



OSSERVATORIO SULLA RIFORMA AMMINISTRATIVA



Lo Sportello Unico per le Imprese e gli “Enti terzi”

Problematiche ricorrenti e proposte operative

Ottobre 2008

La ricerca è stata condotta per LaPo (Laboratorio di Politiche – Corep)
da **Luigi Bobbio**
e realizzata da **Marco Sartoni**

Le interviste sono state realizzate da **Marco Sartoni**

Si ringraziano per il contributo critico:
Erminia Falcitelli, Segretario dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa, ed i
funzionari degli Enti che hanno collaborato alla fase di ricerca sul campo

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAP. 1 IL RUOLO DEGLI ENTI TERZI NELLE PROCEDURE DI SPORTELLO UNICO	13
INTRODUZIONE	13
1.1 IL CASO PIEMONTESE.....	14
1.2 NODI IRRISOLTI E PROBLEMATICHE RICORRENTI.....	16
1.2.1 <i>La vischiosità organizzativa</i>	17
1.2.2 <i>L'ambito di applicazione dello Suap</i>	22
CAP. 2 DAI PROBLEMI ALLE PROPOSTE	27
INTRODUZIONE.....	27
2.1 PROPOSTE DI NATURA ORGANIZZATIVA	27
2.2 PROPOSTE DI NATURA PROCEDURALE	29
2.3 PROPOSTE DI NATURA NORMATIVA.....	33
CONCLUSIONI	35

Introduzione

Malgrado gli sforzi compiuti ed il notevole dispendio di risorse da parte di molte Amministrazioni pubbliche, il nodo sul funzionamento dello Sportello unico per le Imprese¹, deve essere ancora sciolto. I dubbi e le perplessità non investono solo il “funzionamento” dello Sportello in quanto tale quanto la sua stessa ragione d’essere. Lo strumento è utile? In che misura è utilizzato? Quali benefici ne traggono gli utilizzatori? In che misura ha contribuito alla riduzione dei tempi e dei costi associati alla creazione di nuove attività produttive? E’ davvero diventato un punto di interfaccia unico fra la Pubblica Amministrazione e le imprese?

Ad un decennio dalla sua istituzione, avvenuta con il D.P.R. 447/1998, il bilancio dello Sportello unico è in effetti fatto di luci ed ombre. Franco Bassanini e Bruno Dente nell’introduzione al volume *“Innovazione amministrativa e tecnologie informatiche: il caso degli sportelli unici della Toscana”* parlano di questo strumento di semplificazione come di un elemento chiave di un processo di riforma amministrativa compiuto solo a metà, evidenziando i punti di forza e di debolezza di una innovazione (quella, appunto, dello Sportello) da correggere e rilanciare. I punti da mettere in luce sono molteplici. Vi sono aspetti positivi ed aspetti negativi, successi e criticità. A parere dei due autori, gli aspetti positivi legati all’implementazione dello Sportello sono principalmente riconducibili alla riduzione del numero di adempimenti necessari per dare inizio ad una nuova attività produttiva, all’accorciamento dei tempi necessari alla conclusione dei procedimenti, alla diminuzione dei costi a carico delle imprese. Ad essi si aggiungono una diffusione delle strutture sul territorio avvenuta in tempi accettabili, l’avvio di un processo definito di “emulazione” (sono nati “altri” sportelli ispirati allo Suap, come lo Sportello unico per l’Edilizia), ed il buon livello di soddisfazione degli imprenditori rispetto all’utilizzo dello Sportello rilevato nell’ambito delle (poche) indagini di *customer satisfaction* svolte sia a livello nazionale che in ambito più strettamente locale. Tuttavia, per quanto riguarda i primi aspetti (in particolare, la riduzione del numero di adempimenti, l’accorciamento dei tempi, la riduzione dei costi), sono gli stessi autori a riconoscere come **solo una parte di questi risultati sia direttamente riconducibile all’ istituzione degli Sportelli, ma piuttosto ad una strategia complessiva di semplificazione di cui lo Suap è uno strumento (uno dei tanti)**. E’ quindi ragionevole ipotizzare che lo Sportello abbia contribuito al perseguimento di questi risultati anche se non è chiaro **in che misura e a quali “condizioni” questo sia avvenuto**. Per quanto riguarda la diffusione delle strutture, emergono alcune contraddizioni di fondo: i dati dell’ ultima rilevazione del Formez (anno 2008), di seguito presentati, sono incoraggianti, almeno per quanto riguarda il numero di comuni che hanno istituito lo Sportello o in forma singola o in forma associata. Se tuttavia guardiamo all’ “operatività”, la percentuale di comuni “coperti” scende considerevolmente a testimonianza del fatto che molti comuni hanno attivato gli Sportelli solo sulla carta o aderito a convenzioni per la gestione associata di Sportelli che tuttavia non utilizzano.

¹ Lo Sportello unico è conosciuto anche con il nome di “SUAP” (Sportello Unico per le Attività produttive). I due termini sono intercambiabili ed utilizzati nel presente report con lo stesso significato.

Tab. 1 Comuni che hanno istituito lo Suap per Regione

Regione	n° Comuni oggetto di rilevazione	n° Comuni che hanno istituito lo Suap	% Comuni che hanno istituito lo Suap	Popolazione Comuni rilevati	Popolaz. Comuni che hanno istituito lo Suap	% Popolaz. Comuni che hanno istituito lo Suap
Abruzzo	305	253	83,0	1.285.896	1.111.020	86,4
Basilicata	131	112	85,5	597.000	527.272	88,3
Calabria	409	316	77,3	2.011.338	1.752.475	87,1
Campania	551	488	88,6	5.760.353	5.344.428	92,8
Emilia-Rom.	341	303	88,9	4.080.479	3.869.494	94,8
Friuli Venezia G.	219	117	53,4	1.198.187	942.441	78,7
Lazio	378	207	54,8	5.181.367	4.318.370	83,3
Liguria	235	148	63,0	1.577.474	1.395.030	88,4
Lombardia	1546	905	58,5	9.257.985	6.922.924	74,8
Marche	246	211	85,8	1.504.827	1.314.118	87,3
Molise	136	114	83,8	321.697	284.604	88,5
Piemonte	1206	1034	85,7	4.270.215	3.981.052	93,2
Puglia	258	235	91,1	4.040.990	3.559.700	88,1
Sardegna	377	259	68,7	1.643.096	1.261.276	76,8
Sicilia	390	310	79,5	5.003.262	4.519.423	90,3
Toscana	287	228	79,4	3.566.071	3.240.269	90,9
Trentino Alto A.	339	28	8,3	962.464	295.158	30,7
Umbria	92	57	62,0	848.022	691.848	81,6
Valle d'Aosta	74	25	33,8	122.040	74.485	61,0
Veneto	581	368	63,3	4.642.899	3.566.566	76,8
TOTALI	8.101	5.718	70,6%	57.875.662	48.971.953	84,6%

Fonte: rilevazione Formez 2008 <http://www.sportelloimpresa.it/>

Come si osserva nella tabella, il Piemonte si colloca in una fascia “medio alta”: la percentuale di comuni che dichiarano di avere istituito lo Sportello unico sul totale dei comuni interessati dall’indagine del Formez (pari al totale dei comuni presenti in Piemonte) è pari all’85,7%². Il Piemonte si colloca quindi fra le otto Regioni italiane in cui la percentuale di comuni in cui è stato istituito lo Sportello supera l’80%: fra queste vi sono, come si osserva, molte Regioni del centro e del sud. Anche se un confronto fra Regioni può risultare inopportuno, è certamente da segnalare che le percentuali più basse si registrano fra le Regioni del nord Italia (Valle d’Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia) tradizionalmente caratterizzate dalla presenza di un tessuto produttivo più dinamico e vivace che altrove: una piccola contraddizione in termini, se vogliamo, che

² Se guardiamo alla percentuale delle popolazione potenzialmente “servita” osserviamo che essa arriva al 93,2% (in questo il Piemonte è superato solo dall’Emilia-Romagna e dalla Campania).

vede una minore concentrazione di Sportelli unici per le Imprese, contrariamente a quanto sarebbe stato ragionevole aspettarsi, proprio in quelle Regioni in cui lo spirito “imprenditoriale” è sempre stato tradizionalmente più marcato. Il dato del Piemonte si distingue quindi dalle altre Regioni del nord Italia e deve naturalmente essere letto considerando la peculiarità del territorio, caratterizzato da un numero molto elevato di piccoli e piccolissimi comuni: ciò significa che il numero di Sportelli unici istituiti, “fisicamente” presenti all’interno delle strutture comunali è decisamente più basso. Per molti comuni infatti “avere istituito lo Sportello” significa avere aderito ad una convenzione per una gestione di tipo associato. Questo dato può essere letto positivamente **a condizione però che la gestione associata sia realmente “funzionante” e che tutti i comuni “decentrati” si servano regolarmente dello Sportello (fisicamente) presente presso il comune capofila (un aspetto, questo, tutto da dimostrare)**. La rilevazione del Formez ci permette di disaggregare il dato rispetto alle otto province piemontesi e di focalizzare l’attenzione non solo sulla percentuale di comuni che hanno istituito lo Sportello, ma anche sulla percentuale di quelli che lo hanno reso “operativo”.

Tab. 2 Comuni che hanno istituito lo Suap per Provincia e operatività degli Suap

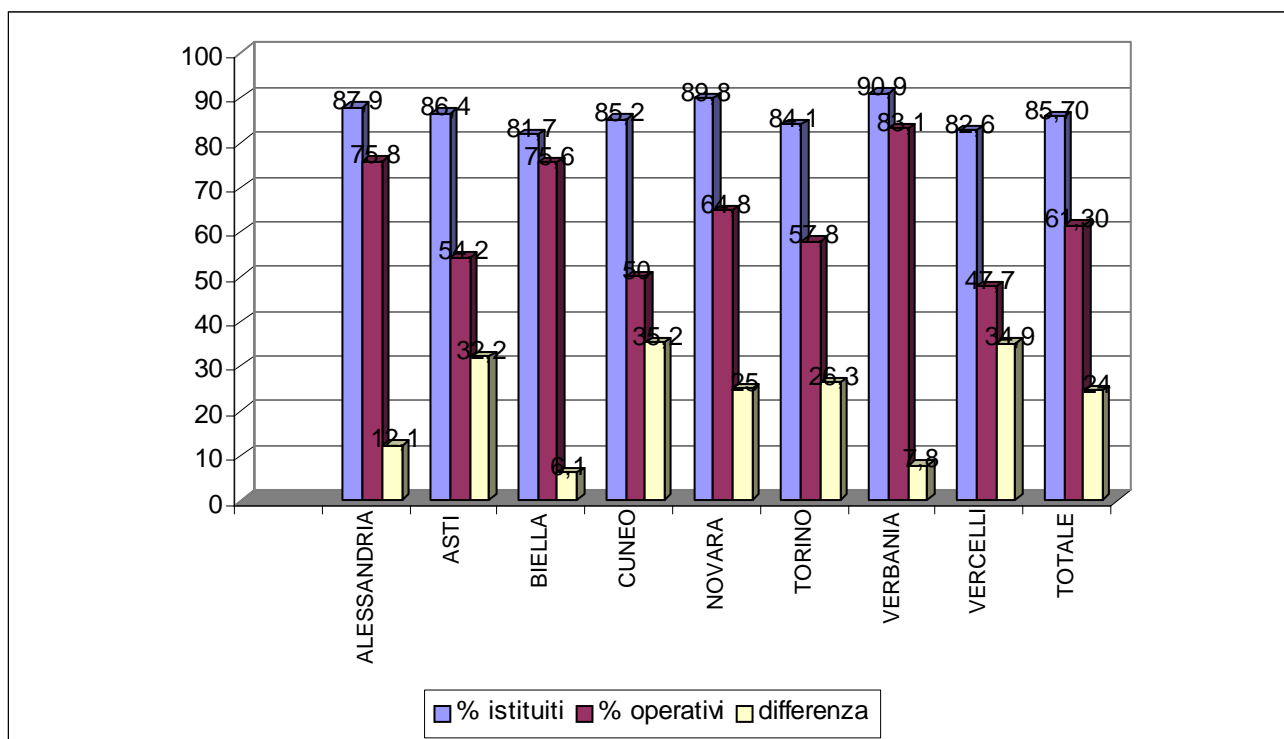
Provincia	Comuni					
	totale comuni appartenenti alla Prov.	n° Comuni oggetto di rilevazione	n° Comuni che hanno istituito lo Suap	n° Comuni che hanno uno Suap “operativo”	% istituiti	% operativi
Alessandria	190	190	167	144	87,9	75,8
Asti	118	118	102	64	86,4	54,2
Biella	82	82	67	62	81,7	75,6
Cuneo	250	250	213	125	85,2	50,0
Novara	88	88	79	57	89,8	64,8
Torino	315	315	265	182	84,1	57,8
Verbania	77	77	70	64	90,9	83,1
Vercelli	86	86	71	41	82,6	47,7
TOTALI	1206	1206	1034	739	85,7%	61,3%

Fonte: rilevazione Formez 2008 <http://www.sportelloimpresa.it/>

Come si osserva nella tabella 2, la distribuzione degli Sportelli sul territorio piemontese risulta essere abbastanza uniforme. Le Province più “virtuose”, dal punto di vista della istituzione degli Sportelli, sono Verbania e Novara, seguite da Alessandria ed Asti. Quelle che invece manifestano un ritardo maggiore (ma che si attestano comunque al di sopra dell’80%) sono Biella e Vercelli. Il dato più interessante è tuttavia quello relativo all’ “operatività” delle strutture: da questo punto di vista Verbania si conferma come la Provincia più “virtuosa”, seguita questa volta da Alessandria. Guardando all’insieme del territorio piemontese, secondo la rilevazione del Formez, solo il 61,3% dei comuni

piemontesi ha istituito lo Sportello e lo ha reso “operativo”. Ciò significa che a 10 anni dall’introduzione di questo strumento, i comuni piemontesi che hanno dato piena attuazione a quanto previsto dalla normativa sono poco più della metà. D’altra parte, quasi il 40% di essi (precisamente il 38, 7%) ha scelto di non istituirlo, o, peggio ancora, di istituirlo sulla carta senza tuttavia renderlo operativo per i motivi più diversi. Nella figura successiva la percentuale di comuni che hanno “istituito” lo Suap è messa a confronto con quella dei comuni che lo hanno reso “operativo”. **Come si può osservare vi sono casi in cui la differenza fra i due valori è di un certo rilievo: è il caso delle Province di Cuneo, Vercelli, Asti in cui il deficit di “implementazione” dello Sportello sembrerebbe maggiore che altrove.**

Fig. 1 Comuni che hanno istituito lo Suap e comuni che lo hanno reso operativo



Fonte: rielaborazione dati Formez 2008 <http://www.sportelloimpresa.it/>

Ad un decennio dalla sua istituzione, la mancata “operatività” dello Sportello, ed in misura minore, la sua mancata istituzione, costituiscono quindi un primo punto di debolezza: non tanto dal punto di vista delle singole Amministrazioni “inadempienti” (è fra l’altro ragionevole che alcune di esse abbiano ritenuto per motivi interni, di non volere procedere all’ istituzione dello Sportello o di non volerlo/poterlo rendere “operativo”) quanto per le ricadute che questo fenomeno ha sull’opportunità di mettere “a sistema” uno strumento che si interfaccia per sua stessa natura con un numero consistente di “altri soggetti”, che devono abituarsi ad interagire con esso in maniera uniforme su tutto il territorio al fine di stabilire buone prassi e consolidate pratiche lavorative.

Vi sono tuttavia altre problematiche che riguardano anche Sportelli aperti e funzionanti, cioè “pienamente operativi”. La situazione del Piemonte, ampiamente analizzata e descritta in precedenti

attività di studio e ricerca commissionate dall'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione Piemonte nel corso degli anni, è tutto sommato analoga all'esperienza di molte altre Regioni.

Le problematiche più comuni che affliggono gli Sportelli (e i responsabili che vi lavorano) sono di ordine istituzionale, organizzativo, tecnologico e di altro genere ancora. Molto spesso si manifestano contemporaneamente, con intensità diversa, tanto da rendere quasi impossibile l'individuazione di un "rimedio" unico o di una soluzione che vada bene per tutti. A sostegno di questa argomentazione possono essere senz'altro utilizzati i risultati dello studio commissionato nel 2007 dall'Osservatorio finalizzato all'osservazione ed alla ricostruzione di alcuni procedimenti amministrativi realmente attivati presso alcuni Sportelli unici del Piemonte effettivamente operanti, scelti non a caso ma in virtù del grande impegno profuso da tempo nell'attivazione e nella messa in opera delle strutture. **L'analisi ha mostrato che nel corso dell'iter procedimentale emergono, in maniera ricorrente, una serie di elementi "di disturbo" che originano da cause diverse.**

E' quindi assai raro imbattersi in procedimenti che si concludono nei tempi e nelle modalità previste dalla legge. I tempi si allungano, le richieste di integrazione sono frequenti (e difficilmente pervengono una sola volta) e vi sono casi in cui alcuni pareri necessari al confezionamento del provvedimento finale vengono acquisiti al di fuori del procedimento attivato dallo Sportello. Vi sono procedimenti che si attivano anche se la documentazione non è completa, incomprensioni fra amministrazioni che si scambiano lettere e richieste di chiarimento e una sostanziale disomogeneità dal punto di vista degli adempimenti necessari ai fini della conclusione dell'iter. La ricerca ha inoltre dimostrato che esistono, da parte degli "Enti terzi", cioè degli Enti chiamati a rilasciare pareri, nulla osta o autorizzazioni allo Sportello comportamenti assai difformi e disomogenei. I responsabili lamentano da sempre di non riuscire ad interloquire con questi Enti attraverso regole chiare e la medesima osservazione viene fatta dai professionisti incaricati dalle imprese che continuano ad interfacciarsi con questi Enti così come facevano prima che gli Sportelli unici fossero attivati.

Le conclusioni che se ne traggono sono due: la prima è che complessivamente il sistema continua ad essere troppo poco "integrato" (cioè costituito da un insieme di soggetti che non svolgono i propri compiti e le proprie funzioni in maniera "coordinata" svolgendo compiti e funzioni che si completano a vicenda e che confluiscono verso un obiettivo unico), sia per quanto riguarda i rapporti fra lo Sportello e gli Enti terzi che per quanto riguarda i rapporti fra gli Sportelli e le stesse Amministrazioni comunali che hanno provveduto ad attivarli. La seconda è che la soluzione a questo tipo di problematiche non può avvenire (o almeno non esclusivamente) attraverso una iniziativa di tipo normativo (l'emanazione di una nuova legge sullo Sportello unico) ma tramite un ventaglio di "altre" iniziative di natura diversa.

Il contenuto del presente rapporto verte proprio su queste "altre" possibili iniziative, e su di una serie di proposte raccolte ed elaborate nel corso di un tavolo di lavoro organizzato dall'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione Piemonte nel mese di aprile 2008, presieduto dall'Assessore alla

Semplificazione Sergio Deorsola a cui sono stati invitati a partecipare alcuni rappresentanti degli Enti cosiddetti “terzi”: cioè di quelle Amministrazioni con cui i responsabili degli Sportelli si interfacciano (o dovrebbero interfacciarsi) per l’acquisizione dei pareri e delle autorizzazioni necessarie alla conclusione del procedimento unico.

Sotto il profilo dei “tavoli di lavoro”, tale iniziativa ha costituito un naturale completamento di altre due iniziative finalizzate a supportare il processo di implementazione dello Sportello unico sul territorio piemontese volute dalla Regione Piemonte e realizzate in collaborazione con altri attori: la prima (attualmente ancora in corso) fa riferimento al Sistema Informativo Unitario Regionale degli Sportelli Unici e fa capo al CSI Piemonte. L’iniziativa, gestita dal CSI Piemonte in collaborazione con il Settore Giuridico - Legislativo della Regione, ha lo scopo di predisporre gli strumenti, informatici e non, necessari a supportare le funzioni amministrative degli Sportelli unici in base a quanto disposto dal D.P.R. 447/1998 e s.m.i.. Gli obiettivi del Sistema sono, fra gli altri: l’informatizzazione delle attività di *back office* che gli Sportelli unici devono svolgere per la gestione dei procedimenti unici, in regime di interoperabilità telematica con gli Enti terzi; l’attivazione dei servizi di *front office* necessari a soddisfare le esigenze degli utenti del Sistema (imprese ed Associazioni di categoria); la razionalizzazione dei procedimenti unici e degli endoprocedimenti ad essi afferenti; la standardizzazione della modulistica. Gli attori del processo di sviluppo ed implementazione del Sistema sono la Regione Piemonte, il CSI Piemonte, lo User Group Sportello Unico³. Gli strumenti attualmente disponibili a supporto del Sistema sono: il *software* per la Gestione Amministrativa dello Sportello Unico, la Banca Dati delle Agevolazioni Finanziarie, la Banca Dati delle Opportunità di Localizzazione, la Banca Dati Sportello Unico dei Comuni Piemontesi, il sito dedicato allo Sportello unico della Regione.

La seconda iniziativa, realizzata dall’Osservatorio sulla Riforma amministrativa nel 2006 in collaborazione con Confindustria Piemonte, ha invece portato alla realizzazione di tavoli di lavoro di carattere provinciale, espressamente dedicati al funzionamento dello Sportello a cui sono intervenuti responsabili di Sportello, Associazioni di categoria, Ordini professionali. L’iniziativa ha avuto l’obiettivo di raccogliere utili sollecitazioni da parte dell’utenza potenziale degli Sportelli allo scopo di migliorare ulteriormente l’azione di semplificazione da parte della Regione. La dialettica fra gli attori partecipanti ai tavoli ha portato alla condivisione di un documento/proposta di sintesi di una serie di azioni ed interventi da adottare⁴.

L’iniziativa di aprile 2008, che è sfociata nella redazione del presente documento, ha dunque messo a frutto alcuni dei meccanismi collaudati nell’ambito delle precedenti attività (l’utilizzo dello strumento dei “tavoli di lavoro”) con l’obiettivo di raccogliere il punto di vista degli Enti terzi: l’unico che ancora mancava rispetto al potenziale universo di soggetti che con diversi ruoli, funzioni e competenze, ruota

³ Lo *User Group* Sportello Unico è stato istituito nel marzo 2001 e consiste in un tavolo di lavoro permanente che si riunisce a cadenza quindicinale, con il coordinamento del CSI Piemonte e sotto la supervisione della Regione Piemonte. Vi partecipano responsabili di procedimento e funzionari di alcuni Sportelli piemontesi.

⁴ “Semplificazione Amministrativa, Sportello Unico per le Attività Produttive, Procedimenti Amministrativi”. Documento a cura della Segreteria dell’Osservatorio sulla Riforma Amministrativa, Regione Piemonte, marzo- dicembre 2006.

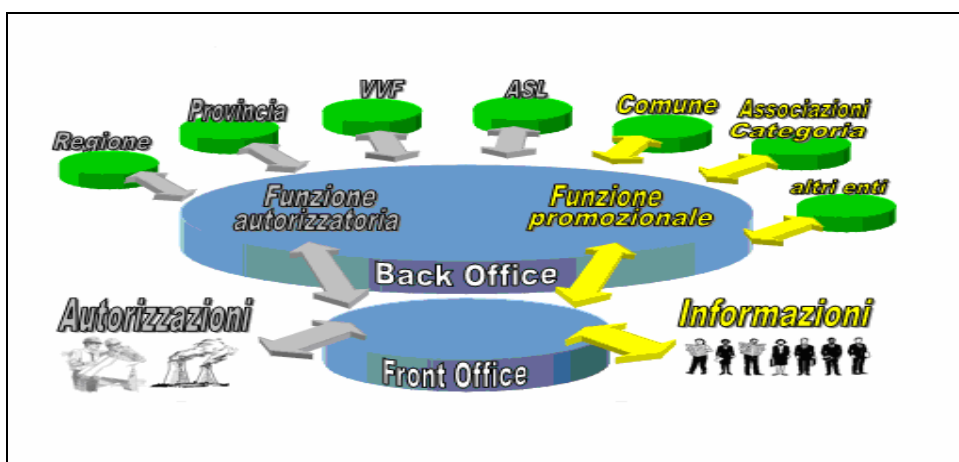
attorno all'istituto dello Sportello unico per le Imprese. Tali Enti sono stati sollecitati a fornire indicazioni ed esigenze di semplificazione in relazione alle procedure di competenza dello Sportello e sono stati invitati a formulare alcune proposte "operative" per rimuovere e superare le problematiche che ne ostacolano, ancora oggi, la piena operatività. Tali proposte sono state successivamente analizzate in maniera più approfondita attraverso la realizzazione di un ciclo di interviste rivolte ad alcuni partecipanti al Tavolo.

Cap. 1 Il ruolo degli Enti terzi nelle procedure di Sportello unico

Introduzione

Come abbiamo già avuto modo di spiegare, nell'ambito dei procedimenti attivati presso gli Sportelli unici per le Imprese e nel frastagliato panorama di soggetti con cui gli Sportelli unici si interfacciano quotidianamente, un ruolo decisivo è senza dubbio costituito dai cosiddetti Enti "terzi", vale a dire dall'insieme delle Amministrazioni deputate al rilascio dei pareri necessari all'emanazione del provvedimento unico di autorizzazione diverse dal Comune presso cui è stato istituito lo Sportello. Fra questi, quelli più frequentemente chiamati in causa sono la Regione (con particolare riguardo agli uffici che si occupano della tutela dei beni ambientali) la Provincia (chiamata spesso a pronunciarsi su procedimenti che interessano la viabilità e/o le emissioni in atmosfera), le ASL e le Arpa, i Vigili del Fuoco, la Prefettura, l'Ispecl, le Soprintendenze, gli Uffici Tecnici di Finanza (UTF). Se le modalità di interazione fra lo Sportello unico e tali Amministrazioni sono fluide, le possibilità che lo Sportello riesca a funzionare nel rispetto dei tempi e delle procedure aumentano; al contrario se vi sono nodi critici, colli di bottiglia e strozzature è facile che tale funzione possa non essere pienamente esercitata. E' nell'ambito delle attività di *back-office* dello Sportello che il ruolo degli Enti terzi assume (o dovrebbe assumere) particolare rilevanza. La funzione autorizzatoria ed il fatto che questa possa essere esercitata così come previsto dal quadro normativo (entro precisi limiti di tempo ed attraverso un sistema di interfaccia unica) **dipende infatti quasi esclusivamente dall' effettiva capacità di coordinamento e di raccordo fra lo Sportello e queste Amministrazioni.**

Fig. 2: l'assetto organizzativo dello Sportello unico per le Imprese



Fonte: CSI Piemonte

Come si osserva in fig. 2, ed in base a quanto previsto dall'impianto normativo, l'impresa dopo aver provveduto agli adempimenti richiesti presenta la documentazione allo Sportello che la acquisisce con

un numero di protocollo. Da quel momento entrano in vigore i tempi previsti per il rilascio dell'autorizzazione: 90 giorni o 120 giorni (in caso di V.I.A.). Su di un piano teorico, entro 7 giorni dall'acquisizione lo Sportello verifica la completezza della documentazione e può richiedere eventuali integrazioni di documentazione (in tal caso vengono sospesi i termini per il rilascio dell'autorizzazione). Successivamente lo Sportello trasmette la relativa documentazione agli Enti terzi che hanno competenza in merito al procedimento avviato. Quest'ultimi avranno 45 giorni di tempo per il rilascio dei relativi nulla osta o autorizzazioni e potranno richiedere, entro 30 giorni dal ricevimento, un'integrazione documentale. Al termine di questi 45 giorni tali Enti provvederanno a trasmettere i relativi nulla osta o autorizzazione allo Sportello competente che avrà, a sua volta, ulteriori 38 giorni di tempo per emettere il provvedimento conclusivo del procedimento o convocare (ove ne ricorrono i presupposti) una Conferenza dei servizi.

Nel corso degli anni le soluzioni che le amministrazioni (piemontesi e non) hanno adottato per migliorare i meccanismi di interazione e scambio di informazioni e documentazione precedentemente descritti possono essere ricondotte a due principali tipologie: la stipula di accordi e convenzioni che fissano alcuni principi quadro e l'istituzione di gruppi di lavoro "misti" finalizzati alla individuazione ed alla sperimentazione di modalità di lavoro comuni. La stipula di accordi e convenzioni è la modalità più diffusa: in alcune Regioni esistono accordi "generali" sul funzionamento degli Sportelli che trovano applicazione su tutto il territorio regionale; in altre Regioni la scelta è caduta su accordi di livello provinciale; in altri casi ancora la stipula di accordi e protocolli è stata demandata ai singoli Sportelli che hanno scelto, di concerto con alcune Amministrazioni, di stipulare accordi specifici.

L'istituzione di gruppi di lavoro "misti" (che vedono la partecipazione dei responsabili degli Sportelli, degli Enti terzi, ed in alcuni casi delle Associazioni di categoria e degli Ordini professionali) è la modalità meno diffusa anche se vi sono esperienze di un certo interesse: iniziative di questo genere, ravvisabili in alcune Regioni del centro Italia e del nord, sono spesso riconducibili al tentativo condiviso di andare oltre la stipula di accordi formali fra lo Sportello unico ed i suoi *partners* (visti spesso dalle parti come un mero adempimento normativo) ed alla volontà di attuare un'esperienza di co-amministrazione che utilizza il "tavolo di lavoro" come luogo di apprendimento/stimolo all'applicazione di procedure omogenee.

1.1 Il caso piemontese

Per quanto riguarda l'esperienza del Piemonte, non c'è dubbio che i primi anni di esistenza ed attività dello Sportello siano stati contrassegnati da notevoli difficoltà nel riconoscimento istituzionale dell'esistenza e del ruolo svolto dallo Sportello (o del ruolo "che avrebbe dovuto svolgere"): per quanto attiene alle Amministrazioni comunali, le resistenze sono state riscontrate con particolare riguardo agli

uffici tecnici, restii a concedere la titolarità del procedimento ad altri organi/uffici; per quanto attiene invece alle Amministrazioni “terze” le resistenze al riconoscimento si riscontravano particolarmente da parte delle Amministrazioni statali o parastatali (Comandi VV.F., Soprintendenze, FF.SS.). Tali difficoltà erano inizialmente accresciute anche a causa del comportamento dei professionisti intermediari che erroneamente vedevano nel ruolo dello Sportello unico un alter ego concorrenziale nei confronti del committente-impresa (tentando pertanto di “aggirarlo”). Anche a livello di Amministrazioni non statali è stata riscontrata una mancanza di riconoscimento, venendo talvolta obiettato che il ruolo dell’Amministrazione terza non dovesse essere quello di un soggetto incaricato di svolgere una parte dell’attività istruttoria di un “tutto più complesso”, bensì quello di un soggetto titolare della singola procedura (sub-procedimento), in tal modo disconoscendo l’ “unicità” del procedimento unico. **Anche se in alcuni casi, nei rapporti tra le Amministrazioni terze e lo Sportello, si è sviluppata una discreta collaborazione e sono state consolidate delle procedure e delle modalità di lavoro che facilitano la conclusione e il “buon andamento del procedimento”, molte difficoltà persistono.**

Occorre adesso capire quali sono le modalità attraverso cui avviene l’interazione fra gli Enti terzi e gli Sportelli, con particolare riguardo ai meccanismi di interfaccia fra gli Enti terzi e lo Suap, all’assetto organizzativo interno agli Enti, ai rapporti con l’utenza, agli strumenti di semplificazione utilizzata per facilitare lo scambio di informazioni e documentazione.

Anche se lo scopo del presente rapporto era proprio quello di acquisire degli elementi di conoscenza rispetto a questo insieme di elementi al fine di fornire una descrizione accurata delle modalità di interazione adottate, da una indagine realizzata in via preliminare poi confermata dalla puntuale rilevazione effettuata sul territorio attraverso interviste faccia a faccia, è risultato che tali meccanismi sono spesso assenti: **quasi nessun Ente con cui si è avuto modo di interloquire si è posto, nel corso di questi anni, il problema di come interagire con gli Sportelli unici del territorio al fine di garantire un flusso di comunicazione e scambio di informazioni e documentazione più fluido ed efficace.** Tutto ciò è avvenuto nonostante che a livello regionale sia tutt’ora in vigore un protocollo di intesa promosso dalla Prefettura di Torino che ha interessato la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, l’Arpa Piemonte, la Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici per il Piemonte, il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Torino, la Direzione provinciale del Lavoro: oggi, molti dei principi e delle procedure definite nel protocollo non trovano applicazione. Inoltre, molti degli Enti firmatari non sono al corrente dell’esistenza del protocollo: ne ignorano contenuti e finalità.

Il quadro attuale è quindi caratterizzato dalla quasi totale assenza di strumenti attraverso cui coordinare il complesso sistema di relazioni che intercorrono (o che dovrebbero intercorrere) fra Sportello unico ed Enti terzi: ciò è particolarmente evidente sul territorio della Provincia di Torino, nel quale operano gran parte dei soggetti con cui si è avuto modo di interloquire nel corso della stesura del presente rapporto.

Non vi sono accordi o protocolli (ove presenti, sono disattesi), non si è sviluppato un “lessico comune”, non c’è chiarezza nei ruoli e nelle procedure. I sistemi informatici di comunicazione e di scambio di informazioni sono disponibili ma complessivamente poco utilizzati. Occorre quindi capire per quale motivo il sistema è poco integrato, da dove originano i problemi ed in che modo possono essere risolti.

In questo contesto, caratterizzato, come abbiamo visto, dall’assenza di procedure di interfaccia standardizzate fra Suap ed Enti terzi, si distingue l’esperienza del “Coordinamento degli Sportelli unici associati del Verbano Cusio Ossola”. A consolidare e promuovere la rete degli Sportelli unici associati vi è l’accordo di collaborazione e cooperazione istituzionale tra la Prefettura del VCO, i Comuni Capofila degli Suap Associati, la Camera di Commercio, la Provincia, il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, il Dipartimento del Verbano Cusio Ossola dell’Arpa e l’ASL del VCO. L’intento dell’intesa era e rimane tutt’oggi quello di favorire il miglior funzionamento e il coordinamento degli Sportelli unici sul territorio della Provincia promuovendo la costituzione degli Sportelli unici associati e la collaborazione e l’integrazione dei soggetti coinvolti nel processo di autorizzazione degli impianti produttivi. L’organo operativo del Coordinamento Permanente è costituito dal Comitato Tecnico. Il Comitato svolge una serie di funzioni e di attività di natura operativa: promuove la semplificazione delle procedure e dei meccanismi di interazione tra imprese ed Enti pubblici attraverso tavoli periodici, favorisce la stipula di accordi fra gli Enti, garantisce un confronto con le categorie economiche e professionali, organizza attività di informazione – formazione e di studio e monitoraggio della normativa al fine di contemperare l’esigenza di riduzione dei tempi e degli adempimenti con quella di garantire la qualità della regolazione e degli interventi realizzati sul territorio.

L’esperienza del Verbano Cusio Ossola è unica nel territorio piemontese: non vi sono, a livello regionale, esperienze simili o in qualche misura ad essa riconducibili. In linea generale si registrano una serie di problematiche e criticità. Il paragrafo successivo è dedicato alla descrizione degli elementi che sono all’origine di queste problematiche e queste criticità.

1.2 Nodi irrisolti e problematiche ricorrenti

Come abbiamo detto, nel corso del Tavolo di lavoro che si è svolto nel mese di aprile 2008, i partecipanti sono stati invitati a dare evidenza dei principali problemi che si presentano quando lo Sportello unico si trova ad interfacciarsi con le altre Amministrazioni. In base a quanto riferito dai partecipanti al Tavolo, tali problematiche possono essere ricondotte a due ambiti principali: la “vischiosità organizzativa” e l’ “ambito di applicazione dello Suap”. Nei paragrafi successivi questi due aspetti vengono affrontati in maniera dettagliata.

1.2.1 La vischiosità organizzativa

Il tema della “vischiosità organizzativa” è il più diffuso: si vuole indicare con questo termine l’insieme delle contraddizioni e delle incongruenze che emergono mettendo a confronto le norme di settore con quella, più generale, che discende dal D.P.R. 447/98 (il decreto che, oramai 10 anni fa, ha sancito la nascita degli Sportelli unici per le Imprese⁵). La vischiosità è determinata, secondo il parere autorevole di alcuni responsabili di Sportello, dal prevalere, di fatto, delle norme di settore su quelle generali stabilite dal D.P.R. 447 e dal conseguente mancato riconoscimento dello Sportello da parte delle Amministrazioni di area più vasta (Provincia, Regione, Comando Provinciale, VV.F., ASL) interessate al procedimento autorizzatorio, che continuano a ritenersi sovraordinate allo Sportello. Si tratta di una problematica ben nota agli “addetti ai lavori”: è stata chiamata in causa da più interlocutori ed è quella che a parere di molti soggetti intervistati deve essere posta all’origine della scarsa operatività degli Sportelli appartenenti al territorio della Regione (e non solo). Da esso discendono una serie di altre “questioni” che trovano una difficile risoluzione e che spesso conducono le diverse Amministrazioni (almeno teoricamente) coinvolte nel procedimento unico ad **“ingaggiare” vere e proprie schermaglie sulle competenze dell’una e dell’altra; nonché sui ruoli, sulle tempistiche e sulle procedure che è necessario seguire per una corretta applicazione di quanto previsto dalla normativa (o meglio, “dalle normative”)**. Occorre in un certo senso uscire da questa prospettiva, cercare di capire quali sono le motivazioni che hanno portato alcuni Enti terzi a “trascurare” gli Sportelli o a non riconoscerne la funzione semplificatoria e ammettere che tali motivazioni possono essere più che legittime.

Le contraddizioni e le incongruenze fra la norma generale e le norme di settore sono molteplici: in particolare si manifestano mettendo a confronto la norma generale che ha istituito lo Sportello con il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale) e con il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004).

Il D.lgs. n. 152 provvede al riordino, al coordinamento e all’integrazione delle disposizioni legislative in materia ambientale in attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione). In base a quanto stabilito nel decreto, dalla L.R. n. 44 del 26 aprile 2000 artt. 36, 43 e 44

⁵ E’ opportuno ricordare inoltre che al D.P.R. 447/98 ha fatto seguito il D.P.R. 440/00 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 447/98) in cui si definiscono con maggiore specificità i campi di applicazione in cui interviene lo Sportello unico: il regolamento, infatti, fa rientrare nel vasto concetto di “impianti produttivi” le attività di produzione di beni e servizi tra le quali l’agricoltura, il commercio e l’artigianato, il turismo e le attività alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni. Con il D.P.R. 440/00 il legislatore inoltre ribadisce con forza il ruolo dello Sportello, affermando inequivocabilmente l’unicità della domanda, l’unicità del procedimento e l’unicità della risposta. In particolare si afferma che: “ove sia già operante lo sportello unico le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura. Le altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare al richiedente atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati. Tali atti, qualora eventualmente rilasciati, operano esclusivamente all’interno del procedimento unico. In ogni caso le amministrazioni hanno l’obbligo di trasmettere, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, eventuali domande ad esse presentate relative a procedimenti disciplinati dal presente regolamento, alla struttura responsabile del procedimento, allegando gli atti istruttori eventualmente già compiuti e dandone comunicazione al richiedente”.

e dalla L.R. n. 43 del 7 aprile 2000, è possibile individuare la Provincia quale autorità competente al rilascio dei provvedimenti di autorizzazione, di diffida, di sospensione, di revisione, di revoca delle autorizzazioni agli impianti che producono emissioni, e la Regione quale autorità competente per le attività di indirizzo e coordinamento e per la definizione delle direttive generali agli enti locali per l'espletamento delle funzioni loro affidate⁶. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, l'autorità competente (cioè la Provincia) indice, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, una Conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel corso della quale si procede anche in via istruttoria ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal comune ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. Eventuali integrazioni della domanda devono essere trasmesse all'autorità competente entro trenta giorni dalla richiesta; se l'autorità competente non si pronuncia in un termine pari a centoventi giorni o, in caso di integrazione della domanda di autorizzazione, pari a centocinquanta giorni dalla ricezione della domanda stessa, il gestore può, entro i successivi sessanta giorni, richiedere al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di provvedere, notificando tale richiesta anche all'autorità competente. Il Ministro si esprime sulla richiesta, di concerto con i Ministri della salute e delle attività produttive, sentito il comune interessato, entro novanta giorni o, nei casi previsti dall'articolo 281, comma 1, entro centocinquanta giorni dalla ricezione della stessa; decorso tale termine, si applica l'articolo 2, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Non troviamo quindi, leggendo il testo del Decreto, alcun riferimento allo Sportello unico: la procedura disegnata, almeno a livello teorico, non contempla nessun ricorso allo Sportello sia per quanto riguarda la fase iniziale che prevede anzi la convocazione di una Conferenza dei servizi, che per quanto riguarda il “governo” delle tempistiche, palesemente in disaccordo con quanto previsto del D.P.R. 447/98: mentre il decreto legislativo n. 152 precisa che la Provincia ha 120 giorni per pronunciarsi (che diventano 150 in caso di integrazione della domanda di autorizzazione), il D.P.R. 447 precisa che il provvedimento finale dello Sportello (che almeno in teoria dovrebbe comprendere anche l'autorizzazione della Provincia) deve essere rilasciato entro il termine di 90 giorni, che diventano 120 in caso di V.I.A..

Chi è quindi l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione? Lo Sportello unico o la Provincia? Entro quali termini tale autorizzazione deve essere rilasciata (90 giorni o 120)? La tesi delle Province

⁶ In base a quanto stabilito nel decreto il gestore che intende installare un impianto nuovo o trasferire un impianto da un luogo ad un altro, presenta all'autorità competente una domanda di autorizzazione, accompagnata: a) dal progetto dell'impianto in cui sono descritte la specifica attività a cui l'impianto è destinato, le tecniche adottate per limitare le emissioni e la quantità e la qualità di tali emissioni, le modalità di esercizio e la quantità, il tipo e le caratteristiche merceologiche dei combustibili di cui si prevede l'utilizzo, nonché, per gli impianti soggetti a tale condizione, il minimo tecnico definito tramite i parametri di impianto che lo caratterizzano; b) da una relazione tecnica che descrive il complessivo ciclo produttivo in cui si inserisce la specifica attività cui l'impianto è destinato ed indica il periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto.

(o almeno della Provincia di Torino, dato che non tutte le Province danno la stessa interpretazione) che discende dalla lettura del decreto legislativo n. 152 è, semplificando un poco, che l'autorizzazione debba essere rilasciata dai propri uffici direttamente all'utente finale, per il tramite del professionista, senza che questa debba essere acquisita dallo Sportello unico. Non solo: ci sono anche dei momenti di confronto fra il proponente e i funzionari della Provincia da cui non è possibile prescindere (servono a prendere visione della pratica prima che questa venga protocollata, a discutere di eventuali problematiche e ad apportare alcune modifiche ai progetti nel caso in cui parti di essi siano in contraddizione con quanto previsto dalla normativa vigente).

La tesi di alcuni responsabili di Sportello, che discende dalla lettura del D.P.R. 447, è al contrario che l'autorizzazione in campo ambientale, così come altre autorizzazioni rilasciate da altri Enti, debba essere considerata come parte di procedimenti più complessi: in quest'ottica, il procedimento che riguarda l'autorizzazione in campo ambientale altro non è, in realtà, che un sub-procedimento di un procedimento unico, più complesso, che richiede l'intervento dello Sportello. Le tempistiche non costituirebbero inoltre un problema insormontabile dato che il conteggio dei giorni dovrebbe cominciare dalla data in cui la Provincia riceve la documentazione da parte dello Sportello ai fini del rilascio dell'autorizzazione e non dalla data di avvio del procedimento: ciò darebbe agli uffici un ulteriore margine di tempo per prendere visione della pratica.

Più complicata sembra invece essere l'altra questione sollevata, quella cioè che riguarda le pre-istruttorie realizzate presso gli uffici della Provincia fatte per discutere del progetto con l'impresa e con il professionista, ritenute imprescindibili da entrambe le parti (cioè dai professionisti che ricevono indicazioni pratiche sulle eventuali modifiche da apportare al progetto e dai funzionari della Provincia che hanno modo di fornire suggerimenti e raccomandazioni su quanto prescritto dalle norme): si tratta in verità di un elemento che è stato portato all'attenzione del Tavolo anche da parte dei Vigili del Fuoco, che non è formalmente in contrasto con quanto previsto dalla normativa sullo Sportello unico (non esiste, ovviamente, un principio che "vieta" ai professionisti di interfacciarsi con gli Enti terzi e di discutere con loro davanti ai disegni ed alle bozze progettuali) ma che di fatto "svuota" lo Sportello della "responsabilità" del procedimento unico, relegandolo ad un ruolo di passacarte o di mero raccogliitore di autorizzazioni e pareri. E' evidente come tale problematica possa essere risolta solo dotando lo Sportello di personale in possesso di competenze tali da poter prendere visione del progetto per cui si avvia il procedimento unico già presso lo Sportello, effettuando, in sede, una preistruttoria o una verifica, non solo formale, dei contenuti del progetto. E' evidente allo stesso tempo che tali competenze non possono essere in capo ad un unico soggetto, ma ad uno staff di tecnici e funzionari che operano presso lo Sportello o che almeno vi prestano servizio per alcuni giorni a settimana "in prestito" da altri uffici dell'Amministrazione comunale presso cui lo Sportello è stato istituito. Una soluzione, questa, che pochi Sportelli unici hanno adottato: spesso infatti non vi lavora che una sola

persona chiamata suo malgrado a gestire una struttura che per come era stata pensata, necessitava sin dall'inizio di una dotazione di risorse umane certamente maggiore di quella attuale.

Un secondo ambito all'interno del quale è possibile ravvisare incongruenze e contraddizioni fra la norma generale e le norme di settore è, come accennato in precedenza, quello del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004): tale decreto prevede che fuori dei casi previsti dagli articoli 25 e 26, l'autorizzazione prevista dall'articolo 21, comma 4, relativa ad interventi in materia di edilizia pubblica e privata, è rilasciata entro il termine di 120 giorni dalla ricezione della richiesta da parte della Soprintendenza. Qualora la Soprintendenza chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio, il termine indicato al comma 1 è sospeso fino al ricevimento della documentazione richiesta. Ove la Soprintendenza proceda ad accertamenti di natura tecnica, dandone preventiva comunicazione al richiedente, il termine indicato al comma 1 è sospeso fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti d'ufficio e comunque per non più di trenta giorni. Decorso inutilmente il termine di cui ai commi 2 e 3, il richiedente può diffidare l'Amministrazione a provvedere. La richiesta di autorizzazione si intende accolta ove l'Amministrazione non provveda nei trenta giorni successivi al ricevimento della diffida. Qualora gli interventi autorizzati ai sensi dell' articolo 21 necessitino anche di titolo abilitativo in materia edilizia, è possibile il ricorso alla denuncia di inizio attività, nei casi previsti dalla legge. A tal fine l'interessato, all'atto della denuncia, trasmette al comune l'autorizzazione conseguita, corredata dal relativo progetto.

Come nel caso precedente, l'intervento dello Sportello unico non è contemplato e vengono previste delle tempistiche che non combaciano con quelle previste dalla normativa sullo Sportello unico. Si ripropongono quindi, su di altro fronte (quello appunto delle autorizzazioni che ricadono su beni tutelati da un punto di vista culturale e del paesaggio) gli stessi interrogativi che ci siamo posti nel caso precedente sulla titolarità del procedimento e sulle tempistiche entro cui è necessario provvedere al rilascio dell'autorizzazione. Benché non sia questa la sede per fornire una risposta a queste domande è da rilevare come la mancata risoluzione di questo tipo di problematiche abbia innescato, nel tempo, **frequenti incomprensioni fra Amministrazioni a svantaggio dell'utente (cioè delle imprese) comprensibilmente interessate a dare inizio alla propria attività produttiva prima possibile, nel rispetto della normativa vigente, piuttosto che a questioni sulla titolarità di questa o quella autorizzazione.** Al contrario, le diverse Amministrazioni coinvolte sembrano spesso essere state, nel corso degli anni, più interessate a ribadire il proprio punto di vista, a rimarcarlo e ad argomentarlo attraverso continui (quanto infruttuosi) richiami alla normativa, che a trovare una soluzione attraverso cui preservare gli interessi, più che legittimi, di ciascuna delle "parti in causa".

A ben vedere, la questione delle tempistiche (quei 30 giorni in più che le Province e le Soprintendenze hanno per rilasciare la propria autorizzazione rispetto a quanto previsto dal D.P.R. 447/98) **non**

sembra essere, di per sé, così grave e tale da non poter essere risolta attraverso accordi ad hoc, o individuando delle possibili forme di collaborazione.

Fra l'altro, come si è avuto modo di osservare in precedenti attività di ricerca e studio basate sulla ricostruzione di un piccolo gruppo di procedimenti (17 in tutto) realmente avviati presso alcuni Sportelli unici della Provincia di Torino, il tempo medio di conclusione di tali procedimenti è stato di circa 7 mesi. L'analisi, seppur circoscritta ad un numero abbastanza ridotto di pratiche ha mostrato come su 16 procedimenti conclusi solo 1 si conclude entro i termini previsti; ve ne sono 7 che si concludono entro 4 mesi/4 mesi e mezzo, 3 che necessitano di 5 mesi di tempo e 5 che vanno da 8 mesi a ben 2 anni e 6 mesi. Alla luce di questi dati, è possibile concludere che nella maggioranza dei casi i tempi di conclusione dei procedimenti sono quasi sempre ben più lunghi dei novanta giorni previsti dal D.P.R. 447/98 per una lunga serie di ragioni: la questione dei giorni "in più" che alcune Amministrazioni hanno per prendere visione della pratica e per pronunciarsi è solo una di queste ragioni, ed è forse una di quelle meno rilevanti. Ciò dimostra, se vogliamo, che non sono certamente i 30 giorni in più che le Province e le Soprintendenze hanno a disposizione per il rilascio dell'autorizzazione a causare ritardi e problemi nella gestione dell'iter procedimentale. **Sembra piuttosto che tale questione sia presa a pretesto per non trovare un punto di incontro e per non definire delle procedure che possano "accontentare" entrambe i soggetti: Sportelli da un lato, Enti terzi dall'altro.**

Ciò sembra, al contrario, essere riuscito nel Verbano Cusio Ossola, nell'ambito dell'esperienza del Coordinamento provinciale degli Sportelli unici associati attraverso la definizione di un iter accelerato delle pratiche di Sportello unico. Attraverso un protocollo di intesa stipulato ad hoc gli Sportelli unici si sono impegnati, ricevuta l'istanza corredata della relativa documentazione, a trasmetterla alle Amministrazioni ed agli Enti coinvolti nel procedimento unico entro 5 giorni dalla protocollazione. Allo stesso tempo, e nell'ambito del medesimo protocollo le Amministrazioni e gli Enti sottoscrittori si sono impegnati a far pervenire allo Sportello unico gli atti istruttori ed i pareri tecnici, comunque denominati dalle normative vigenti, entro i seguenti termini, decorrenti dalla data di inizio del procedimento: 75 giorni nel caso di pareri preventivi su progetto preliminare di cui all'art. 3 comma 3 D.P.R. 447/1998 e successive modifiche (termine per lo Sportello unico 90 giorni); 75 giorni nel caso di procedimento semplificato che non comporti valutazione di impatto ambientale (il termine di risposta per lo Sportello unico è di 90 giorni); 105 giorni nel caso di procedimento semplificato (il termine di risposta per lo Sportello Unico è di 120 giorni) che comporti valutazione di impatto ambientale ai sensi degli art. 4 s.s. D.P.R. 447/98 e successive modifiche; 45 giorni (30 giorni per impianti a s.s. semplice) nel caso di procedimento per autocertificazione previsto dall'art. 6 s.s. D.P.R. 447/98 e successive modifiche (termine per lo Sportello unico 60 o 45 giorni per impianti a s.s.), con obbligo di richiedere l'integrazione degli atti e documenti necessari ai fini istruttori entro 25 giorni.

In conclusione, sappiamo bene come non sia sufficiente stabilire dei principi in un protocollo d'intesa: se il protocollo non è applicato, i principi restano lettera morta. E' da sottolineare tuttavia come nel caso appena citato, la volontà di arrivare ad un accordo e ad un'intesa abbia permesso di superare le rigidità di alcune Amministrazioni rispetto alla questione delle tempistiche, così frequentemente chiamata in causa altrove e tirata in ballo come un qualcosa che va a precludere possibili forme di collaborazione. Non solo: gli Enti firmatari del protocollo hanno definito tempistiche che sono addirittura più ristrette di quelle previste dalla normativa sullo Sportello unico.

1.2.2 L'ambito di applicazione dello Suap

Un secondo problema (legato almeno in parte al precedente) deriva da una ancora non chiara definizione del campo di applicazione dello Sportello unico a livello regionale: benché la Regione Piemonte sia intervenuta in più circostanze su questo punto, provvedendo alla redazione di linee guida e che lo stesso D.P.R. 440/00 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 447/98) abbia definito con maggiore specificità i campi di applicazione in cui interviene lo Sportello, **l'incertezza su quali siano i procedimenti di competenza dello Sportello e quali non lo siano è ancora estremamente diffusa**. La necessità di definire con maggiore chiarezza l'ambito di applicazione dello Suap è stata sottolineata da diversi interlocutori: fra questi, Arpa, che ha segnalato, in particolare, di trovarsi sovente nella situazione di ricevere (e quindi di dovere soddisfare) richieste multiple di pareri tecnico scientifici da parte di più soggetti e a scavalco fra più Amministrazioni (fra cui, anche lo Sportello). Dato che i pareri rilasciati da Arpa non costituiscono "di per sé" un' autorizzazione (sono infatti propedeutici al rilascio di una eventuale autorizzazione da parte degli Enti titolari di funzioni "autorizzatorie") ha senso che questi vengano forniti solo ed esclusivamente agli Enti che utilizzano le informazioni e le osservazioni di Arpa per capire se l'autorizzazione che andrà successivamente a confluire nel procedimento unico può o meno essere rilasciata. In un certo senso la posizione di Arpa non è quella di un Ente terzo, inteso come quell'Ente che rilascia la propria autorizzazione allo Sportello, ma quella di un interlocutore esterno al procedimento che può essere chiamato in causa non tanto dallo Sportello unico, quanto dagli Enti a cui lo Sportello si "rivolge" per acquisire tutte le autorizzazioni necessarie al confezionamento dell'autorizzazione "unica". Vi è dunque una differenza sottile (ma sostanziale) fra il ruolo svolto da Arpa e quello svolto dagli Enti titolari delle funzioni autorizzatorie su cui non sembra che ci sia sufficiente chiarezza. Da questo punto di vista inoltre il problema non sembra tanto essere quello di definire "l'ambito di applicazione dello Suap", quanto quello di chiarire quali sono i soggetti che necessitano del parere tecnico scientifico di Arpa e a quali fini questo parere debba essere utilizzato. Non è chiaro a cosa è dovuta questa incertezza e se questa incertezza debba essere ricondotta solo ad una non conoscenza dei ruoli e dei compiti svolti dalle Arpa.

Anche il problema di “definire l’ambito di applicazione dello Suap” sembra quindi essere, nella sostanza, un po’ diverso rispetto al modo in cui viene posto. Si dà molto risalto alla necessità di definire il campo di applicazione: eppure questo aspetto è già stato ampiamente trattato dalla Regione Piemonte in più circostanze attraverso la pubblicazione di linee guida che forniscono indicazioni e chiarimenti rispetto all’opportunità di attribuire allo Sportello unico la competenza rispetto a questa o quella materia. **Occorre piuttosto guardare alle modalità attraverso cui lo Sportello è stato istituito:** molte Amministrazioni comunali hanno deciso di affidare agli Sportelli determinati compiti e funzioni senza seguire in maniera uniforme le linee guida emanate dalla Regione ma sulla base di come l’Amministrazione comunale aveva disegnato il proprio albero delle funzioni. Alcuni Sportelli si sono visti affidare compiti e funzioni che non sono stati attribuiti ad altri per il solo fatto di essere stati istituiti in alcuni settori piuttosto che in altri (ad esempio, edilizia piuttosto che commercio o viceversa). Ciò significa che sul territorio piemontese difficilmente troveremo Sportelli che svolgono le stesse identiche funzioni e che si occupano delle stesse materie (un certo procedimento potrà essere di competenza dello Sportello unico a Moncalieri, e potrà non esserlo a Pinerolo o in un qualsiasi altro Sportello situato in qualunque altra Provincia del Piemonte) e che gli Enti terzi si vedono arrivare richieste di autorizzazioni e pareri da soggetti “diversi” (ora lo Suap, ora indirettamente l’impresa o altri interlocutori) su procedimenti analoghi o molto simili. **Il problema pertanto non è tanto quello di “definire l’ambito di applicazione dello Suap” quanto quello di avere una maggiore uniformità sul territorio ed un’ applicazione omogenea delle linee guida regionali.**

Esistono inoltre casi in cui è l’esistenza stessa dello Sportello unico a non essere nota o in cui tale strumento di semplificazione è confuso con altri (ad esempio con lo Sportello unico per l’Edilizia, o con altri sportelli sorti in ambito comunale deputati allo svolgimento delle funzioni più disparate). O ancora vi sono Enti che pur “avendo sentito parlare” dello Sportello, non hanno mai avuto modo di collaborare con esso: il caso più eclatante è, se vogliamo, quello dell’ASL 1 del Comune di Torino che non ha mai avuto occasione di interfacciarsi con lo Sportello del suo stesso comune. Anche presso la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici del Piemonte la conoscenza dello Sportello è abbastanza limitata e non ne sono chiari compiti e funzioni.

Benché si ritenga che si tratti di casi abbastanza isolati (le Asl in particolare sono spesso citate dai responsabili di Sportello fra queglii Enti che hanno fatto gli sforzi maggiori per stabilire delle procedure comuni di gestione dei procedimenti) è certamente da rilevare come all’interno del Comune di Torino non vi siano mai state occasioni di incontro fra Asl e Sportello.

Le problematiche relative alla mancata definizione dell’ “ambito di applicazione” non devono essere intese solo dal punto di vista delle materie e delle procedure di competenza dello Sportello, ma anche da quello delle materie e delle procedure che, espressamente, non devono interessare lo Sportello, in

virtù del principio del non aggravio del procedimento. Si tratta in particolare dei casi in cui l'impresa ha la necessità di acquisire una sola autorizzazione⁷.

Non è un aspetto di secondaria importanza e costituisce, in un certo senso, l'altra faccia della medaglia, vale a dire il campo di "non applicazione". Questo elemento è stato portato all'attenzione del Tavolo di lavoro da parte del Servizio qualità dell'aria e risorse energetiche della Provincia di Torino: **secondo quanto riportato dal Dirigente del Servizio e da alcuni funzionari, sono frequentissimi i casi in cui viene fatto ricorso allo Sportello unico anche quando l'impresa ha la necessità di ottenere una sola autorizzazione (quella in campo ambientale)**. Si innesca in tal modo un inutile dispendio di energia e di risorse: non è l'impresa a dialogare direttamente con l'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione in campo ambientale ma un soggetto terzo (appunto, lo Sportello) che trovandosi nella circostanza di dovere acquisire un'unica autorizzazione, finisce per non conferire all'iter procedimentale alcun valore aggiunto limitandosi a trasmettere l'istanza autorizzativa all'Ente deputato ad inglobare il provvedimento amministrativo rilasciato dalla Provincia in un proprio atto, a notificarlo alla ditta e a trasmetterne copia. **E' quindi inevitabile riconoscere come la stortura di detta procedura sia lapalissiana: non giova alla semplificazione amministrativa né al rispetto dei principi di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa.**

Anche se molti responsabili di Sportello sono a conoscenza del principio del non aggravio del procedimento, e anche se tale principio è stato più volte ribadito nelle circostanze più diverse, sembra che non sia stato del tutto recepito e che **vi siano Sportelli, con particolare riguardo a quelli situati sul territorio della Provincia di Torino, che ritengono di dovere avviare dei procedimenti unici anche nei casi in cui l'impresa necessita di una sola autorizzazione.**

Non si tratterebbe di un caso isolato ma di una modalità di gestione delle pratiche che a parere dei referenti intervistati, fino a pochissimi anni fa, si verificava nel 90% dei casi: ciò vuol dire che su 100 ipotetiche pratiche che la Provincia riceveva dagli Sportelli unici dislocati sul territorio nell'arco di un anno, per cui era necessaria l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, 90 di queste erano finalizzate all'acquisizione di quell'unica autorizzazione. I referenti intervistati hanno aggiunto che nel corso di questi ultimi anni le imprese hanno "imparato" ad aggirare gli Sportelli e a rivolgersi direttamente alla Provincia per il rilascio dell'autorizzazione necessaria "ristabilendo" in un certo senso quella prassi amministrativa che esisteva prima che gli Sportelli fossero attivati. Questo permetterebbe di gestire l'iter procedimentale in maniera più snella, fermo restando l'opportunità di ricorrere allo Sportello nei

⁷ Così come esplicitato nelle linee guida della Regione, tutta la normativa in tema di procedimento unico parte dal presupposto (come emerge chiaramente anche dalla Relazione illustrativa al D.P.R. 447/98) che occorra unificare procedimenti amministrativi dotati di qualche complessità, anche minima. Solo per il perseguimento di tale scopo ha senso il ricorso allo Sportello. In effetti, quando l'atto amministrativo di cui l'operatore ha bisogno è direttamente ottenibile attraverso l'opera di una sola Amministrazione, in modo elementare ed in assenza di qualsiasi complessità, il ricorso allo Sportello unico si risolverebbe in un evidente aggravio del procedimento, vietato da una norma fondamentale dell'ordinamento vigente.

casi in cui l'autorizzazione in campo ambientale sia parte di un disegno più complesso: nei casi cioè in cui l'impresa necessita di acquisire autorizzazioni anche da parte di altre Amministrazioni.

Benché il percorso di semplificazione sia andato e stia andando nella giusta direzione (è corretto che lo Sportello unico non sia interpellato nel caso in cui l'impresa necessita di acquisire una sola autorizzazione), è **da rilevare come nel caso specifico delle autorizzazioni in campo ambientale l'obiettivo della semplificazione sia stato perseguito in maniera assai tortuosa ed in un certo senso, su input delle imprese**, che hanno sperimentato, loro malgrado, quanto difficoltosa possa essere l'applicazione di un principio che sembra ovvio (il principio del non aggravio) ma che molti Sportelli unici, sulla base di quanto asserito dai funzionari della Provincia di Torino, hanno ommesso di applicare.

Cap. 2 Dai problemi alle proposte

Introduzione

L'obiettivo del Tavolo di lavoro che si è svolto ad aprile non è stato solo finalizzato all'individuazione delle problematiche più ricorrenti nei meccanismi di interfaccia fra Sportello unico ed Enti terzi ma anche alla costruzione di alcune proposte operative finalizzate ad un miglioramento di tali meccanismi. Tali proposte possono essere raggruppate in tre ambiti:

- proposte di natura “organizzativa”;
- proposte di natura “procedurale”;
- proposte di natura “normativa”.

Nei successivi paragrafi tali proposte sono analizzate in maniera più dettagliata.

2.1 Proposte di natura organizzativa

Un primo gruppo di proposte emerse nel corso del Tavolo di lavoro ha a che vedere con la dimensione “organizzativa”: si tratta di iniziative e strumenti che si pongono l'obiettivo di migliorare l'assetto organizzativo degli Enti finalizzati a far sì che fra lo Sportello unico e tali Enti possa avviarsi uno scambio di informazioni e documentazione più agile e veloce. Una prima proposta emersa è stata quella della nomina di un referente presso l'Ente terzo per le procedure che interessano lo Sportello unico. I compiti di tale figura dovrebbero essere quelli di curare lo scambio di informazioni e documentazione fra lo Sportello unico e la propria Amministrazione, vigilando sul rispetto delle tempistiche, promuovendo occasioni di incontro e collaborazione e preoccupandosi di avvisare i responsabili degli Sportelli quando alcune procedure interne cambiano a seguito di una ristrutturazione interna dell'Ente o di un cambio della modulistica o di una revisione della normativa di settore.

Di fatto il referente dovrebbe quindi essere chiamato a coordinare e verificare il rispetto dei tempi da parte dell'Amministrazione di appartenenza, garantendo il flusso delle informazioni anche attraverso l'indicazione dei responsabili dei singoli procedimenti e preoccupandosi di far conoscere i ruoli e compiti dello Sportello anche all'interno della propria organizzazione (vi sono casi in cui gli Enti hanno provveduto a nominare dei referenti, almeno formalmente, ma nessuno, all'interno dell'Ente, ad eccezione della persona che è stata “nominata” è a conoscenza della cosa). **Anche se alcuni Enti hanno già provveduto a formalizzare le nomine ed in alcuni di questi esistono già dei referenti per lo Sportello unico che curano lo scambio di informazioni e documentazione** (ad esempio, Arpa Piemonte, per ognuna delle proprie articolazioni strutturali competenti per territorio o per materia, ai sensi del proprio regolamento interno di organizzazione, ha individuato un Responsabile per i rapporti

con gli Sportelli unici) **molti altri Enti non lo hanno fatto o hanno scelto di non farlo**. Può sembrare “banale”, ma molte delle difficoltà che alcuni responsabili di Sportello incontrano derivano proprio dal non riuscire ad interloquire con la “persona giusta”, dal non sapere che un Ente ha cambiato sede, dal non riuscire a parlare, nell’arco anche di poche settimane, con la stessa persona che ha protocollato la pratica, per sapere “a che punto” è l’istruttoria, o quali sono le eventuali richieste di integrazione da rivolgere all’impresa.

A parere di alcuni responsabili queste problematiche si hanno in particolare quando c’è la necessità di acquisire pareri ed autorizzazioni che devono essere rilasciati dagli uffici della Regione Piemonte. A questo proposito è stata sollecitata l’istituzione di uno “sportello unico della Regione”: vale a dire di un ufficio o almeno, di un gruppo coordinato di referenti, che si interfaccia con gli Sportelli unici presenti sul territorio regionale governando tutte le richieste di autorizzazione che vengono fatte alle diverse Direzioni della Regione. Allo “sportello unico della Regione” potrebbero essere quindi affidati compiti di diversa natura: sia verso l’interno, proponendosi come interlocutore unico della Regione nei confronti degli Sportelli e dei responsabili che vi lavorano, svolgendo compiti di “segreteria tecnica” che verso l’esterno, proponendo e coordinando iniziative di semplificazione delle procedure e dei meccanismi di interazione tra imprese ed Enti pubblici.

Anche le proposte che hanno a che vedere con l’implementazione di strumenti informatici possono essere ricomprese fra le “proposte di natura organizzativa”: su questo fronte c’è unanimità nel ritenere che i *software* utilizzati dagli Sportelli per la gestione dei procedimenti dovrebbero “interloquire” con quelli che vengono utilizzati presso le altre Amministrazioni. **Questo traguardo è per adesso ancora lontano**: anche se la Regione Piemonte, in collaborazione con il CSI Piemonte ha messo a disposizione degli Sportelli unici un *software* per la gestione dei procedimenti, tutt’ora in fase di evoluzione, questo è stato adottato da un numero abbastanza ridotto di Sportelli. Inoltre, anche se il *software* è in grado di “dialogare” con l’esterno, non vi sono casi in cui questa funzione sia stata effettivamente implementata: cioè non vi sono Enti terzi che hanno manifestato la volontà di dotarsi della strumentazione necessaria per far “colloquiare” il proprio sistema informativo con quello degli Sportelli. Più mature sono invece tutte quelle iniziative che puntano sulla implementazione delle tele-conferenze attraverso strumenti informatici che cominciano ad essere diffusi e che non richiedono particolari dotazioni di natura tecnologica. Fra queste iniziative, è da segnalare il progetto che vede la partecipazione dello Sportello unico associato del Comune di Oleggio finalizzato alla introduzione della Conferenza dei servizi *on line*. Si tratta di un progetto coordinato dal Cnipa⁸ che è attualmente in fase di sperimentazione e che si

⁸ Il Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) opera presso la Presidenza del Consiglio per l’attuazione delle politiche del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione. Unifica in sé due organismi preesistenti: l’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione ed il Centro tecnico per la R.U.P.A. Il CNIPA ha l’obiettivo primario di dare supporto alla Pubblica Amministrazione nell’utilizzo efficace dell’informatica per migliorare la qualità dei servizi e contenere i costi dell’azione amministrativa.

propone di risolvere alcune delle problematiche più ricorrenti che alcune Amministrazioni (in particolare gli Sportelli) incontrano quando si trovano a dover convocare e gestire delle conferenze che richiedono il coinvolgimento di numerosi attori (difficoltà nel reperire nello stesso giorno la disponibilità da parte dei rappresentanti degli Enti coinvolti, problemi dovuti agli spostamenti per gli Enti locali più irraggiungibili fra cui le Comunità Montane, mancata partecipazione degli Enti per problemi di scarsità di personale, ecc). Le principali funzionalità della piattaforma sviluppata da Cnipa saranno: la gestione degli accessi e della sicurezza, la condivisione della documentazione, la convocazione della riunione, lo svolgimento della Conferenza, la stesura del verbale.

2.2 proposte di natura procedurale

Le proposte di natura procedurale sono quelle che guardano, complessivamente, alla definizione di una procedura comune che scandisca tempi e modalità dei procedimenti di competenza dello Sportello unico. Benché sia arduo pensare ad una uniformità a livello regionale e sia troppo oneroso pensare di poter **formulare delle linee procedurali valide per tutti i territori, il cammino verso una maggiore omogeneità nelle fasi di predisposizione della documentazione, di avvio e di gestione del procedimento unico, deve essere avviato.** Non si tratta di una proposta avanzata solo dai responsabili degli Sportelli ma dagli stessi Enti terzi alla luce delle difficoltà che molti professionisti incontrano nella compilazione della documentazione necessaria e nell'interpretazione delle norme e dei regolamenti. Inoltre, come è noto, la mancanza di una procedura comune, o almeno di procedure ben definite è la causa principale dello scarso utilizzo dello strumento della autocertificazione.

A parere di molti dei soggetti intervenuti al Tavolo, il primo passo da compiere per raggiungere tale traguardo è quello di uniformare la modulistica. Anche in questo caso, non è necessario pensare ad una modulistica uniforme a livello regionale (sono in molti a ritenere che non sia necessario pensare ad un livello così alto di uniformità) ma ad una modulistica uniforme almeno per quanto riguarda alcune parti della domanda unica (ad esempio la parte che riguarda l'anagrafica dell'impresa). In alternativa è possibile immaginare di costruire una modulistica uniforme per un numero limitato di procedimenti, prendendo in considerazione i procedimenti unici che si ripetono con maggiore frequenza. Alcuni responsabili di Sportello unico con un'esperienza pluriennale e consolidata nella gestione dei procedimenti, hanno in proposito riconosciuto che i procedimenti che vengono avviati più di frequente non sono più di 5 o 6 e che nell'80% dei casi le autorizzazioni che è necessario acquisire per chiudere questi 5 o 6 procedimenti non sono più del 20% (dove 100 indica l'universo delle possibili autorizzazioni che a diverso titolo devono essere acquisite per l'avvio di una nuova attività produttiva o per un ampliamento, o per una riconversione).

Un esempio di come sia possibile pervenire alla definizione di procedure comuni e standardizzate, anche attraverso l'utilizzo di una modulistica omogenea su tutto il territorio, ci viene offerto dalla

Regione Sardegna che mette a disposizione su di un sito internet ad hoc tutta la modulistica relativa ai procedimenti di competenza dello Sportello unico⁹. La modulistica unificata ha una struttura modulare e componibile a seconda delle esigenze del singolo procedimento. Il modello di “dichiarazione autocertificativa unica” è necessario per ogni genere di istanza, per attività nuove o esistenti, e deve essere utilizzato sia per le pratiche di natura edilizia, che per quelle relative all’esercizio dell’attività imprenditoriale, che per ogni adempimento accessorio da svolgere presso lo Sportello. Alla dichiarazione unica devono essere allegate le schede necessarie, a seconda del tipo di intervento. Le schede allegate sono suddivise in cinque categorie:

1. gli allegati contrassegnati con la lettera A costituiscono le dichiarazioni di conformità e le asseverazioni che devono essere rese da un tecnico abilitato. In particolare, il modello A0 (Check List), obbligatorio per tutti i procedimenti di natura edilizia e per quelli relativi ad attività imprenditoriali complesse (a giudizio dello Suap), comprende una lista di controllo su tutti i campi tecnico-amministrativi rispetto ai quali deve essere verificata la conformità. Per ognuno dei campi di interesse, risultanti dalla check list, deve essere compilata l’apposita scheda di dichiarazione;
2. gli allegati contrassegnati con la lettera B costituiscono le schede relative alla tipologia dell’attività imprenditoriale che si esercita o si intende esercitare. In esse devono essere riportate tutte le informazioni specifiche riguardanti l’impresa, indipendentemente dal tipo di intervento che si intende realizzare (indipendentemente, cioè, che si tratti di nuova attività, sub-ingresso, trasferimento, ecc.);
3. gli allegati contrassegnati con la lettera C costituiscono le schede relative alla tipologia di intervento sotto l’aspetto produttivo (avvio nuova attività, sub-ingresso, trasferimento, variazioni, ecc.), indipendentemente dalla tipologia dell’attività produttiva stessa. Esse saranno sempre abbinate alla corrispondente scheda B, per un inquadramento complessivo dell’intervento;
4. gli allegati contrassegnati con la lettera D costituiscono le schede relative alle dichiarazioni sul possesso dei requisiti morali e professionali necessari per le diverse tipologie di attività. Esse andranno di volta in volta abbinate alle corrispondenti schede B e C, secondo le modalità indicate nelle schede stesse. In particolare, il modello D3 (requisiti antimafia) dovrà essere abbinato obbligatoriamente a tutte le schede B;

⁹ Con l’entrata in vigore della Legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 la Regione Sardegna ha provveduto a modificare radicalmente i procedimenti dello SUAP prevedendo la sostituzione dei provvedimenti con dichiarazioni autocertificative. Cessano di essere applicati in Sardegna il D.Lgs. n. 112/1998 ed i D.P.R. attuativi n. 447/1998 e n. 440/2000 nelle parti incompatibili con le disposizioni della citata legge regionale. Continuano ad essere regolati dalla disciplina normativa precedente tutte le istanze presentate ai SUAP e tutti i procedimenti avviati dai SUAP prima della entrata in vigore della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3.

5. gli allegati contrassegnati con la lettera E costituiscono schede relative ad adempimenti accessori riguardanti le diverse tipologie di impresa. Fra esse troviamo la notifica igienico-sanitaria per alimenti, le dichiarazioni per la vendita di particolari prodotti (merci usate, oggetti da punta e da taglio, farmaci da banco, ecc.), la vendita di prodotti soggetti ad accisa e le attività comportanti emissioni in atmosfera poco significative.

Le procedure per la compilazione della modulistica sono dettagliate in un documento a parte, anch'esso scaricabile, denominato "Istruzioni per la modulistica" e suddiviso in tre parti. La prima parte contiene le istruzioni per l'utilizzo della modulistica unificata, la seconda parte contiene le istruzioni per la compilazione del modello base di "dichiarazione autocertificativa unica". Nella prima parte viene spiegato come procedere all'individuazione dei modelli necessari, quante copie devono essere presentate allo Sportello, in che modo devono essere presentati gli elaborati in formato digitale. Nella seconda parte viene spiegato come inserire i dati relativi all'interessato, ai locali o ai terreni in cui verrà effettuato l'intervento, alla proprietà ed alla disponibilità dei locali, ai tecnici e ai consulenti incaricati della gestione della pratica, ecc. Vi è infine una terza parte in cui viene spiegato come e quali allegati utilizzare a seconda della tipologia dell'intervento in oggetto.

In Piemonte vi sono degli attori che in alcuni territori hanno lavorato nella direzione di uniformare la modulistica, anche a seguito della stipula di protocolli e accordi (Provincia del VCO, Provincia di Novara, in particolare): il quadro è quindi meno sconcertante di quello che si potrebbe pensare ma presenta comunque un alto grado di frammentazione. Di fatto quasi ogni Ente ha provveduto ad elaborare una propria modulistica: hanno ad esempio provveduto in tal senso le Asl, l'Arpa, le Province, nei rispettivi ambiti di competenza. Quando l'Ente opera sul territorio regionale in maniera uniforme i vantaggi sono maggiori dato che la stessa modulistica può essere utilizzata su tutto il territorio: è il caso ad esempio dell'Arpa che utilizza 2 modelli standard (realizzati in collaborazione con il Formez) per tutto il Piemonte (ma non tutti gli Sportelli li utilizzano, così come hanno precisato alcuni referenti intervistati presso Arpa). Quasi tutti gli Enti hanno inoltre provveduto a pubblicare la propria modulistica in rete. Sul sito regionale <http://www.sistemapiemonte.it/sportellounico/> è addirittura disponibile un modello di domanda unica standard che ha però un bassissimo livello di utilizzo.

Anche se è certamente apprezzabile che tutti questi Enti abbiano provveduto a definire una propria modulistica, il livello di integrazione è ancora troppo basso sia dal punto di vista delle informazioni richieste (spesso in moduli diversi vengono richieste le stesse identiche informazioni) che da quello dell'utilizzo effettivo di tale modulistica. **Occorre un cambio di prospettiva, ed è necessario avviare un processo per cui non ci sono Enti che definiscono una propria modulistica ma una sola modulistica, analoga per la parte in cui si richiedono informazioni di carattere anagrafico, che si differenzia in**

base al tipo di procedimento che è necessario avviare presso lo Sportello. Se il contesto regionale non è ancora maturo per avviare un percorso di tale portata è almeno possibile e comunque raccomandabile avviare una sperimentazione per la definizione di una modulistica comune almeno su territori più circoscritti (ad esempio a livello provinciale) o su di un numero di procedimenti limitato.

Non è sufficiente infine provvedere alla definizione di un modello standard di domanda unica o elaborare proposte di modulistica unificata se il processo di confezionamento di tale modulistica non avviene attraverso il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti che saranno poi chiamati ad utilizzarla. Il modello standard di domanda unica realizzato dalla Regione Piemonte, grazie al supporto dello User Group è utilizzato da un numero esiguo di Sportelli, probabilmente anche perché è stato costruito senza ricercare un consenso ampio ed una collaborazione fra più responsabili ed Enti terzi. Ciò spiega in un certo senso anche lo scarso utilizzo che ne viene fatto. Stessa sorte (per gli stessi motivi) sembra sia toccata alle schede tecniche, corredate di modulistica, allegate al Manuale per il Responsabile dello Sportello Unico della Regione Piemonte, realizzato in collaborazione con il Foromez, ritenuto desueto e scarsamente utilizzabile da alcuni responsabili di Sportello con cui si è avuto modo di interloquire. Lo strumento è ritenuto eccessivamente rigido: si limiterebbe a “fotografare” una situazione che tende invece ad evolversi in maniera molto rapida ogni volta che la normativa di settore cambia.

E’ quindi di vitale importanza interpretare il percorso di definizione di una modulistica comune, appunto, come un percorso, o come un processo, che non si arresta nel momento in cui tale modulistica viene confezionata e resa disponibile in rete: occorrono persone e uffici che si preoccupano di aggiornarla, apportando le necessarie integrazioni a seconda di come si evolve il contesto normativo di riferimento.

Spunti e riflessioni possono anche non necessariamente venire da quello che è stato fatto in altri territori rispetto al tema dello Sportello unico, ma semplicemente osservando come il legislatore ha agito a livello nazionale in altri ambiti, perseguendo obiettivi di semplificazione di diversa natura. Un chiaro esempio di semplificazione amministrativa, citato fra l’altro da alcuni partecipanti al Tavolo di aprile come una possibile strada da perseguire per arrivare ad una maggiore uniformità anche nei procedimenti che riguardano lo Sportello unico, è costituito dal D.Lgs. n. 114 del 31 marzo 1998, meglio conosciuto come “Decreto Bersani”. Entrato in vigore dopo un anno dalla sua emanazione e precisamente il 24 aprile 1999, la nuova disciplina è stata definita una vera e propria rivoluzione nella distribuzione commerciale del nostro Paese. Tantissime le novità di rilievo; prima fra tutte l’abolizione del REC (Registro Esercenti il Commercio) presso le Camere di Commercio che continua a sopravvivere solo per quanto concerne due sole sezioni, quella degli esercizi pubblici per la

somministrazione di alimenti e bevande, disciplinata dalla legge 25 agosto 1991, n. 287, e quella delle strutture turistico- alberghiere.

Il Decreto Bersani ha inoltre eliminato con un colpo di spugna le quattordici tabelle merceologiche della preesistente normativa, introducendo soltanto due settori merceologici, quello alimentare e quello non alimentare. Tre le tipologie di esercizi commerciali previste: gli esercizi di vicinato, le medie strutture di vendita e le grandi strutture di vendita. Ma la novità più importante è senza dubbio data dall'abolizione delle vecchie licenze rilasciate dai Comuni ai sensi della legge n. 426/71 e **dall'introduzione di modelli di comunicazione standard che le imprese possono utilizzare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale**¹⁰.

Ci rendiamo conto come non sia realistico pensare di compiere un' operazione analoga rispetto ai procedimenti di competenza dello Sportello unico (che in alcuni casi possono essere estremamente più complessi): ciò non toglie che l'idea di fondo possa essere recuperata e che l'introduzione di "modelli di comunicazione" (o di domanda unica) standard da utilizzare per i procedimenti unici più semplici possa essere recuperata e in parte utilizzata.

2.3 proposte di natura normativa

Le proposte di natura "normativa" riguardano la formulazione di una nuova legge regionale sullo Sportello unico per le Imprese. Questa legge, a parere di molti responsabili di Sportelli piemontesi, aprirebbe la strada ad un rilancio delle attività degli Sportelli. Anche se gli scenari potrebbero essere molteplici non riteniamo che una iniziativa di questo tipo possa risolvere, da sola, le innumerevoli problematiche che tali responsabili manifestano oramai da molti anni.

Se la Regione Piemonte riterrà opportuno intervenire in questo ambito dovrà essere accorta nel far sì che la nuova legge non si limiti a ribadire quanto già contenuto nelle norme di carattere nazionale, ma introduca nuove misure di semplificazione di cui gli Sportelli possano beneficiare senza che questo porti necessariamente ad uno svuotamento delle loro competenze e del ruolo che per loro era stato originariamente pensato.

La soluzione che hanno scelto la Regione Sardegna e la Regione Lombardia (entrambe queste due Regioni hanno legiferato in materia di Suap e si sono preoccupate, nello stesso momento in cui hanno scritto la legge, di confezionare una modulistica uniforme da utilizzare su tutto il territorio regionale) contiene ad esempio, degli elementi di novità che possono essere analizzati ed eventualmente riproposti anche sul territorio piemontese. La Regione Lombardia ha scelto di intervenire sulle tempistiche mentre la Regione Sardegna ha posto l'accento sul principio di semplificazione e riduzione degli adempimenti

¹⁰ Il MODELLO COM 1 (esercizi di vicinato), il MODELLO COM 2 (medie e grandi strutture di vendita), il MODELLO COM 3 (comunicazione per medie e grandi strutture di vendita), il MODELLO COM 4 (spacci interni), il MODELLO COM 5 (commercio prodotti per mezzo di apparecchi automatici), il MODELLO COM 6BIS (commercio elettronico), il MODELLO COM 7 (vendita presso il domicilio dei consumatori).

amministrativi a carico delle imprese rilanciando gli istituti dell'autocertificazione (o autodichiarazione) e della dichiarazione di inizio attività (DIA), recuperando buona parte del DDL Bersani-Capezzone "Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa".

Conclusioni

Come abbiamo avuto modo di vedere, l'analisi effettuata ha dimostrato che almeno per quanto riguarda il territorio della Provincia di Torino, **non esistono solidi strumenti di interfaccia fra lo Sportello unico e gli Enti terzi. Fatta eccezione per casi particolari, il coordinamento delle attività è complessivamente molto debole e non esistono meccanismi strutturati per facilitare lo scambio di informazioni e documentazione.** Inoltre, anche se l'indagine si è concentrata sul territorio della Provincia di Torino, molti dei funzionari che si è avuto modo di intervistare svolgono la propria attività su tutto il territorio regionale: le conclusioni a cui si è giunti possono quindi essere estese anche ai territori delle altre province del Piemonte. **Si distingue, come abbiamo visto, il territorio del Verbano Cusio Ossola che ha avviato e messo a regime un sistema di governo delle attività connesse allo Sportello unico per le Imprese che ha riscosso consenso e che sta avendo buoni risultati.**

Un'immagine che può essere utilizzata per dare un'idea di fondo di come stanno le cose è quella di una pratica che giace sul tavolo di una qualsiasi delle tante Amministrazioni a cui gli Sportelli unici si rivolgono per l'acquisizione delle autorizzazioni necessarie al rilascio della "autorizzazione unica": **se pensiamo a quella pratica come ad "una delle tante", non come ad una pratica "di Sportello unico", ma come ad una qualsiasi pratica che assieme ad altre decine di pratiche aspetta di essere evasa, non siamo troppo distanti dalla realtà.** Che quella pratica riguardi o meno attività produttive, che sia o meno di competenza dello Sportello unico per le Imprese probabilmente poco importa: confluirà nel vasto universo di procedimenti amministrativi che per una ragione o per l'altra necessitano di una qualche autorizzazione.

Il presente rapporto, nato con l'idea di fornire una descrizione accurata dei meccanismi di interfaccia fra Sportello unico ed Enti terzi (si voleva indicare, con questo termine l'insieme delle misure di natura organizzativa e procedurale adottate di concerto fra Sportelli unici e Amministrazioni terze finalizzate ad una gestione più fluida dei procedimenti, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici) si è quindi in un certo senso dovuto "reinventare": una volta compreso che tali meccanismi non si sono ancora sviluppati (fatte le dovute eccezioni), si è cercato di capire perché questo sia avvenuto, quali sono i motivi che ne hanno frenato l'implementazione e quali proposte possono essere adottate per far sì che gli Sportelli unici del Piemonte possano raggiungere un più alto grado di operatività.

Un primo aspetto da sottolineare è che **la definizione di un efficace "modello organizzativo" integrato e coordinato, fra gli Enti chiamati a pronunciarsi nell'ambito dei procedimenti amministrativi di competenza dello Sportello unico, non è venuta a mancare per una precisa scelta delle singole Amministrazioni ma per una serie di circostanze diverse che si sono "stratificate" nel tempo** e che impediscono a molti Sportelli unici (anche fra quelli "universalmente" riconosciuti come dei "casi di successo") di funzionare al meglio delle proprie possibilità. Ciò non vuol dire che non vi

siano, ad oggi, delle esperienze positive di collaborazione fra Sportelli ed Enti terzi, sul territorio regionale: sono tuttavia circoscritte ad ambiti ben definiti o a specifici territori (ad esempio nel Verbano Cusio Ossola), o sono il **frutto di pratiche lavorative e prassi che si sono consolidate solo grazie alla costanza di alcuni responsabili di Sportello ed alla cortesia e disponibilità dei loro “alter ego” dislocati presso gli uffici delle Asl, dell’Arpa, dei Vigili del Fuoco, delle Province, della Regione, ecc.** Tuttavia, l’esito di un processo di riforma amministrativa così importante come quello avviato attraverso l’istituzione dello Sportello unico per le Imprese non può solo sorreggersi sulla capacità dei “singoli” funzionari di costruire ed alimentare buoni rapporti di collaborazione e scambio con i propri colleghi di lavoro. **Anche se questi elementi possono fare la differenza nel raggiungimento di determinate “performance organizzative”, non sono sufficienti a fare in modo che un percorso di riforma così oneroso possa essere portato a termine con successo.**

Un secondo elemento da considerare è il seguente: nell’universo di problematiche che interessano il sistema degli Sportelli unici, due questioni salienti sono sembrate emergere con particolare ricorrenza; vale a dire la “vischiosità organizzativa” (cioè l’insieme delle incongruenze e delle contraddizioni che emergono mettendo a confronto la norma generale con le norme di settore) e la mancata definizione dell’ambito di applicazione dello Suap (o meglio, come abbiamo visto, la difficoltà di capire quali siano le materie di competenza dello Sportello e quali non lo siano, alla luce delle scelte che le singole Amministrazioni comunali hanno fatto nel momento in cui hanno deciso di istituire, ciascuna, il proprio Sportello).

L’eterogeneità dei problemi implica una eterogeneità di proposte, da attuare per affrontare tali problemi in maniera efficace. Alcune di queste proposte non devono essere costruite da zero: vi sono infatti iniziative avviate che costituiscono già adesso una risposta ad alcuni dei problemi che sono emersi nel corso del Tavolo di lavoro che si è svolto presso la Regione Piemonte a cura dell’Osservatorio sulla Riforma Amministrativa nel mese di aprile. Alcune devono essere messe “a sistema” o devono semplicemente essere più pubblicizzate. Come abbiamo visto, tali proposte possono essere di natura più squisitamente organizzativa, di natura procedimentale o di natura normativa. Dal punto di vista delle proposte che riguardano la modifica dell’impianto normativo, queste guardano tutte alla possibilità di **formulare una legge regionale sullo Sportello unico: è la proposta che pur essendo più spesso “invocata” dai responsabili degli Sportelli, riteniamo di non dover raccomandare.** Altre Regioni hanno provveduto a muoversi in questa direzione, eppure molti Sportelli continuano ad avere complessivamente gli stessi problemi che si manifestano in Piemonte. L’esperienza del Verbano Cusio Ossola insegna inoltre che alle condizioni di adesso, pur senza una legge regionale sullo Sportello unico, le esperienze di coordinamento e di collaborazione fra Enti sono comunque possibili. **Il quadro normativo attuale, pur ricco di contraddizioni ed ambiguità, non ha quindi bisogno di una nuova norma regionale che vada ad aggiungersi alla già intricata selva di leggi e regolamenti che governano l’azione amministrativa.**

E' evidente, d'altro canto, come tali iniziative di coordinamento e di collaborazione fra Enti non siano a costo zero. Sono onerose, richiedono l'impegno e la partecipazione di differenti livelli di governo e si sviluppano a partire dalla definizione di un orizzonte comune. Tale orizzonte non è la "semplificazione" per le Amministrazioni, ma la semplificazione per i cittadini e per le imprese: è quindi possibile che alcune Amministrazioni siano chiamate ad un ulteriore sforzo al fine di raccordarsi con lo Sportello unico in maniera più efficace e a disegnare procedure che dall'interno, possono comprensibilmente essere percepite come meno semplificate che in passato.

Ai fini della redazione del presente rapporto di ricerca sono stati intervistati:

- Dr. Gianluigi Spagnuolo, Sportello Unico associato del Comune di Oleggio
- Dr. Andrea Genetti, ASL 1, Dipartimento Prevenzione
- Dr.ssa Margherita Meda, ASL 1, Servizio Igiene e Sanità Pubblica
- Dr.ssa Franca Garabello, ASL 1, Servizio Igiene e Sanità Pubblica
- Dr. Mauro Porta, Arpa Piemonte
- Dr.ssa Anna Maria Gaffodio, Arpa Piemonte
- Dr.ssa Paola Balocco, Arpa Piemonte
- Arch. Cristina Lucca, Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici del Piemonte
- Dr. Francesco Pavone, Provincia di Torino, Area Risorse Idriche e Qualità dell'Aria
- Dr.ssa Daniela Baietto, Provincia di Torino, Area Risorse Idriche e Qualità dell'Aria

