai Comuni di tutte le regioni italiane. Complessivamente sono stati censiti 7.150 comuni su 8.101, pari all'88,3% per una popolazione di 53.140.415 abitanti, pari all'93,2% della popolazione italiana.

GLI SPORTELLI UNICI ISTITUITI NEI COMUNI RILEVATI

	Numero comuni	Popolazione	Gli Sportelli unici istituiti			
			Numero comuni		Popolazione	
			V.A.	% sul totale dei comuni	V.A.	% sul totale della pop.
Piemonte	1.089	4.007.352	964	79,9	3.791.661	90,0
Valle d'Aosta	24	26.527	7	9,5	5.722	4,8
Lombardia	1.433	8.706.928	826	53,4	6.452.248	71,4
Trentino Alto Ad.	84	240.261	3	0,9	15.938	1,7
Veneto	506	4.089.473	325	55,9	2.828.851	62,5
Friuli Ven. Giulia	170	1.023.613	74	33,8	559.502	47,3
Liguria	224	1.527.679	148	63,0	1.368.897	87,1
Emilia Romagna	341	3.983.346	296	86,8	3.734.041	93,7
Toscana	268	3.414.774	214	74,6	3.128.107	89,4
Umbria	82	789.641	56	60,9	671.098	81,3
Marche	246	1.470.581	207	84,1	1.277.242	86,9
Lazio	289	4.375.877	182	48,1	3.984.885	77,9
Abruzzo	305	1.262.392	252	82,6	1.079.778	85,5
Molise	136	320.601	114	83,8	283.329	88,4
Campania	482	5.258.327	400	72,6	4.813.810	84,4
Puglia	237	3.745.838	224	86,8	3.318.258	82,5
Basilicata	131	597.768	113	86,3	534.410	89,4
Calabria	385	1.942.959	318	77,8	1.707.828	84,9
Sicilia	342	4.725.620	301	77,2	4.414.444	88,8
Sardegna	376	1.630.858	250	66,3	1.214.285	74,4
TOTALE	7.150	53.140.415	5.274	65,1	45.184.334	79,3

GLI SPORTELLI UNICI NEI COMUNI RILEVATI

	Numero comuni	Popolazione	Gli Sportelli unici istituiti			
			Numero comuni		Popolazione	
			V.A.	% sul totale dei comuni	V.A.	% sul totale della pop.
Fino a 1.000	1.669	942.498	1.162	58,9	655.200	59,5
Da 1.001 a 10.000	4.454	15.801.592	3.221	64,2	11.638.072	66,4
Da 10.001 a 50.000	895	17.258.024	767	78,7	14.913.246	79,6
Oltre 50.000	132	19.138.301	124	89,9	17.977.816	91,6
TOTALE	7.150	53.140.415	5.274	65,1	45.184.334	79,3

Lo Sportello Unico europeo

Notevole è stato l'incremento dei comuni e della popolazione servita da sportelli unici. Tra il 2001 e il 2004, 2033 comuni (per una popolazione di 8 milioni di abitanti) hanno istituito lo Sportello Unico. In termini percentuali l'incremento è stato del 63,7% per quanto riguarda i comuni e del 39% per quanto riguarda la popolazione.

L'INCREMENTO DEGLI SPORTELLI UNICI. I COMUNI

	N. Sportelli unici realizzati al gennaio 2001	N. Sportelli unici realizzati a ottobre 2004	N. Sportelli unici realizzati tra gennaio 2001 e ottobre 2004	Incremento a ottobre 2004
	A v.a.	B v.a.	C=B-A v.a.	E=(B-A)/A %
Piemonte	746	964	218	+29%
Valle d'Aosta	n.d.	7	7	+700%
Lombardia	507	826	319	+63%
Trentino Alto Adige	n.d.	3	3	+300%
Veneto	207	325	118	+57%
Friuli Ven. Giulia	n.d.	74	74	+7400%
Liguria	94	148	54	+57%
Emilia Romagna	214	296	82	+38%
Toscana	101	214	113	+112%
Umbria	27	56	29	+107%
Marche	134	207	73	+54%
Lazio	95	182	87	+92%
Abruzzo	207	252	45	+22%
Molise	34	114	80	+235%
Campania	267	400	133	+50%
Puglia	104	224	120	+115%
Basilicata	42	113	71	+169%
Calabria	188	318	130	+69%
Sicilia	203	301	98	+48%
Sardegna	71	250	179	+252%
TOTALE	3.241	5.274	2.033	+63%

L'INCREMENTO DEGLI SPORTELLI UNICI. I COMUNI

	N. Sportelli unici realizzati al gennaio 2001	N. Sportelli unici realizzati a ottobre 2004	N. Sportelli unici realizzati tra gennaio 2001 e ottobre 2004	Incremento a ottobre 2004
	A v.a.	B v.a.	C=B-A v.a.	$E=(B-A)/A$ %
Fino a 1.000	727	1.162	435	+60
Da 1.001 a 10.000	1.889	3.221	1.332	+71
Da 10.001 a 50.000	517	767	250	+48
Oltre 50.000	108	124	16	+15
TOTALE	3.241	5.274	2.033	+63

Infine, si sono drasticamente ridotti i tempi medi di rilascio delle autorizzazioni per nuovi impianti che vanno dai 39 giorni per il procedimento autocertificato (in cui l'amministrazione riceve la comunicazione dell'impresa relativa all'attività da svolgere e provvede ad effettuare controlli formali e sostanziali in itinere o ex post) ai 94 giorni circa per i procedimenti a forte rilevanza di impatto ambientale (VIA) in cui la delicatezza delle materie e gli impatti possibili delle attività sui cittadini impongono un rigoroso e qualificato controllo preliminare da parte dell'autorità pubblica.

Tutti i tempi comunque largamente inferiori a quelli previsti come massimi dalla legge.

I PROCEDIMENTI	
Numero procedimenti	511.890
Procedimenti conclusi	444.039
Procedimenti conclusi entro i termini (%)	81,9
Tempi medi di conclusione dei procedimenti (gg)	
- procedimenti semplificati	73
- procedimenti autocertificati	40
- procedimenti con VIA	95
TOTALE	61

4. Gli interventi di sostegno

Il raggiungimento dei livelli del servizio, su buona parte del territorio nazionale, e nei contesti più significativi in termini di dimensioni demografiche e livelli di sviluppo, è stata possibile, oltre che per il dinamismo di molte amministrazioni, comunali in primo luogo e regionali successivamente, per l'attuazione di un Sistema di interventi che le amministrazioni centrali, soprattutto il Dipartimento della Funzione Pubblica, hanno realizzato per il sostegno agli Sportelli unici per le attività produttive. A partire dal 2000, lo Sportello Unico, formalmente istituito dal 1999, ma a quella data presente solo in un numero molto limitato di comuni, è stato sostenuto da una serie di interventi sul territorio e di azioni trasversali di sostegno per la costituzione e il miglioramento dei servizi offerti. Tra questi l'Action Plan sullo Sportello Unico realizzato con risorse finanziarie nazionali prevalentemente a titolarità del Dipartimento della Funzione Pubblica, che hanno coinvolto 2850 comuni con una popolazione pari a 25.807.956

5. Sportello Unico e riduzione delle barriere all'imprenditorialità

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive ha sicuramente rappresentato il principale strumento attraverso il quale è stato realizzato in Italia il processo di riduzione delle così dette "barriere allo start up", cioè quel processo volto alla

semplificazione e alla riduzione delle procedure, dei tempi e dei costi necessari per avviare una attività imprenditoriale.

Ma quanto l'introduzione dello Sportello Unico ha contribuito alla riduzione delle barriere di regolamentazione dello start up esistenti in Italia? Per rispondere a tale domanda è stato valutato l'impatto dello SUAP su un indicatore di regolamentazione allo start up con una valenza ed una metodologia di calcolo riconosciuta ed asseverata a livello internazionale: l'indicatore OCSE relativo alla presenza di vincoli amministrativi all'imprenditorialità (barriers to entrepreneurship) e dai singoli sotto-indicatori che lo compongono, con particolare riferimento al sotto-indicatore relativo al livello dei carichi amministrativi per intraprendere una nuova attività economica (oneri amministrativi allo start up).

L'Italia nel 1998 appariva come il paese OCSE con più elevate barriere all'imprenditorialità. Al negativo posizionamento dell'Italia contribuiva in maniera determinante l'elevato valore assunto dal sub-indicatore 'oneri amministrativi allo start-up'.

Dopo quella data, l'istituzione dello Sportello Unico, assieme ad altre riforme di semplificazione, ha prodotto, come principale risultato, la riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure per le imprese, soprattutto per quelle di nuova costituzione.

La riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure necessari all'avvio di una nuova attività, dopo l'introduzione dello Sportello Unico è risultata consistente. Per quanto riguarda le ditte individuali, le procedure passano da 11 a 5, i tempi da 16 a 1 settimana, i costi da 1.150 a 340 euro. Ancora più significativa la riduzione per le società per azioni: le procedure passano da 21 a 12, i tempi da 22 a 6 settimane, i costi da 7.700 a 3.516 euro.

VARIAZIONE NUMERO PROCEDURE, TEMPI E COSTI DI START-UP, 2002-1998

	Ditta Individuale		Società per azioni	
	Italia 1998	Italia 2002	Italia 1998	Italia 2002
Numero di procedure (pre & post- registrazione)	11	5	21	12
Tempi di inizio attività (in settimane)	16	1	22	6
Costi per l'effettuazione delle procedure (in euro)	1150	340	7700	3516

Lo Sportello Unico europeo

A seguito delle variazioni intercorse fra il 1998 (situazione antecedente l'introduzione dello Sportello Unico) il valore dell'indicatore OCSE "Barriere all'imprenditorialità" e nei sub-indicatori che lo compongono (oneri amministrativi sullo start up – numero tempi e costi delle procedure, e opacità amministrativa - sistema delle autorizzazioni e delle licenze) si è ridotto di circa il 42%.

COMPONENTE: ONERI AMMINISTRATIVI SULLO START-UP

Indicatori dettagliati	Oneri amministrativi per lo start up, Ditte individuali	Oneri amministrativi per lo start up, Società di capitali	Oneri amministrativi settoriali	Totale
Pre-SUAP	4,75	5,75	4,5	4,92
Situazione 2002	1,75	3	4,5	2,99

COMPONENTE: OPACITÀ AMMINISTRATIVA

Indicatori dettagliati	Sistema di autorizzazioni e licenze	Comunicazione e semplificazione di regole e procedure	Totale
Pre- SUAP	4	0,8	2,56
Situazione 2002	0	0,8	0,36

INDICATORE: BARRIERE ALL'IMPRENDITORIALITÀ

Indicatori	Oneri amministrativi sullo start-up	Opacità Amministrativa	Barriere alla concorrenza	Totale
Pre- SUAP	4,92	2,56	1,80	3,34
Situazione 2002	2,99	0,36	1,80	1,94

6. Riduzione delle barriere allo start up, aumento dei livelli di imprenditorialità, crescita economica

La riduzione delle barriere all'imprenditorialità facilita e fa aumentare la nascita di nuove imprese, elemento che una vasta letteratura, sia teorica che empirica individua come uno dei fattori maggiormente in grado di contribuire alla crescita economica e di occupazione.

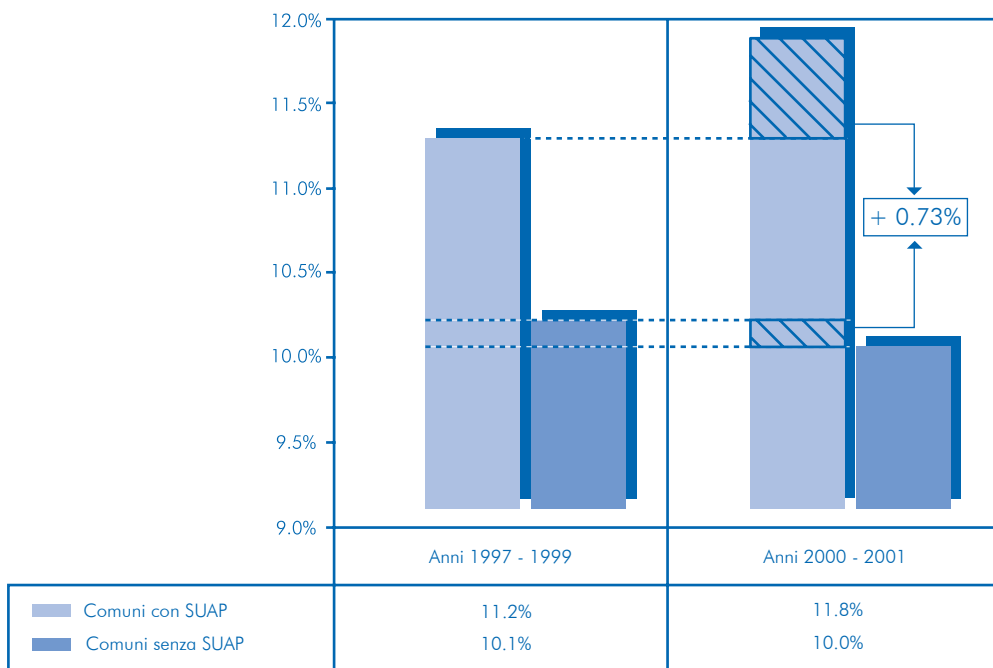
Quindi, una volta verificata la riduzione delle barriere allo start up, la valutazione dell'impatto economico dello Sportello Unico è stata volta a stimare:

1. Quanto la riduzione delle barriere allo start up è in grado di favorire più elevati livelli di imprenditorialità;
2. Come un aumento dei livelli di imprenditorialità è in grado di dar luogo a più elevati tassi di crescita economica;

Per quanto riguarda il primo punto, è stato riscontrato come in un vasto campione di Comuni simili per caratteristiche economiche e produttive ma diversi per livello di attivazione ed efficienza del servizio Sportello Unico, i Comuni con Sportello Unico operativo ed efficiente registrano incrementi medi dei tassi di start up delle imprese più alti degli altri: di circa 0,73 punti percentuali (il 6,6% in più rispetto al periodo precedente allo SUAP). Questo significa che un Comune con tasso di start up pari al 9%, simile quindi alla media italiana, ha migliorato, grazie allo Sportello Unico, la natalità imprenditoriale al livello di 9,73 nuove imprese per ogni 100 esistenti.

IMPATTO SUI TASSI DI START-UP MEDI DELL'INTRODUZIONE DELLO SUAP

La somma delle aree tratteggiate rappresenta la differenza (fra comuni con e senza SUAP) negli andamenti medi del tasso di start-up prima e dopo l'introduzione dello SUAP, e, dunque misura l'impatto sull'effervescenza imprenditoriale locale di quest'ultimo



Per quel che riguarda il secondo punto è stato analizzato in quale misura l'imprenditorialità contribuisca al processo di crescita nelle diverse macroaree che caratterizzano l'Italia, le regioni.

L'evidenza statistica fornita sottolinea l'esistenza di un robusto e positivo legame di fondo fra tessuto imprenditoriale (misurato nelle sue due dimensioni della densità di imprese e del tasso di natalità) e l'andamento di alcune variabili rappresentative della crescita economica (valore aggiunto, produttività totale dei fattori, occupazione).

L'analisi ha evidenziato come ad ogni punto percentuale in più del tasso di natalità di impresa, un punto percentuale in più del tasso di natalità d'impresa potrebbe generare una maggiore crescita economica (cioè del valore aggiunto)

dello 0,52% mentre il contributo alla crescita dell'occupazione risulta, invece, pari allo 0,45%. Se si considera, poi, anche l'aumento che una maggiore natalità d'impresa genera sul complessivo tessuto imprenditoriale (c.d. densità imprenditoriale), nel lungo periodo il contributo dello SUAP alla crescita economica risulterebbe ancora più rilevante.

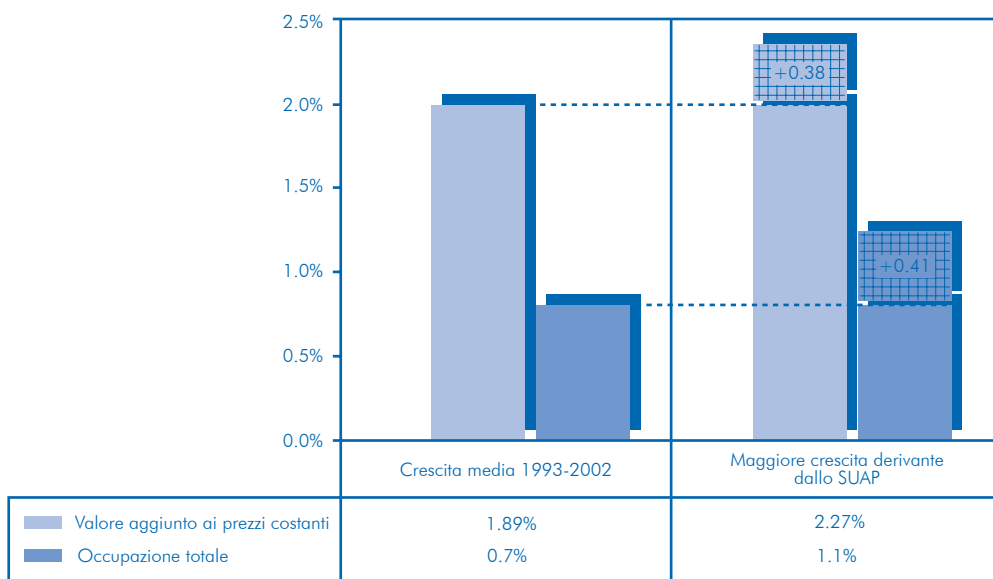
Dal momento che il contributo dello Sportello Unico al tasso di natalità delle imprese era stato scontato pari allo 0,73% ,unendo l'evidenza empirica riveniente dalle due analisi è stata possibile una prima quantificazione dell'impatto economico riconducibile all'introduzione dello SUAP, sia pure basata sui due soli anni successivi alle prime esperienze sul territorio e sulla considerazione dei soli casi di eccellenza. Secondo questa quantificazione, l'impatto si ragguaglierebbe, per il totale dell'economia, a una maggiore crescita, sostenibile nel lungo periodo, del valore aggiunto pari allo 0,38% e dell'occupazione pari a 0,41%.

**IMPATTO DELL'INTRODUZIONE DELLO SUAP
SULLA CRESCITA ECONOMICA E SULL'OCCUPAZIONE -
TOTALE ECONOMIA AL NETTO DI BANCHE, ASSICURAZIONI,
SERVIZI PROFESSIONALI E SERVIZI SOCIALI**

Stima dell'impatto dell'introduzione dello SUAP sul tasso di Start-up	IMPATTO SULLA CRESCITA DEL VALORE AGGIUNTO		IMPATTO SULLA CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE		
	coefficiente d'impatto dello Start-up sul valore aggiunto	impatto SUAP sul valore aggiunto	coefficiente d'impatto dello Start-up sull'occupazione	coefficiente d'impatto del valore aggiunto sull'occupazione	impatto SUAP sull'occupazione
0.7337%	0.520	0.38%	0.451	0.211	0.41%

IMPATTO DELL'INTRODUZIONE DELLO SUAP SULLA CRESCITA ECONOMICA E OCCUPAZIONALE DELL'ITALIA

Le aree tratteggiate rappresentano l'impatto sulla crescita del Valore Aggiunto e dell'Occupazione nazionale in caso di piena ed efficiente implementazione dello SUAP su tutto il territorio



7. Le prospettive

Sebbene tutti gli Sportelli Unici siano in grado di rilasciare le autorizzazioni in tempi notevolmente inferiori a quelli previsti dalla normativa, rimane ancora molto elevata, nei tempi di lavorazione del procedimento, la quota dei “tempi di attesa”. Questi derivano da problemi di comunicazione e di rapporti tra uffici non solo della stessa amministrazione ma anche e soprattutto di più amministrazioni, nonché da deficit di informazioni esaustive ed univoche alle imprese.

Un dato quindi che, se migliorato, soprattutto attraverso un'ulteriore spinta verso l'autocertificazione, la comunicazione, l'informazione e la modulistica on line, potrebbe portare ad un aumento dei benefici derivanti dallo Sportello Unico. Anche perché è in netta crescita il numero degli sportelli unici che possono essere definiti non solo pienamente operativi, dal punto di vista delle funzioni

istituzionali (quelle autorizzatorie), ma di eccellenza, per quanto attiene sia le modalità operative e organizzative sia la gamma e la qualità dei servizi offerti.

In prospettiva gli sportelli unici potranno quindi caratterizzarsi come dei veri e propri centri di servizio per le imprese.

Le sfide e, soprattutto, le opportunità per la prossima stagione delle relazioni tra sportelli unici e cittadini saranno: il collegamento con il sistema del collocamento e dell'impiego pubblico; l'animazione del territorio e il coordinamento delle realtà esistenti, pubbliche e private, nella promozione della nuova imprenditorialità; l'elaborazione e il rilascio delle corrette e complete informazioni sia presso gli uffici che soprattutto on line agli investitori e agli imprenditori; un nuovo sforzo nella semplificazione degli adempimenti.

8. La proposta di direttiva europea

Nell'ambito fin qui delineato si è inserita un'iniziativa della Commissione Europea. Si trattava di una Proposta di direttiva relativa ai servizi del mercato interno (SEC 2003 21). Questa prevedeva, tra l'altro, misure di semplificazione amministrativa, in particolare la creazione di sportelli unici presso i quali si sarebbero potute compiere le procedure amministrative relative alla propria attività, e l'obbligo di rendere possibile l'espletamento di tali procedure per via elettronica.

La proposta di Direttiva arrivava dopo 4 anni dalla individuazione, da parte della Commissione Europea, dello Sportello Unico per le Attività Produttive quale best practice per lo sviluppo di impresa e di occupazione.

Per la parte relativa allo Sportello Unico, la proposta di direttiva indicava come termine di recepimento il 31 dicembre 2008. Entro quella data quindi il Parlamento avrebbe dovuto emanare una legge che indicasse le modalità con cui attuare quanto stabilito nella direttiva.

Nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva si affermava anche la volontà di dar vita ad un FORUM a livello europeo sui servizi alle imprese attraverso cui contribuire al raggiungimento di una maggiore concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese.

La creazione di uno Sportello Unico a livello europeo aveva tra le finalità principali la garanzia della libertà per la singola impresa di stabilirsi in tutti i paesi dell'U.E.

La proposta di direttiva ricalcava molti dei profili che già caratterizzano gli Sportelli Unici dei Comuni italiani sia sul versante organizzativo, sia su quello funzionale. Lo Sportello è concepito quale interlocutore unico per le imprese. Ogni impresa deve cioè poter espletare, presso lo Sportello, tutte le formalità e le procedure necessarie per esercitare la propria attività senza dover passare per vari enti, organismi, uffici, senza che questo comporti un'interferenza nella divisione dei compiti tra le autorità competenti.

Fin qui ciò che unisce l'idea dello Sportello Unico italiano a quello europeo. Di notevole interesse erano però alcune indicazioni contenute nella proposta di direttiva che se da una parte si discostavano dalla normativa nazionale al momento in vigore, dall'altra hanno costituito e costituiscono ancora l'obiettivo al quale si sono ispirati molti degli interventi di sostegno al sistema degli Sportelli unici promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, da Regioni ed Enti locali. Si tratta delle funzioni affidate allo Sportello sul piano della circolazione di informazioni e sulle modalità operative dello Sportello. Lo Sportello è infatti configurato quale soggetto tenuto ad erogare informazioni relative alle procedure e alle formalità da espletare per svolgere le attività, informazioni per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, informazioni sulle condizioni di accesso ai registri e alle banche dati, informazioni in ordine ai mezzi di ricorso in caso di controversie, informazioni sulle associazioni e sulle organizzazioni presso le quali ricevere assistenza pratica. Inoltre, tutti i servizi dello Sportello devono poter essere usufruiti anche a distanza, a livello transfrontaliero.

In questo scenario, è facilmente comprensibile quanto l'interesse a livello europeo per lo Sportello Unico sia un riconoscimento al suo carattere innovativo e al grande contributo che lo stesso Sportello è in grado di dare al funzionamento del sistema economico. E questo soprattutto se lo Sportello si caratterizza non solo come mezzo per semplificare le procedure burocratiche, ma anche come luogo per rendere disponibili tutte le informazioni necessarie alle nuove aziende per definire strategie e piani decisionali.

Ad oggi la proposta di direttiva (per ragioni diverse dal sistema organizzativo ipotizzato e calibrato sugli Sportelli unici) si è arenata ed è stata bloccata dal Consiglio Europeo.

Resta però intatto il problema di favorire la nascita di un mercato europeo dei servizi e della sua regolazione. La scelta ipotizzata dello Sportello unico è forse l'unico elemento di quella proposta condiviso da tutti gli attori del sistema.

The European One Stop Shop

1. About the One Stop Shop

In Italy, the One Stop Shop for Productive Activities was set up to simplify relations between public administrations and enterprises. After its institution, all municipalities were required to set up One Stop Shops to issue the permits required to create or modify a production facility.

Before 1998, obtaining the many permits required to start a business was a sort of exhausting steeplechase against long delays and high costs. A turning point was reached when the reform of the permit system and the institution of One Stop Shops gave entrepreneurs a single interlocutor for all procedures related to the opening, life and closing of production facilities.

The reliability of this process of simplifying and shortening procedures represents the major asset of the One Stop Shop. After submitting a single application, the entrepreneur obtains a single permit. Through their One Stop Shops for Productive Activities¹, city governments gather all the necessary information and permits from the various authorities involved and deal with the complexities that used to burden the entrepreneur. Moreover, the entrepreneur can rely on a known deadline specified by the relevant regulations.

Many One Stop Shops play an important role in the development of economic activities by providing information and advice concerning localization opportunities and financial and job-creation incentives.

2. Legislation

The One Stop Shop was created in 1998 as part of a government effort to alter the “stance” of Italian public administrations vis-à-vis citizens. The Bassanini Laws – named for their author, a minister in several cabinets and an expert on relations between Italian public administration and citizens – were a crucial step in streamlining and decentralizing bureaucracy.

Law 59/97, on administrative decentralization, defines “empowerment” as the State’s transfer of administrative functions to the Regions and local authorities.

¹ The entities involved vary, and are more or less numerous, depending on the type of facility and its location. The ones most active are the Fire Department, healthcare agencies, the regional and the provincial governments.

The European One Stop Shop

Based on the subsidiarity principle, the State transfers tasks and functions to administrative centres closer to the citizens (municipalities and authorities above the municipal level), and the State and the Regions provide administrative functions to the provinces and municipalities.

Legislative Decree 112 dated 31 March 1998 (a direct derivation from Law 59/97), on concerning “the State’s contribution of administrative functions and tasks to the Regions and local authorities” describes the functioning of all the above-mentioned contributions.

Administrative responsibilities for productive activities were transferred to the municipalities together with the functions of the One Stop Shop: the start-up, enlargement and closing of production facilities, and building permits as well.

Decree 447, likewise issued in 1998, gave the municipalities business-licensing functions. Its amendment in 2000, and the improvement of its wording, removed some misunderstandings about the One Stop Shop’s field of operation. As things stand now, a single office is responsible for the correct completion of the whole procedure whereby a business is authorized to deal in goods and/or services.

The implementation decree specifies two kinds of relations between the administration and the entrepreneur. The simplified procedure, which can be used for any application, normally ends within 90 days after the application has been submitted to the municipality. The self-certification procedure, which can be used for only some matters, normally ends less than 60 days; it allows the entrepreneur to declare that he or she has the qualifications required to obtain a clearance certificate or to start a business.

As to administration/enterprise relations, the law of July 29th, 2003, on simplification, generalizes the silence=assent procedure and self-certification (a start-up notice instead of obtaining permits). It’s a remarkable step on the way to simplification, since the administration is required only to make sure that permits are used properly, not to issue them.

The new simplification bill of 2005 is now before Parliament; it supports and reconfirms the role of One Stop Shops in streamlining and rationalizing procedures in collaboration with trade associations.

3. Progress of implementation (diffusion and support to One Stop Shops)

Many activities carried on by the new offices were transferred to the municipalities without additional State grants. Each city government was allowed to organize its One Stop Shop as it saw fit, but could use only its own internal resources. The deadline for starting One Stop Shop services was May 27th, 1999, but no sanction was established for municipalities that failed to comply. This explains why the One Stop Shops, implemented in many different ways, achieved their first operational results at different times.

Accordingly, it was necessary from the first steps in this process: to analyze the diffusion of One Stop Shops across the country, to check their economic and administrative impact, and to take actions to support the services they offer.

To this end the Public Administration Department established a monitoring centre at the Formez Training and Studies Centre, a public agency operating under the Prime Minister' Office. It tracks the diffusion of One stop shops through planning and support activities promoted and financed by the Central Administration.

The services of One Stop Shops are now available throughout the country.²

5,274 One Stop Shops have been created to date, in 65.1% of the Italian municipalities. They serve a total population of 45,184,334, or 79.3% of the surveyed sample. 511,890 procedures have been started, and their completion times are shorter than required by the law.

² The data come from the last national survey, concluded in October 2004, on the implementation of One Stop Shops for productive activities in Italian municipalities. The data refer to municipalities of all Italian Regions. Of the 8,101 municipalities in the target Regions, 7,150, or 88.3%, replied to the survey; their aggregate population is 53.140,415, or 93.2% of the national total.

ONE STOP SHOPS SET UP IN THE SURVEYED MUNICIPALITIES

	Surveyed Municipalities	Surveyed Municipalities: Population	Set up One Stop Shops			
			Number of municipalities		Population	
			A.D.	% of surveyed municipalities	A.D.	% of surveyed population
Piemonte	1.089	4.007.352	964	79,9	3.791.661	90,0
Valle d'Aosta	24	26.527	7	9,5	5.722	4,8
Lombardia	1.433	8.706.928	826	53,4	6.452.248	71,4
Trentino Alto Ad.	84	240.261	3	0,9	15.938	1,7
Veneto	506	4.089.473	325	55,9	2.828.851	62,5
Friuli Ven. Giulia	170	1.023.613	74	33,8	559.502	47,3
Liguria	224	1.527.679	148	63,0	1.368.897	87,1
Emilia Romagna	341	3.983.346	296	86,8	3.734.041	93,7
Toscana	268	3.414.774	214	74,6	3.128.107	89,4
Umbria	82	789.641	56	60,9	671.098	81,3
Marche	246	1.470.581	207	84,1	1.277.242	86,9
Lazio	289	4.375.877	182	48,1	3.984.885	77,9
Abruzzo	305	1.262.392	252	82,6	1.079.778	85,5
Molise	136	320.601	114	83,8	283.329	88,4
Campania	482	5.258.327	400	72,6	4.813.810	84,4
Puglia	237	3.745.838	224	86,8	3.318.258	82,5
Basilicata	131	597.768	113	86,3	534.410	89,4
Calabria	385	1.942.959	318	77,8	1.707.828	84,9
Sicilia	342	4.725.620	301	77,2	4.414.444	88,8
Sardegna	376	1.630.858	250	66,3	1.214.285	74,4
TOTAL	7.150	53.140.415	5.274	65,1	45.184.334	79,3

ONE STOP SHOPS SET UP IN THE SURVEYED MUNICIPALITIES

	Number of Surveyed Municipalities	Surveyed Municipalities: Population	Set up One Stop Shops			
			Number of Municipalities		Population	
			A.D.	% of surveyed Municipalities	A.D.	% of surveyed population
Up to 1.000	1.669	942.498	1.162	58,9	655.200	59,5
1,001 to 10,000	4.454	15.801.592	3.221	64,2	11.638.072	66,4
10,001 to 50,000	895	17.258.024	767	78,7	14.913.246	79,6
50,000 and over	132	19.138.301	124	89,9	17.977.816	91,6
TOTAL	7.150	53.140.415	5.274	65,1	45.184.334	79,3

The number of municipalities and citizens served by One Stop Shops has increased at a remarkable pace. From 2001 to 2004, 2,033 municipalities (with an aggregate population of 8 million) created One Stop Shops. The number of municipalities increased by 63,7% and the population served by 39%.

CHANGES IN THE NUMBER OF ONE STOP SHOPS. MUNICIPALITIES

	Set up One stop shops. January 2001	Set up One stop shops. September 2004	Set up one stop shops. 01/2001 to 09/2004	Changes at September 2004
	A a,d,	B a,d,	C=B-A a,d,	E=(B-A)/A %
Piemonte	746	964	218	+29%
Valle d'Aosta	<i>n.a.</i>	7	7	+700%
Lombardia	507	826	319	+63%
Trentino Alto Adige	<i>n.d.</i>	3	3	+300%
Veneto	207	325	118	+57%
Friuli Ven. Giulia	<i>n.a.</i>	74	74	+7400%
Liguria	94	148	54	+57%
Emilia Romagna	214	296	82	+38%
Toscana	101	214	113	+112%
Umbria	27	56	29	+107%
Marche	134	207	73	+54%
Lazio	95	182	87	+92%
Abruzzo	207	252	45	+22%
Molise	34	114	80	+235%
Campania	267	400	133	+50%
Puglia	104	224	120	+115%
Basilicata	42	113	71	+169%
Calabria	188	318	130	+69%
Sicilia	203	301	98	+48%
Sardegna	71	250	179	+252%
TOTAL	3.241	5.274	2.033	+63%

CHANGES IN THE NUMBER OF ONE STOP SHOPS. MUNICIPALITIES

	Set up One stop shops. January 2001	Set up One stop shops. October 2004	Set up one stop shops. 01/2001 to 10/2004	Changes at October 2004
	A a,d,	B a,d,	C=B-A a,d,	E=(B-A)/A %
Up to 1,000	727	1,162	435	+60
1,001 to 10,000	1,889	3,221	1,332	+71
10,001 to 50,000	517	767	250	+48
50,000 and over	108	124	16	+15
TOTAL	3,241	5,274	2,033	+63

Permit issuance times have been dramatically reduced. The self-certification procedure, where the enterprise notifies the city administration which activities it intends to carry on and the administration performs formal/substantive checks during and after the procedure, now takes only 39 days. Environmental impact assessment procedures, where the public administration has to carry out rigorous pre-issuance tests, can take up to 94 days.

All of these times, however, are far lower than required by the law.

THE PROCEDURES

Number of procedures	511,890
Concluded procedures	444,039
Concluded procedures within the terms (%)	81.9
Mean time of concluded procedures (days)	
- simplified procedures	73
- self-certificated procedures	40
- environmental impact assessment	95
TOTAL	61

4. Support actions

In most of the nation's territory and in the areas most significant for demography and development levels, these results were attained partly through the dynamism of many municipal and regional administrations, and partly through various measures implemented by the central administration, together with the Public Administration Department, to support the One Stop Shops.

Although the One Stop Shop was instituted in 1999, through 2000 these offices were present in very few municipalities, and were supported by territorial-level measures aimed at creating and improving their services. Among them was the One Stop Shop Action Plan – financed mainly with national resources managed by the Public Administration Department – which affected 2,850 municipalities with a total population of 25,807,956.

5. How One Stop Shops have lowered barriers to entrepreneurship

In Italy, the One Stop Shop for Productive Activities has been the main tool used to lower what are known as “barriers to start-up” in a simplification process aimed at streamlining procedures, shortening time and reducing the cost of starting a business.

To find out how much the introduction of One Stop Shops has reduced regulatory barriers to starting businesses in Italy, the One stop shops impact was evaluated through an internationally acknowledged methodology, namely the OECD indicator on barriers to entrepreneurship and its sub-indicators, in particular the one that measures the administrative burdens on start-up.

In 1998, Italy was the OECD country with the highest level of barriers to entrepreneurship. The country's negative position was strongly supported by the high value of the sub-indicator “administrative burdens on start up”.

After 1998, the introduction of the One Stop Shop, together with the other simplification reforms, reduced times, charges and procedures: a benefit for all enterprises but especially for start-ups. For individual enterprise, the number of procedures fell from 11 to 5, procedure completion time from 16 weeks to 1, and charges from € 1,150 to € 340. The benefits for public limited companies were still more significant, with a reduction of procedures from 21 to 12, time from 22 weeks to 6, and charges from € 7,700 to € 3,516.

**CHANGES IN NUMBER OF PROCEDURES,
TIMES AND START UP CHARGES - 2002-1998**

	Individual enterprise		Public limited company	
	Italy, 1998	Italy, 2002	Italy, 1998	Italy, 2002
Number of procedures (before and after registration)	11	5	21	12
Start-up time (weeks)	16	1	22	6
Cost (euros)	1,150	340	7,700	3,516

After 1998 and the introduction of the One Stop Shop, the OECD “Barriers to entrepreneurship” indicator and its sub-indicators (start-up administrative charges, procedure numbers and times, charges, administrative opacity, system of licenses and permits) fell by about 42%.

COMPONENT: ADMINISTRATIVE BURDENS FOR START-UPS

Indicators (detail)	Administrative burdens for sole proprietors firms	Administrative burdens for corporations	Sector specific administrative burdens	Total
Before One stop shop	4.75	5.75	4.5	4.92
Status at 2002	1.75	3	4.5	2.99

COMPONENT: REGULATORY AND ADMINISTRATIVE OPACITY

Indicators (detail)	License and permits system	Communication and simplification of rule and procedures	Total
Before One stop shop	4	0.8	2.56
Status at 2002	0	0.8	0.36

INDICATOR: BARRIERS TO ENTREPRENEURSHIP

Indicators	Administrative burdens on start up	Regulatory and administrative opacity	Barriers to competition	Total
Before One stop shop	4.92	2.56	1.80	3.34
Status at 2002	2.99	0.36	1.80	1.94

6. Lowering of barriers to start-up, growth of entrepreneurship levels and economic development

Lowering barriers to entrepreneurship encourages and facilitates the birth of new enterprises. At a macroeconomic level, a sizeable literature suggests that entrepreneurship is one of the keys to economic dynamism and job creation.

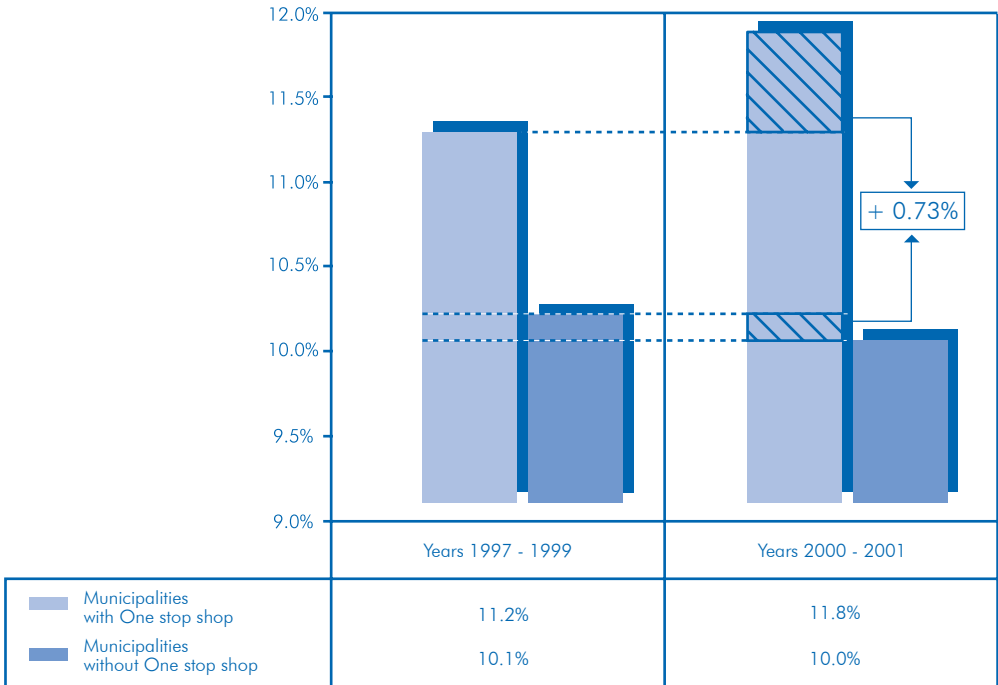
Therefore, after verifying the lowering of barriers to start-up, the evaluation of the One Stop Shop's economic impact aimed to discover:

1. The extent to which the lowering of barriers to start-up can raise entrepreneurship levels;
2. The extent to which rises in entrepreneurship levels can generate higher economic growth.

Regarding the first point, in a sample of municipalities with equivalent economic and productive features but different One stop shop efficiency and activity levels, those with the best One stop shop standards had higher increases in the enterprise start-up rate. Their start-up rate was 0.73 percentage points higher than the average for the sample (and 6.6% higher than in the period before the introduction of the One stop shop). This means that through the One Stop Shop, a municipality with a start-up rate of 9% – near the Italian average – raised its rate to 9.73%.

IMPACT OF THE ONE STOP SHOP ON AVERAGE START-UP RATES

The striped areas show the difference (municipalities with and without One stop shop) in average start-up rates before and after the introduction of the One stop shop, hence they measure its impact on local entrepreneurial dynamism



As to the second point, the analysis evaluated the contribution of entrepreneurship to the development of the different macro areas of Italy (the Regions). The statistical data show a strong positive correlation between entrepreneurship (evaluated in terms of enterprise density and start-up rate) and the trend of selected economic growth indicators (GDP, productivity, employment).

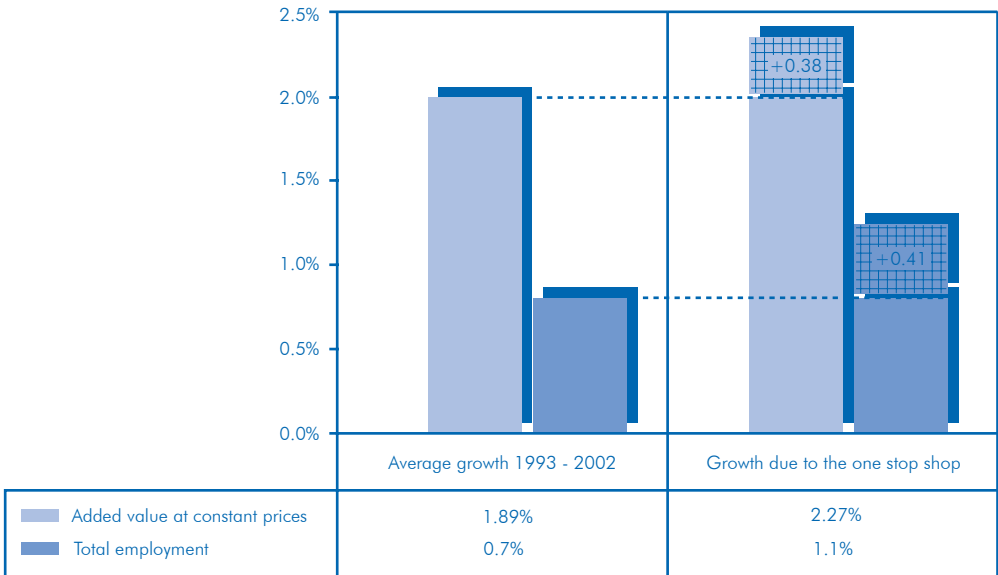
The analysis showed how each point added to the start-up rate could raise the economic growth (GDP) rate by 0.52% and the employment growth rate by 0.45%. Considering the increase generated by the start-up rate in entrepreneurial density, the One stop shops contribution to economic development may be still more important in the long term.

Since the One Stop Shops' contribution to the start-up rate was 0.73 percentage points, their economic impact was measured by integrating the empirical data from the two analyses. However, this evaluation of the overall impact of the One stop shop on the economy included data only from the two years after the introduction of the One stop shop, and concern just excellence cases. In the future the impact may stabilize at 0.38% for the added-value growth rate and 0.41% for the employment growth rate, both sustainable in the long term.

IMPACT OF THE INTRODUCTION OF THE ONE STOP SHOP ON ECONOMIC GROWTH AND EMPLOYMENT. TOTAL ECONOMY MINUS BANKS, INSURANCE COMPANIES, PROFESSIONAL SERVICES AND SOCIAL SERVICES					
Impact of the One stop shop on the start-up rate	IMPACT ON GDP GROWTH		IMPACT ON EMPLOYMENT GROWTH		
	Coefficient of the impact of the start-up rate on the GDP growth rate	One stop shop impact on GDP	Coefficient of the impact of the start up rate on the employment growth rate	Coefficient of the impact of the added-value growth rate on the employment growth rate	One stop shop impact on employment growth
0.7337%	0.520	0.38%	0.451	0.211	0.41%

IMPACT OF THE INTRODUCTION OF THE ONE STOP SHOP ON ECONOMIC AND EMPLOYMENT GROWTH IN ITALY

Dotted areas represent the impact on the growth of GDP and employment if the One stop shop is implemented fully and efficiently nationwide



7. Outlook

Though all the One Stop Shops can issue permits in remarkably shorter times than required by the law, the “dead time” in processing applications remains high. These delays are due partly to communication problems among offices in the individual One stop shop administrations and among the offices in different administrations, and partly to the enterprises’ lack of full and clear information.

Shortening dead times, especially through further efforts towards self-certification, communication, information and online services, could increase the benefits of the One Stop Shop.

The number of One Stop Shops that can be rated “fully operational” from the standpoint of institutional functions (permit issuance), and “excellent” in terms of their operational/organizational processes and in the range and quality of the services they offer, is growing steadily.

In the future, the One Stop Shops could become actual business service centres. Threats and opportunities for future relations between One Stop Shops and citizens will arise from connection of the public employment network, territorial animation, public-private co-ordination for the promotion of new businesses, the preparation and release of correct and full information to investors and entrepreneurs (including online operations), and a new simplification effort.

8. Proposed EU directive

An interesting proposal for a directive on inbound market services (SEC 2003 21) provided for administrative simplification measures, in particular the creation of One Stop Shops to streamline administrative procedures for business operations, and the mandatory activation of IT procedures for carrying them out.

More than four years have elapsed since the Europe Commission identified the One Stop Shop for Productive Activities as a best practice for employment and enterprise.

The proposal indicated December 31, 2008, as the deadline by which each national government should pass a law on implementation of the directive's provisions regarding the One Stop Shop.

The enclosed report underlined the intention to create a European-level forum on services designed to raise the competitiveness of businesses. Among its objectives there was a European One Stop Shop which would provide for the free choice of enterprise's location in any EU country.

This proposal dealt with many organizational and functional aspects related to Italy's municipal One Stop Shops. The One Stop Shop was conceived as the sole interlocutor for enterprises: an agency to which they can turn to complete all the formalities and procedures necessary to their core business, without having to wander from office to office and without interference in the correct fulfillment of their respective obligations.

This is why the Italian and the European One Stop Shops can be considered similar. The proposed directive raised some interesting points which, though differing from the current Italian legislation, square with the purposes of many of the activities performed by the Public Administration Department, the Regions and local authorities to support the One Stop Shop system.

These One Stop Shop functions involve the circulation of information and

The European One Stop Shop

the subsequent operative processes. The One Stop Shop must give out information about the: procedures and formalities required to engage in a business, contact the competent authorities; access registers and data banks, deal with disputes, and provide information on field assistance. One Stop Shop services must also be available through cross-border and online instruments.

It is therefore clear that European-level interest in the One Stop Shop is both an acknowledgement of its innovation features and a contribution to the functioning of the economic system. This is especially true when the One Stop Shop operates both as an instrument for streamlining bureaucracy and as a source of information for the new enterprises that need to define their business strategies and plans.

The proposed EU directive has been stopped by the European Council for reasons unrelated with the implementation of a hypothetical One Stop Shop network.

However, a problem remains concerning the fostering of an European Market of Services and its regulation. The hypothetical adoption of the One Stop Shop seems to be the only element of the proposal agreed upon by all the involved parts.

Le guichet unique européen

1. Qu'est-ce que le guichet unique?

Le guichet unique pour les activités productives est né, en Italie, dans le but de simplifier les rapports entre l'administration publique et les entreprises. Avec la création du guichet unique, les autorisations relatives à la localisation et à la restructuration d'usines ou d'autres établissements industriels et commerciaux sont attribuées aux Communes.

Avant 1998 tout citoyen qui désirait entreprendre une activité devait s'adresser à plusieurs services et bureaux de l'Etat et des collectivités territoriales pour obtenir les autorisations. Les difficultés principales rencontrées par les entreprises étaient dues à la rigidité, au poids de la bureaucratie et au coût entraîné par l'excès de réglementation.

En 1998 la création du guichet unique, ainsi que l'implémentation du processus de réforme des autorisations administratives, marquent un tournant décisif.

Le guichet unique permet à l'entrepreneur d'accomplir toutes les procédures administratives concernant l'implantation, ainsi que la mise en exercice et la cessation d'usines ou d'autres établissements industriels et commerciaux, auprès d'un seul bureau. Les délais très courts et surtout garantis par la loi, ainsi que la simplification des procédures, sont les deux points forts du guichet unique. L'entrepreneur présente une seule demande et obtient une seule autorisation qui englobe les autres. Les formalités qui pesaient sur la vie et sur les bilans des entreprises sont désormais prises en charge par les Communes qui, avec le guichet unique, sollicitent les avis et les autorisations des différentes administrations impliquées¹.

De nombreux guichets uniques ne délivrent pas seulement les autorisations administratives mais fournissent également des services de renseignement pour la localisation des entreprises, la promotion des investissements et la création d'emplois.

¹ Les administrations impliquées varient selon le genre d'unité de production industrielle et le territoire dans lequel elles se trouvent. Les plus fréquemment amenées à formuler des avis et à délivrer des autorisations sont: les services de lutte contre les incendies, les agences du secteur de la santé, les administrations régionales et provinciales.

2. La réglementation

En 1998 le guichet unique est né, en Italie, dans un climat de renouvellement et de changement du rapport entre l'administration publique et les citoyens. Les «lois Bassanini» (du nom de l'auteur, ancien Ministre de la Fonction publique et expert du rapport entre les administrations publiques et les citoyens ou entreprises) ont été le point de départ pour l'assouplissement du rapport entre les administrations publiques et les citoyens ou entreprises. La loi n° 59/1997 relative à la décentralisation indique le transfert des fonctions administratives de l'Etat aux Régions et aux collectivités locales. Cette loi introduit le principe de subsidiarité qui prévoit que les tâches et les fonctions administratives attribuées à l'Etat sont transférées aux collectivités locales les plus proches des citoyens, c'est-à-dire aux Communes et, en deuxième lieu, à d'autres entités locales de dimensions supra-communales. Grâce à la mise en œuvre du principe de subsidiarité les fonctions administratives de l'Etat et des Régions sont donc transférées aux Provinces et aux Communes.

Le «décret législatif» (que l'on appellerait en France ordonnance) n° 112 du 31 mars 1998 (directement dérivé de la loi n° 59/1997) relatif à «l'attribution des fonctions et des tâches administratives de l'Etat aux Régions et aux collectivités locales» indique les matières qui concernent le transfert des fonctions et des tâches aux Régions, aux Provinces, aux Communes et aux autres collectivités locales.

Les compétences administratives en matière d'activités productives sont désormais transférées aux Communes. Elles comprennent la création du guichet unique et les procédures relatives à l'implantation, à l'extension et à la cessation d'usines ou d'autres établissements industriels et commerciaux, y compris les autorisations et les permis de construire.

Le décret n° 447, promulgué la même année, identifie en détail les compétences des Communes en matière d'autorisations administratives pour les entreprises. Ce décret a suscité des problèmes d'interprétation et a donc été modifié en 2000 pour mieux préciser le domaine d'action des guichets uniques. Aujourd'hui toutes les activités pour la production de biens et services sont autorisées par un seul bureau, centre unique de responsabilité, et un seul fonctionnaire délivre une seule autorisation. Ce décret prévoit deux typologies de procédures: la procédure simplifiée, applicable à chaque requête, qui se conclut généralement 90 jours après la présentation de la demande à la Commune et la procédure avec auto-certification, applicable uniquement pour certaines matières, qui se conclut généralement en

moins de 60 jours et qui prévoit la possibilité pour l'entreprise de substituer des certificats administratifs par des déclarations personnelles.

La loi du 29 juillet 2003 relative à la simplification des rapports entre administrations publiques et entreprises introduit la déclaration de démarrage d'une activité et renforce le «principe du silence assentiment» de la part de l'administration (qui ne dit mot consent: en d'autres termes, quand l'administration laisse courir les délais, elle est réputée donner son accord) permettant le remplacement d'un grand nombre d'autorisations et licences administratives.

La nouvelle loi relative à la simplification de 2005, actuellement en examen au Parlement, souligne le rôle fondamental des guichets uniques pour l'allègement des démarches administratives imposées aux entreprises et renforce la collaboration entre guichet unique et associations d'entrepreneurs.

3. La mise en oeuvre (diffusion et soutien aux guichets uniques)

L'attribution aux Communes de la création des guichets uniques s'est déroulée sans aucune subvention de l'Etat. Chaque administration pouvait s'organiser de façon autonome avec ses ressources internes. La date prévue pour l'introduction du guichet unique était le 27 mai 1999. Comme aucune sanction en cas de non-respect de la procédure n'était prévue, différentes modalités de mise en œuvre des guichets uniques et différents délais pour obtenir les premiers résultats opérationnels ont été observés.

Afin de créer des actions de soutien pour l'amélioration des services et la diffusion du guichet unique, il a été nécessaire d'analyser leur implantation effective sur le territoire et d'en vérifier l'impact économique et administratif.

Le Département de la Fonction publique a créé auprès du Formez – Centre de formation et d'études (Agence publique attachée à la Présidence du Conseil des Ministres) un comité ayant comme mission le monitoring des différentes phases d'implantation des guichets uniques sur le territoire et la réalisation d'actions de soutien, financées et promues par le Gouvernement.

Aujourd'hui les guichets uniques sont très répandus sur tout le territoire national.

A ce jour 5'274 guichets uniques (équivalant à 65,1% des Communes italiennes) ont été créés, ce qui correspond à une population de 45'184'33 résidents

Le guichet unique européen

(équivalant à 79,3% de la population italienne). Les procédures activées s'élèvent à 511'890 et le délai moyen pour leur conclusion est inférieur à celui prévu par la loi².

GUICHETS UNIQUES CRÉÉS DANS LES COMMUNES RECENSÉES

	Nombre de Communes recensées	Population dans les Communes recensées	Guichets uniques créés			
			Nombre de Communes		Population	
			Valeur absolue	% sur les Communes recensées	Valeur absolue	% sur la population recensée
Piemonte	1'089	4'007'352	964	79,9	3'791'661	90,0
Valle d'Aosta	24	26'527	7	9,5	5'722	4,8
Lombardia	1'433	8'706'928	826	53,4	6'452'248	71,4
Trentino Alto Ad.	84	240'261	3	0,9	15'938	1,7
Veneto	506	4'089'473	325	55,9	2'828'851	62,5
Friuli Ven. Giulia	170	1'023'613	74	33,8	559'502	47,3
Liguria	224	1'527'679	148	63,0	1'368'897	87,1
Emilia Romagna	341	3'983'346	296	86,8	3'734'041	93,7
Toscana	268	3'414'774	214	74,6	3'128'107	89,4
Umbria	82	789'641	56	60,9	671'098	81,3
Marche	246	1'470'581	207	84,1	1'277'242	86,9
Lazio	289	4'375'877	182	48,1	3'984'885	77,9
Abruzzo	305	1'262'392	252	82,6	1'079'778	85,5
Molise	136	320'601	114	83,8	283'329	88,4
Campania	482	5'258'327	400	72,6	4'813'810	84,4
Puglia	237	3'745'838	224	86,8	3'318'258	82,5
Basilicata	131	597'768	113	86,3	534'410	89,4
Calabria	385	1'942'959	318	77,8	1'707'828	84,9
Sicilia	342	4'725'620	301	77,2	4'414'444	88,8
Sardegna	376	1'630'858	250	66,3	1'214'285	74,4
TOTAL	7'150	53'140'415	5'274	65,1	45.184.334	79,3

² Les données se rapportent à la dernière enquête statistique nationale qui s'est conclue en octobre 2004 relative à la mise en œuvre des guichets uniques pour les activités productives dans les Communes de toutes les Régions italiennes.

A cette enquête ont répondu 7'150 Communes sur 8'101 (équivalant à 88,3% des Communes recensées) ce qui représente une population de 53'140'415 résidents (équivalant à 93,2% de la population italienne).

GUICHETS UNIQUES DANS LES COMMUNES RECENSÉES

	Nombre de Communes recensées	Population dans les Communes recensées	Guichets uniques créés			
			Nombre de Communes		Population	
			Valeur absolue	% sur les Communes recensées	Valeur absolue	% sur la population recensée
Jusqu'à 1'000	1'669	942'498	1'162	58,9	655'200	59,5
De 1'001 à 10'000	4'454	15'801'592	3'221	64,2	11'638'072	66,4
De 10'001 à 50'000	895	17'258'024	767	78,7	14'913'246	79,6
Plus de 50'000	132	19'138'301	124	89,9	17'977'816	91,6
TOTAL	7'150	53'140'415	5'274	65,1	45'184'334	79,3

Le guichet unique européen

La population concernée par les guichets uniques est en nette augmentation. Entre 2001 et 2004, 2'033 Communes (équivalant à 7 millions de résidents) ont créé le guichet unique. En terme de pourcentage, l'augmentation correspond à 63,7% pour les Communes et 39% pour la population.

AUGMENTATION DU NOMBRE DE GUICHETS UNIQUES. LES COMMUNES				
	Nombre de guichets uniques créés jusqu'en janvier 2001	Nombre de guichets uniques créés jusqu'en octobre 2004	Nombre de guichets uniques créés entre janvier 2001 et octobre 2004	Accroissement jusqu'en octobre 2004
	A	B	C=B-A	E=(B-A)/A
	Valeur absolue	Valeur absolue	Valeur absolue	%
Piemonte	746	964	218	+29%
Valle d'Aosta	<i>non défini</i>	7	7	+700%
Lombardia	507	826	319	+63%
Trentino Alto Adige	<i>non défini</i>	3	3	+300%
Veneto	207	325	118	+57%
Friuli Ven. Giulia	<i>non défini</i>	74	74	+7400%
Liguria	94	148	54	+57%
Emilia Romagna	214	296	82	+38%
Toscana	101	214	113	+112%
Umbria	27	56	29	+107%
Marche	134	207	73	+54%
Lazio	95	182	87	+92%
Abruzzo	207	252	45	+22%
Molise	34	114	80	+235%
Campania	267	400	133	+50%
Puglia	104	224	120	+115%
Basilicata	42	113	71	+169%
Calabria	188	318	130	+69%
Sicilia	203	301	98	+48%
Sardegna	71	250	179	+252%
TOTAL	3'241	5'274	2'033	+63%

AUGMENTATION DU NOMBRE DE GUICHETS UNIQUES. LES COMMUNES

	Nombre de guichets uniques créés jusqu'en janvier 2001	Nombre de guichets uniques créés jusqu'en octobre 2004	Nombre de guichets uniques créés entre janvier 2001 et octobre 2004	Accroissement jusqu'en octobre 2004
	A Valeur absolue	B Valeur absolue	C=B-A Valeur absolue	E=(B-A)/A %
Jusqu'à 1'000	727	1'162	435	+60
De 1'001 à 10'000	1'889	3'221	1'332	+71
De 10'001 à 50'000	517	767	250	+48
Plus de 50'000	108	124	16	+15
TOTAL	3'241	5'274	2'033	+63

Le délai moyen requis pour obtenir une réponse finale est de 39 jours pour les procédures auto certifiées (l'entreprise communique le démarrage de l'activité à l'administration; si l'administration n'engage pas une action avant l'expiration du délai légal, elle est réputée donner son accord) et de 94 jours environ pour les procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement. Ces procédures nécessitent, pour leur complexité et l'impact possible sur les citoyens, un contrôle rigoureux et qualifié de la part de l'organisme compétent.

Tous les délais sont donc largement inférieurs à ceux prévus par la loi.

LES PROCEDURES	
Nombre de procédures	511'890
Procédures conclues	444'039
Procédures conclues dans les délais fixés par la loi (%)	81,9
Délais moyens de conclusion des procédures (jours)	
- procédures simplifiées	73
- procédures avec auto-certification	40
- procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement	95
TOTAL	61

4. Les actions de soutien

Le dynamisme de nombreuses administrations communales et régionales ainsi qu'un effort vigoureux en actions de formation et de soutien, promu par le Département de la Fonction publique, ont permis d'obtenir une bonne diffusion et un fonctionnement efficace du guichet unique sur une partie relevante du territoire.

En particulier, l'initiative de soutien dénommée «Plan d'action pour le guichet unique», réalisée avec les ressources financières nationales du Département de la Fonction Publique, a concerné 2'850 Municipalités regroupant 25'807'956 résidents.

5. Le guichet unique et la réduction des obstacles administratifs à la création d'entreprises

Le guichet unique pour les activités productives a été en Italie l'instrument principal de la «réduction des obstacles à la création d'entreprises», c'est-à-dire de la simplification et l'allégement des démarches administratives, du temps et des coûts pour la création d'entreprises.

Quelle a été la contribution du guichet unique à la réduction des obstacles administratifs à la création d'entreprises? Pour répondre à cette question, l'impact du guichet unique sur un indicateur de la réglementation reconnu au niveau

international a été évalué: l'indicateur OCDE relatif aux obstacles administratifs à la création d'entreprises (barriers to entrepreneurship) et les sous-indicateurs qui le composent. En particulier, l'attention a été focalisée sur le sous-indicateur relatif aux charges administratives imposées aux entreprises (administrative burdens on start-up).

L'Italie était, en 1998, le pays membre de l'OCDE dont les entraves bureaucratiques à la création d'entreprises étaient les plus importantes. La valeur élevée du sous-indicateur relatif aux charges administratives imposées à la création d'entreprises a contribué, de façon déterminante, au mauvais positionnement de l'Italie.

Après 1998 la création du guichet unique ainsi que d'autres réformes pour la simplification ont réduit le délai, les coûts et le nombre de procédures nécessaires au démarrage d'unités de production industrielles.

Pour les entreprises individuelles le nombre de procédures s'est réduit de 11 à 5, le délai de 16 à 1 semaine et les coûts de 1'150 à 340 euros. L'amélioration concernant les sociétés est encore plus significative: le nombre des procédures s'est réduit de 21 à 12, le délai de 22 à 6 semaines et les coûts de 7'700 à 3'516 euros.

NOMBRE DE PROCÉDURES, DÉLAIS ET COÛTS POUR LA CRÉATION D'ENTREPRISES, 2002-1998

	Entreprise individuelle		Société anonyme	
	Italie 1998	Italie 2002	Italie 1998	Italie 2002
Nombre de procédures (avant et après l'inscription au registre du commerce)	11	5	21	12
Délai pour le début de l'activité (en semaines)	16	1	22	6
Coûts des formalités administratives (en euro)	1'150	340	7'700	3'516

Entre 1998 et 2002 (c'est-à-dire avant et après la création du guichet unique) l'indicateur OCDE relatif aux «obstacles administratifs à la création d'entreprises» s'est réduit d'environ 42% suite à l'allègement des charges administratives, des autorisations et licences pour les entreprises.

SOUS-INDICATEUR: CHARGES ADMINISTRATIVES IMPOSÉES AUX ENTREPRISES

Indicateurs élémentaires	Charges administratives imposées aux entreprises Entreprises individuelles	Charges administratives imposées aux entreprises Sociétés de capitaux	Charges administratives imposées aux entreprises pour certaines branches d'activité	Total
Avant l'introduction du guichet unique	4,75	5,75	4,5	4,92
En 2002	1,75	3	4,5	2,99

SOUS-INDICATEUR: OPACITÉ ADMINISTRATIVE

Indicateurs élémentaires	Autorisations et licences pour les entreprises	Communication et simplification des charges normatives et administratives	Total
Avant l'introduction du guichet unique	4	0,8	2,56
En 2002	0	0,8	0,36

INDICATEUR: OBSTACLES À LA CRÉATION D'ENTREPRISES

Indicateurs	Charges administratives imposées aux entreprises	Opacité administrative	Obstacles à la concurrence	Total
Avant l'introduction du guichet unique	4,92	2,56	1,80	3,34
En 2002	2,99	0,36	1,80	1,94

6. Réduction des obstacles à la création des entreprises, entrepreneuriat et croissance économique

La réduction des obstacles administratifs facilite la création de nouvelles entreprises. A l'échelon macroéconomique, une importante littérature montre que l'esprit d'entreprise est l'une des clés du dynamisme économique et de la création d'emplois.

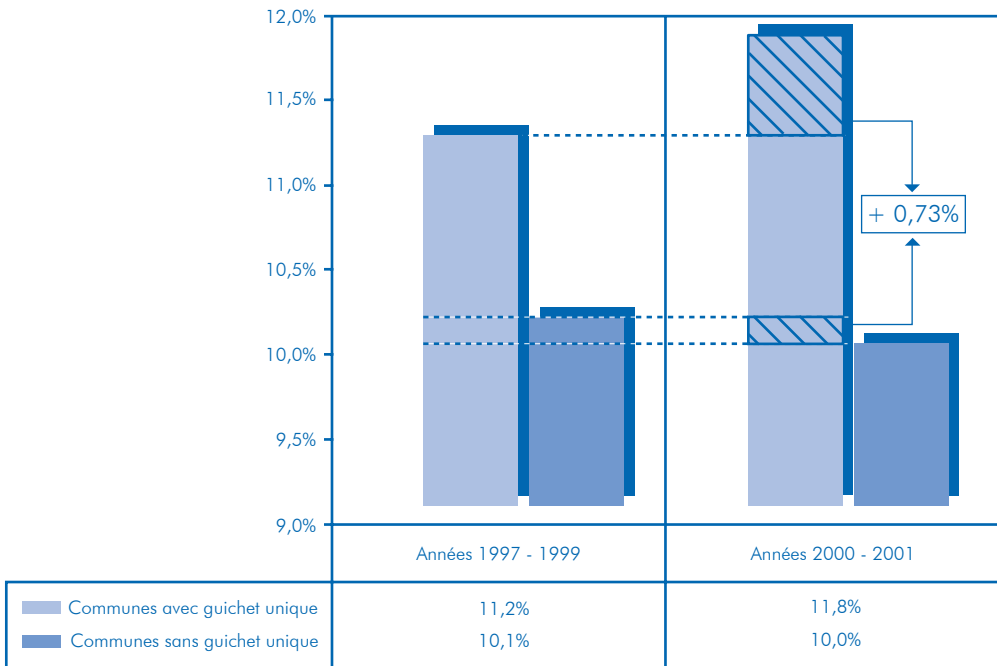
Une fois la réduction des obstacles à la création d'entreprises vérifiée, l'évaluation de l'impact économique du guichet unique s'est focalisée sur les deux aspects suivants:

1. Dans quelle mesure la réduction des obstacles administratifs stimule-t-elle l'esprit d'entreprise?
2. Quelle est la contribution de la création d'entreprises à la croissance économique?

En ce qui concerne le premier point, deux échantillons de Communes, semblables quant à leurs caractéristiques économiques et productives, ont été sélectionnés. Le premier échantillon est constitué de Communes avec un guichet unique opérationnel et efficace alors que dans le deuxième échantillon le guichet unique n'a pas encore été créé. Il a été statistiquement vérifié que les Communes du premier échantillon ont enregistré un accroissement moyen des taux de création d'entreprises d'environ 0,73 point de pourcentage (plus 6,6% par rapport à la période précédant la création du guichet unique).

IMPACT DU GUICHET UNIQUE SUR LES TAUX MOYENS DE CRÉATION D'ENTREPRISES

La somme des surfaces hachurées représente la différence (des Communes avec et sans guichet unique) des taux moyens de création d'entreprises avant et après la création du guichet unique



En ce qui concerne le deuxième point, une étude empirique a analysé la relation entre la création de nouvelles entreprises et le développement économique régional. Il en ressort que les taux élevés de création d'entreprises jouent un rôle statistiquement significatif dans la croissance régionale et dans la création d'emplois.

L'analyse a mis en évidence comment la variation d'un point de pourcentage des taux de création d'entreprises entraîne une augmentation de 0,52% du PIB régional et de 0,45% de la création d'emplois. Si l'on considère la corrélation positive entre la création d'entreprises et le nombre d'entreprises présentes sur le territoire, la contribution de l'introduction du guichet unique à la croissance économique serait beaucoup plus forte.

Selon les recherches effectuées jusqu'à présent, il a été possible d'effectuer

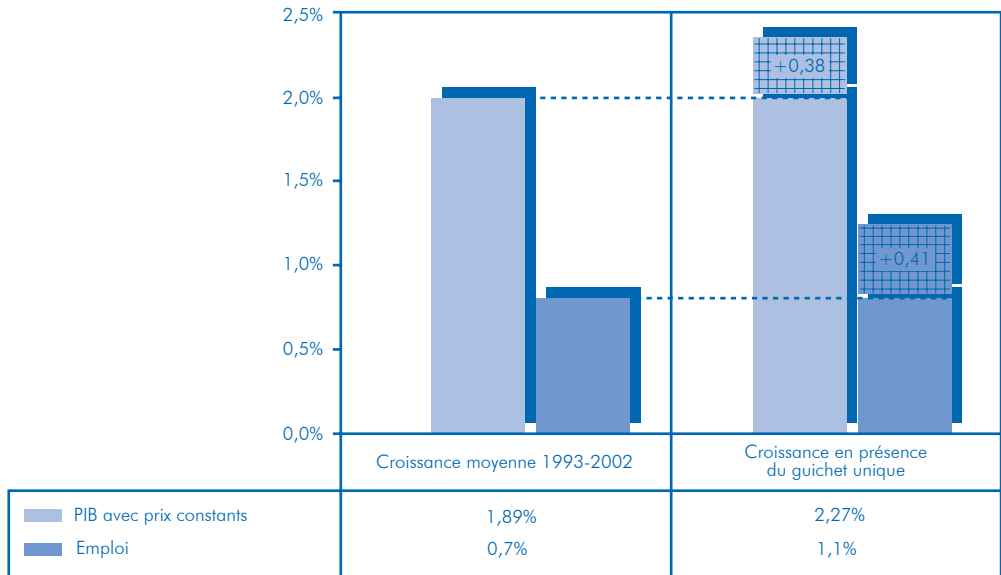
une première analyse quantitative relative à l'impact économique du guichet unique. Selon cette analyse, basée uniquement sur les deux années suivant la création du guichet unique et ne concernant que les cas d'excellence, l'impact consiste en une plus forte augmentation du PIB de 0,38% et de la création d'emplois de 0,41%.

**IMPACT DE LA CRÉATION DU GUICHET UNIQUE
SUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET SUR LA CRÉATION D'EMPLOIS**

Evaluation de l'impact du guichet unique sur les taux de création d'entreprises	IMPACT SUR LE PIB		IMPACT SUR LA CREATION D'EMPLOIS		
	Coefficient de l'impact du guichet unique sur le PIB	Impact du guichet unique sur le PIB	Coefficient de l'impact du guichet unique sur la création d'emplois	Coefficient de l'impact du PIB sur la création d'emplois	Impact du guichet unique sur la création d'emplois
0,7337%	0,520	0,38%	0,451	0,211	0,41%

IMPACT DE L'INTRODUCTION DU GUICHET UNIQUE SUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET SUR LA CRÉATION D'EMPLOIS EN ITALIE

Les surfaces hachurées représentent l'impact sur l'augmentation du PIB et de la création d'emplois en Italie dans le cas d'une diffusion totale et efficace du guichet unique sur tout le territoire



7. Les perspectives

Actuellement tous les guichets uniques peuvent délivrer les autorisations administratives dans un délai inférieur à celui fixé par la loi. Malgré cela, les temps morts à différents échelons administratifs font encore partie de la procédure administrative. Ils résultent de la difficulté de communication des différents services administratifs mais également du manque d'informations exhaustives et cohérentes transmises aux entreprises.

L'auto certification, une meilleure communication, l'échange d'informations en interne et vers l'extérieur et les formulaires on line pourraient améliorer ultérieurement l'efficacité du guichet unique. Le nombre des guichets uniques opérationnels est en nette augmentation; la plupart de ceux-ci sont des cas

d'excellence aussi bien pour l'efficacité opérationnelle interne que pour l'éventail et la qualité des services publics offerts

A long terme, les guichets uniques deviendront des centres de services pour les entreprises. Pour atteindre cet objectif, il faudra développer: la collaboration avec le service de placement, le marketing territorial, la coordination du secteur public et privé, la promotion de la création d'entreprises, l'accès télématique des entrepreneurs aux services et aux informations, un nouvel effort dans la simplification des procédures.

8. La proposition de directive européenne

Dans le cadre des réformes de l'administration publique, il faut signaler une initiative intéressante de la Commission européenne. Il s'agit d'une proposition de directive relative aux services dans le Marché intérieur (SEC 2003 21). Cette proposition prévoyait, entre autres, des mesures de simplification administrative telle la mise en oeuvre de guichets uniques auprès desquels une entreprise aurait pu accomplir les procédures administratives relatives à son activité et l'obligation de rendre possible l'accomplissement de ces procédures par voie électronique.

La proposition de directive est arrivée quatre ans après l'identification, par la Commission européenne, des guichets uniques comme bonnes pratiques en matière de création d'entreprises et d'emplois.

La proposition de directive prévoyait l'obligation, pour les Etats membres, de créer les guichets uniques au plus tard le 31 décembre 2008. A cette date le Parlement européen aurait du avoir promulgué une loi qui précisait les modalités d'application de la directive.

La proposition de directive, dans l'exposé des motifs, soulignait l'importance des services aux entreprises pour la compétitivité de l'UE et annonçait une série de mesures d'encouragement, notamment la création d'un Forum européen des services aux entreprises.

La mise en place de guichets uniques au niveau communautaire aurait facilité l'exercice de la liberté d'établissement des entreprises dans les Etats membres.

La proposition de directive rappelle la réglementation italienne en ce qui concerne le fonctionnement et l'organisation des guichets uniques. Le guichet unique devient le seul interlocuteur pour les entrepreneurs. Chaque entreprise doit pouvoir

accomplir toutes les formalités et procédures relatives à ses activités auprès du guichet unique sans devoir se rendre auprès de plusieurs bureaux et administrations, sans que ceci n'interfère dans la répartition des attributions entre autorités compétentes.

D'autres indications contenues dans la proposition de directive étaient également d'un grand intérêt. D'une part elles se différenciaient des règles nationales actuellement en vigueur en Italie, et de l'autre elles représentaient et représentent encore l'objectif poursuivi par le Département de la fonction publique, des Régions et des collectivités locales pour la promotion des guichets uniques. Il s'agit des fonctions attribuées aux guichets uniques concernant l'échange des informations et les modalités de fonctionnement.

Selon la proposition de directive le guichet unique est l'instrument à travers lequel les entreprises ont un accès facilité aux informations concernant les procédures et formalités à suivre pour l'exercice des activités d'entreprise, aux informations permettant d'entrer en contact directement avec les autorités compétentes, aux informations concernant les conditions d'accès aux registres et bases de données publiques, aux informations concernant les voies de recours en cas de litige et finalement, aux informations concernant les associations ou organisations auprès desquelles les entreprises sont susceptibles d'obtenir une assistance pratique. De plus, tous les services du guichet unique doivent pouvoir également être consultés à distance par voie électronique, à un niveau transfrontalier.

La contribution du guichet unique au bon fonctionnement du système économique ainsi que son caractère innovateur sont d'un grand intérêt au niveau communautaire. Et ce d'autant plus que le guichet unique se caractérise non seulement comme instrument pour simplifier les formalités administratives, mais également comme point de renseignement où sont rassemblées et mises à disposition toutes les informations nécessaires aux nouvelles entreprises pour élaborer des stratégies et prendre des décisions.

Actuellement la proposition de directive s'est enlisée et a été bloquée par le Conseil européen pour des raisons qui ne concernent pas les modalités de fonctionnement du guichet unique prévu dans la directive.

La nécessité de favoriser la création d'un Marché européen des services reste inchangée. En ce qui concerne la réglementation de ce Marché, le choix hypothétique du guichet unique est peut-être l'unique élément de la proposition de directive que partagent tous les pays européens.

Formez

Centro di Formazione Studi

Presidenza e Direzione Generale
via Salaria 229, 00199 Roma
tel. 06 84891

www.formez.it

Stampa Tipografia Xpress S.r.l. - Roma

Finito di stampare nel mese di settembre 2005
Pubblicazione non in vendita

