



OSSERVATORIO SULLA RIFORMA AMMINISTRATIVA



## **La semplificazione amministrativa e lo Sportello Unico per le Imprese: benefici e contraddizioni**

L'osservazione e la ricostruzione di 17 procedimenti amministrativi realmente avviati in alcuni Sportelli Unici del Piemonte

**Maggio 2007**

La ricerca è stata condotta per LaPo (Laboratorio di Politiche – Corep)  
da **Luigi Bobbio**  
e realizzata da **Marco Sartoni e Massimiliano Pacifico**  
con la collaborazione di **Paolo Testa**

Le interviste sono state realizzate da **Marco Sartoni e Massimiliano Pacifico**

Si ringraziano per il contributo critico  
Erminia Falcitelli, Segretario dell'Osservatorio sulla Riforma Regione Piemonte ed i  
Responsabili degli sportelli che hanno collaborato alla fase di ricostruzione dei  
procedimenti

## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>CAP. 1 LA FASE DI ASCOLTO DEGLI UTENTI DELLO SPORTELLO UNICO .....</b>	<b>5</b>
INTRODUZIONE .....	5
1. PROPOSTE OPERATIVE E CONFRONTO TRA GLI ATTORI .....	6
2. I RACCONTI DEGLI INTERVISTATI .....	7
3. AUTOCERTIFICAZIONE E FORMAZIONE DEI PROFESSIONISTI.....	11
4. UN BILANCIO FINALE DEI TEMI EMERSI DALLE INTERVISTE .....	12
5. LE REAZIONI DEI FUNZIONARI ADDETTI ALLO SPORTELLO .....	13
<b>CAP. 2 LA FASE DI RILEVAZIONE DEI PROCEDIMENTI.....</b>	<b>15</b>
INTRODUZIONE .....	15
1. LA RICOSTRUZIONE DEI PROCEDIMENTI .....	17
2. UN QUADRO DI SINTESI .....	48
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>57</b>

## **Introduzione**

L'obiettivo del presente progetto di ricerca è quello di completare il quadro di conoscenze attualmente in possesso della Regione Piemonte in tema di Sportello unico per le Imprese: uno strumento di semplificazione oramai noto, introdotto alcuni anni fa dal Legislatore per semplificare e migliorare i rapporti fra il mondo dell'Impresa e quello della Pubblica Amministrazione.

Per colmare alcune lacune ancora esistenti, il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno muoversi secondo due direttrici: il confronto con l'utenza dello Sportello costituita quasi interamente da professionisti ed intermediari, in un'ottica di ascolto delle istanze di questi soggetti, e l'osservazione di alcuni procedimenti realmente attivati presso alcuni Sportelli situati all'interno della Provincia di Torino (Assot, Chieri, Moncalieri, Pinerolo, Rivarolo, Settimo). Si è trattato quindi di indagare una realtà ancora poco conosciuta (l'utilizzo degli sportelli da parte degli utenti, le modalità di interazione, il grado di soddisfazione, ecc), su cui "pesano" ancor oggi alcuni "pregiudizi" di fondo (inefficienza ed inefficacia della Pubblica Amministrazione, concorrenza fra lo Sportello ed i professionisti) e di confrontarla in un secondo momento con alcuni elementi il più possibile concreti, immediati, tangibili, derivati appunto dall'osservazione di "veri" procedimenti amministrativi.

La fase di ascolto degli utenti è stata "veicolata" dalla Segreteria dell' Osservatorio attraverso lo strumento dei tavoli di lavoro. La fase di rilevazione dei procedimenti è stata invece supportata dai responsabili di alcuni sportelli che si sono resi disponibili a ricostruire quanto avvenuto presso le loro strutture: con essi si è proceduto alla ricostruzione dell'iter di alcuni procedimenti al fine di comporre un quadro quanto più dettagliato possibile di tutto quello che accade dal momento di avvio della pratica fino alla sua conclusione. Uno monitoraggio che ha permesso di tracciare il "ciclo di vita" di alcune pratiche (sia pratiche già chiuse che pratiche in corso) e di misurare là dove possibile, il contributo dello Sportello in termini di accelerazione dei tempi di risposta dalla Pubblica Amministrazione, riduzione dei costi di intermediazione a carico delle imprese, raccordo e cooperazione con le Amministrazioni deputate al rilascio dei pareri.

Il tema della "semplificazione dei procedimenti" è stato il filo conduttore di entrambe i filoni dell'analisi. La prima fase che potremmo chiamare "interlocutoria", caratterizzata dall'ascolto degli Ordini professionali, viene descritta nel capitolo 1. La seconda fase, che ha portato alla scelta ed al monitoraggio dei procedimenti è descritta, con l'ausilio di grafici e tabelle, nel capitolo 2.

## **Cap. 1      La fase di ascolto degli utenti dello Sportello unico**

### **Introduzione**

La prima fase di questa terza indagine è iniziata a partire dal racconto dell'esperienza diretta degli utenti delle strutture, contrariamente a quanto avvenuto in passato per altre indagini effettuate sullo stato di attuazione degli sportelli unici. Il punto di osservazione privilegiato di ogni ricerca rimane comunque il Comune, punto al quale in fase terminale si conclude anche questa rilevazione, attraverso l'osservazione dell'iter dei procedimenti amministrativi attivati presso gli sportelli. Tuttavia, registrare le opinioni e le istanze di coloro che prevalentemente utilizzano i servizi delle strutture comunali operanti sul territorio può servire sia a capire quali sono i problemi ancora irrisolti, sia a individuare soluzioni praticabili: vi sono infatti criticità che possono essere risolte solo per via normativa ma vi sono altre circostanze in cui la riformulazione di una disposizione normativa serve a poco e occorre invece agire su altri versanti. L'obiettivo di questa prima fase era dunque quello di descrivere il divario esistente tra i risultati attesi da parte di chi accede ai servizi e le performance offerte da alcune delle realtà effettivamente operanti, scelte non a caso ma in virtù del grande impegno profuso da tempo nell'attivazione e nella messa in opera delle strutture. Si tratta cioè di provare a spiegare perché in alcune circostanze le strutture non riescono a funzionare come originariamente previsto dal disegno di riforma o più semplicemente hanno difficoltà a operare secondo le aspettative delle imprese.

Chi sono dunque gli utenti preferenziali e abituali degli sportelli? Perché ha senso sentire le loro impressioni e i giudizi sul funzionamento delle strutture?

Anche se gli sportelli unici sono stati pensati al servizio diretto delle imprese, di solito, un imprenditore affida l'intero procedimento a un intermediario, cioè uno o più professionisti abilitati (architetto, ingegnere o commercialista), il cui compito è quello di ottenere le autorizzazioni amministrative necessarie per l'avvio o l'espansione della propria impresa. Ciò è ancora più vero in presenza di molte autorizzazioni da ottenere e quindi quando gli Enti da interpellare sono molti e la procedura è quindi complessa. L'intermediazione inoltre può rivelarsi di grande aiuto sia perché per l'imprenditore risulta difficile conoscere in modo dettagliato tutte le normative a cui quella specifica attività d'impresa è soggetta, sia perché il professionista può avere dei canali preferenziali o una rete di conoscenze all'interno della Pubblica Amministrazione che facilitano o accelerano il processo autorizzativo. Esistono pertanto ragioni tecniche legate al fatto che i progetti di impresa devono essere elaborati da

esperti di settore ma anche ragioni meno specialistiche e connesse di più alle presunte o reali conoscenze dei “meccanismi” amministrativi derivanti dall’esperienza stessa del professionista.

Se per gli aspetti di natura tecnica il ricorso da parte dell’impresa a intermediari è giustificato, è più difficile invece accettare che a parità di condizioni, occorran le conoscenze di un professionista per ottenere o agevolare la richiesta di autorizzazione. Infatti, la Pubblica Amministrazione per definizione garantisce l’imparzialità di trattamento di fronte a chiunque. Non vi è dubbio che su questo punto però le imprese continuano ad avere molti pregiudizi: la fase di insediamento dell’impresa dipende principalmente dalle risposte – positive o negative – della Pubblica Amministrazione. Il timore, ma forse è meglio dire il luogo comune più diffuso, è che questo processo possa iniziare in un momento preciso senza sapere però quando finisce. Si tratta di un retaggio del passato, fino a qualche anno fa probabilmente nemmeno del tutto ingiustificato poiché il rapporto tra Pubblica Amministrazione e utenti non garantiva a pieno la trasparenza delle procedure e la certezza dei tempi. Oggi la situazione è un po’ migliorata anche se permane la preoccupazione che il procedimento non abbia tempi definiti, nonostante siano state introdotte regole precise sui termini di rilascio dei procedimenti, leggi e regolamenti vigenti da diversi anni e infine strutture comunali destinate ad agire da unica interfaccia per l’utente, il cui compito è di smistare presso gli altri Enti i singoli atti.

## **1. Proposte operative e confronto tra gli attori**

Il rapporto di collaborazione tra il mondo delle imprese e la Regione Piemonte può considerarsi consolidato, nel senso che esistono modalità di interazione e ascolto reciproco tra associazioni di rappresentanza delle imprese e organi istituzionali della Regione, modalità peraltro non circoscritte alla sola attività dell’Osservatorio sulla Riforma Amministrativa.

Le Associazioni di categoria infatti apprezzano lo sforzo che la Regione ha compiuto, anche in tempi recenti, in tema di semplificazione in primo luogo attraverso l’attività legislativa (si veda la legge regionale 13 del 1 agosto 2005 con la quale sono state eliminate normative regionali ormai superate e la delibera della giunta regionale con cui sono stati eliminati molti regolamenti). I protagonisti della prima fase di questa indagine, ossia coloro che sono stati intervistati, hanno partecipato a un tavolo di lavoro organizzato su base provinciale che si è tenuto a Torino il 27 luglio 2006 presso la sede di Confindustria Piemonte. L’incontro, espressamente dedicato al funzionamento dello Sportello unico, ha avuto, come in occasione di precedenti tavoli svolti presso altre Province del Piemonte, l’obiettivo di raccogliere utili sollecitazioni allo scopo di migliorare ulteriormente l’azione di semplificazione da parte della Regione. La dialettica fra gli attori partecipanti al tavolo torinese (ed a quelli precedenti) ha portato alla condivisione di un documento/proposta di sintesi di una serie di azioni ed interventi da adottare. Il destinatario della proposta era la Regione e l’assessore regionale Deorsola, che nella Giunta Regionale

ha competenze in materia di autonomie locali e semplificazione amministrativa. La partecipazione è stata estesa anche ai rappresentanti degli Ordini professionali, considerato il loro interesse specifico per l'argomento che veniva affrontato, i quali oltre a sottoscrivere la proposta hanno avuto occasione di esprimere il parere sul funzionamento delle strutture e più in generale sull'efficacia dell'azione di semplificazione amministrativa.

Il documento, che è una sintesi frutto delle diverse esperienze raccolte sul campo si articola in ambiti tematici circoscritti che coinvolgono: a) la disciplina urbanistica, b) il coordinamento degli uffici alle dirette dipendenze della Regione, c) il coordinamento dei Comuni e infine d) la necessità di individuare momenti di informazione e formazione a favore degli utenti delle strutture. Al tavolo di lavoro torinese, come nel caso di precedenti tavoli organizzati dalla Regione è stato volutamente riservato spazio ad una molteplicità di soggetti diversi (l'elenco dei partecipanti è disponibile a pag. 64): alle imprese e ai loro intermediari, agli Ordini professionali, alle Associazioni di categoria, ai Comuni che sono un attore fondamentale della politica di semplificazione. Mentre i Comuni hanno avuto da sempre l'opportunità di partecipare – attraverso i referenti politici o tecnici – a gruppi di discussione sull'attuazione dello Sportello unico, vi sono altri attori, come per esempio gli Ordini professionali, che sono a lungo rimasti in disparte. Il contributo dei professionisti può invece essere una preziosa fonte di informazione, visto che conoscono le realtà del territorio piemontese, e può concretizzarsi in suggerimenti operativi per il miglioramento dell'attività di semplificazione.

Successivamente ai lavori del tavolo di quella giornata, lo staff di ricerca, ha contattato singolarmente ognuno dei partecipanti per poter approfondire ciascuna delle questioni sollevate in quella sede con lo scopo di riuscire a ottenere dettagli sul deficit di funzionamento di natura tecnica. Alla fine di ogni colloquio infine si è tentato di individuare con ogni interlocutore una soluzione effettivamente praticabile ai problemi di volta in volta identificati.

## **2. I racconti degli intervistati**

Che cosa ci hanno raccontato gli interlocutori a cui ci siamo rivolti in merito al funzionamento delle strutture comunali? Innanzitutto va detto che sono stati intervistati i referenti dell'Ordine Professionale degli Ingegneri, degli Architetti e dei Geometri di Torino. A essi vanno aggiunti i rappresentanti dell'Unione Industriale di Torino e Novara, oltre a istituzioni in qualche misura "informati sui fatti" (per esempio, l'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili di Torino, Finpiemonte, o ancora membri delle Commissioni edilizie comunali).

Il primo elemento comune emerso in ogni intervista è costituito dal fatto che *da un punto di vista teorico* lo Sportello unico è uno strumento utile, adatto alle esigenze delle imprese poiché garantisce certezza

dei tempi e uniformità delle procedure. Inoltre lo Sportello unico dovrebbe svolgere una fondamentale funzione informativa che è necessaria nelle fasi preliminari alla presentazione dell'istanza: ottenere informazioni chiare e dettagliate sui procedimenti che occorre attivare consente di risparmiare tempo e denaro all'impresa. Infine, non vi è dubbio che avere una struttura unica, che agisce da interfaccia tra impresa e Pubblica Amministrazione intesa nel suo insieme, sposta l'onere di seguire il buon andamento di ogni singola autorizzazione dall'impresa al Comune. In buona sostanza, "il giro delle sette chiese" precedentemente a carico dell'impresa spetta d'ora in poi a un Ente della Pubblica Amministrazione. In sintesi, lo Sportello unico sarebbe la soluzione giusta a un fabbisogno reale di ciascuna tipologia di impresa.

Purtroppo però *da un punto di vista pratico*, la realtà è molto differente; con riguardo all'aspetto pratico, alcuni degli intervistati sottolineano la grande utilità che potrebbe avere lo Sportello unico se riuscisse a dare ai propri utenti informazioni complete, attendibili e puntuali sull'iter del procedimento da avviare. Si rileva pertanto una carenza in primo luogo sul versante della *funzione informativa*, ossia rispetto a uno dei compiti di base delle strutture.

Il diverso stato di attuazione è il primo elemento comune a ogni intervista e sembra proprio il fattore di criticità da cui occorre partire. Per rendere chiaro qual è lo stato dell'arte delle strutture istituite e operanti in Piemonte, un interlocutore ha classificato gli sportelli in tre tipologie:

- gli *esclusi*, ossia le strutture che rimangono al di fuori del procedimento amministrativo che invece continua a seguire le vie tradizionali; questo vuol dire che in questi Comuni è come se lo Sportello unico non fosse mai nato, se non da un punto di vista formale. Ciò implica che tutto è rimasto immutato e quindi le imprese e/o i professionisti ottengono in autonomia tutte le informazioni e le autorizzazioni di cui hanno bisogno per iniziare l'attività d'impresa;
- i *ratificatori*, costituiti dalle strutture che intervengono solo nella fase terminale dell'iter prendendo atto di tutti i procedimenti che sono stati ottenuti da parte dei professionisti presso altre amministrazioni. La situazione da un punto di vista pratico in questo caso è identica al caso precedente con la differenza che i professionisti devono pure recarsi alla fine del procedimento presso lo Sportello unico per chiedere di emettere il provvedimento finale. Paradossalmente in questa circostanza lo Sportello unico rappresenta un ulteriore aggravio del procedimento;
- gli *efficienti*, rappresentano le realtà comunali in cui sono presenti strutture con funzionari laboriosi, solerti e intraprendenti, i quali godono della fiducia da parte dei professionisti poiché hanno dimostrato competenza, affidabilità e abilità nel riuscire a portare a termine il procedimento amministrativo, attraverso l'impiego di ogni tipo di risorsa; di solito quindi il successo è connesso al personale che lavora presso queste strutture e alla loro abilità di risolvere i problemi che possono sopraggiungere.



Anche se il quadro complessivo che emerge da questa classificazione non è molto confortante la sintesi che è stata elaborata dall'interlocutore è abbastanza realistica: ci troviamo pertanto di fronte a un'attuazione degli sportelli unici a macchia di leopardo sull'intero territorio.

Questa distinzione tra le tipologie di strutture è stato un elemento ricorrente e comune a gran parte delle interviste. Per questa ragione, lo staff di ricerca ha ritenuto utile approfondire gli elementi connessi al miglioramento di quelle strutture che hanno registrato una utilità effettiva alla semplificazione delle procedure, lasciando invece da parte le altre due tipologie. I motivi per cui l'attuazione di alcune riforme amministrative, tra cui va inserito a pieno titolo lo Sportello unico per le attività produttive, avviene soltanto da un punto di vista formale e non sostanziale è già stato oggetto di altre indagini.<sup>1</sup>

Malgrado esistano delle esperienze positive, anche nelle strutture efficienti si rilevano dei problemi relativi alla *difficoltà di coordinamento* con gli altri Enti della Pubblica Amministrazione di volta in volta chiamati in causa per il rilascio di un'autorizzazione amministrativa, oppure con altri uffici comunali diversi dallo Sportello unico (settore commercio, edilizia, etc...). Il deficit di coordinamento si traduce, quasi sempre, nella mancanza di rispetto dei tempi previsti dal procedimento, ossia i 90 giorni indicati per legge. Eppure non è una novità registrare la difficoltà di coordinamento tra uffici ed Enti diversi: ciò che stupisce è che a distanza di otto anni dall'istituzione dello Sportello unico<sup>2</sup> non sia ancora stata trovata una soluzione organizzativa e/o normativa al problema con ciascuno degli Enti più frequentemente coinvolti (Vigili del Fuoco, Provincia, Regione). Per contro va detto che, almeno sul fronte delle autorizzazioni sanitarie e di competenza delle ASL, si è invece quasi ovunque rilevata una collaborazione che può dirsi ormai collaudata. Questo risultato è probabilmente frutto delle direttive e delle linee guida impartite dalla Regione Piemonte alle ASL operanti sul proprio territorio.

Oltre ai ben noti problemi di coordinamento, sui quali è possibile incidere grazie a protocolli e accordi tra amministrazioni, si aggiunge un fattore ancora più serio e connesso alla imprevedibilità delle procedure. In altre parole, i professionisti ma come vedremo nel paragrafo successivo anche i responsabili di sportello, lamentano l'*assenza di criteri univoci* per il rilascio di autorizzazioni identiche. Può capitare che a fronte della stessa richiesta e a parità di condizioni si ottengano inspiegabilmente risposte diverse. Dunque l'impressione generale è che, a prescindere dalle normative, non esistano delle indicazioni certe e chiare in base alle quali si riesce o meno a ottenere il parere positivo di un Ente. Questa situazione è rappresentata in maniera eloquente da una frase pronunciata da un intervistato: "*ogni procedimento è un caso a sé, ogni volta è una lotteria*". Peraltro, non si tratta di una forzatura della

---

<sup>1</sup> Cfr. Pacifico M., "Come nasce lo Sportello Unico per le imprese: l'analisi dell'esperienza piemontese" (2001) e report dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione Piemonte realizzato da Sartoni M., Andolina L. e Testa P. (2005) "Lo Sportello Unico per le attività produttive in Piemonte: un possibile modello di front end per i servizi decentrati"

<sup>2</sup> Il Dpr sull'istituzione dello Sportello Unico è entrato in vigore il 27 maggio 1999.

realità da parte degli intervistati dal momento che anche alcuni rappresentanti degli Enti autorizzatori confermano questi fatti: a fronte dello stesso progetto da esaminare l'esito può variare anche a seconda del funzionario che lo prende in esame e ciò può avvenire in virtù di interpretazioni più o meno estensive delle norme vigenti. Sull'esito finale, influisce ancor di più l'illustrazione generale e le spiegazioni orali fornite dai professionisti in merito a come è stato progettato l'intervento. Del resto, anche per coloro che sono chiamati ad autorizzare o respingere una richiesta, la possibilità di avere ulteriori delucidazioni e chiarimenti è un elemento fondamentale che serve a prendere la giusta decisione. La presentazione "asettica" di un disegno o di un modulo trasmesso dal Comune sede di sportello, pare quindi non essere sufficiente a raccogliere tutti gli elementi per accogliere o respingere la domanda.

A queste argomentazioni i funzionari amministrativi di alcuni Enti autorizzatori interpellati in altre indagini effettuate in passato<sup>3</sup> rispondono come non vi sia possibilità di interrompere il rapporto diretto con l'utenza e il confronto con il richiedente. Da ciò dipenderebbe, secondo gli Enti chiamati a esprimere un parere, uno dei difetti dell'impianto normativo costruito intorno allo Sportello unico, anche se, ribaltando il problema dalla parte dell'utenza, si potrebbe controbattere sostenendo che proprio questo rappresenta il vero punto di forza del disegno legislativo.

Tuttavia, se non vi è modo di esaminare una domanda senza far ricorso a procedure o comportamenti tradizionali (ossia l'accompagnamento e la spiegazione verbale del progetto da parte del professionista) con la persistenza di oneri a carico dell'impresa, viene meno tutto l'impianto su cui si regge lo Sportello unico.

Pertanto, riconoscendo in misura tuttora rilevante il grado di discrezionalità da parte dei soggetti deputati ad autorizzare o respingere una domanda, i professionisti continuano a ritenere opportuno seguire personalmente il buon andamento della domanda presso ogni singolo Ente o ufficio coinvolto invece che delegare questo onere allo Sportello unico.

In sostanza, se non vi è modo di capire, né di sapere, a quali condizioni una certa autorizzazione viene rilasciata da parte di amministrazioni terze, risulta difficile far funzionare al meglio le strutture anche laddove operano dei funzionari di sportello competenti e motivati.

Dall'analisi emerge dunque che le problematiche da risolvere sono legate sia a questioni di carattere normativo, sia a fattori organizzativi. Su questo ultimo punto per esempio si rileva che l'utilizzo di *procedure informatizzate* per la trasmissione delle domande è ancora poco diffusa. Questo è un fattore di debolezza che incide anche sul deficit di attuazione dell'intero sistema: se i sistemi operativi dei diversi enti non riescono a dialogare (tecnicamente si parla di interoperatività) l'invio delle domande non può che avvenire in maniera tradizionale (tramite posta, corriere o consegna a mano). Del resto, è sufficiente pensare che ogni amministrazione coinvolta appartiene a un livello di governo differente per

---

<sup>3</sup> *ibidem*

territorio o per competenza: i Vigili del Fuoco utilizzano il sistema adottato dal Ministero degli Interni, la Sovrintendenza quello del Ministero dei Beni Culturali, e così via.

Pertanto, se sul versante del front-office va registrata la diffusione abbastanza capillare presso i siti web di ciascuno Sportello di modulistica in formato elettronico necessaria a presentare la domanda, la situazione sul fronte del back-office invece continua a far registrare problemi ancora irrisolti.

Affrontando il tema della semplificazione amministrativa non poteva mancare un riferimento alla *Conferenza di Servizi* e anche su questo punto il giudizio di sintesi più comune è racchiuso in una frase:

*“In linea di principio la Conferenza dei Servizi funziona. Poi però quello che succede è che o le persone convocate non vengono o che vengono ma senza avere avuto il tempo di istruire la pratica. Non hanno poi ovviamente la possibilità di pronunciarsi subito sulla pratica in questione. Inoltre, spesso vengono dei funzionari che non hanno le deleghe per potere prendere delle decisioni e vengono solo ad ascoltare. Si perde quindi solo tempo”.*

In sostanza, anche per la Conferenza di Servizi si sottolinea l'utilità teorica dello strumento e l'impraticabilità o l'eccessiva difficoltà a tradurre lo strumento in effettiva semplificazione della procedura.

### **3. Autocertificazione e formazione dei professionisti**

Riguardo al ricorso ancora piuttosto raro dell'*autocertificazione* gli intervistati ci aiutano a capire le difficoltà tuttora esistenti: i professionisti sono restii ad autocertificare alcuni procedimenti proprio a causa del fatto che, in assenza di un'applicazione della normativa chiara e univoca, si può correre il rischio in fase di controllo successivo – quindi a progetto già eseguito ed ultimato – che l'Ente richieda modifiche sostanziali al progetto. Tali variazioni comportano un aggravio dei costi e una perdita di ulteriori tempi a carico dell'impresa che sarà costretta malvolentieri ad adeguarsi; tuttavia, l'impresa non è l'unica a pagare i costi di questa verifica successiva poiché questa circostanza può nuocere anche alla reputazione del professionista.

Per ovviare a tali e tanti eventuali inconvenienti il professionista e l'impresa decidono quindi, il più delle volte, di non fare ricorso ai procedimenti autocertificati e di attendere pazientemente l'autorizzazione espressa delle amministrazioni chiamate in causa. E non è detto che tali autorizzazioni pervengano nei termini previsti per legge.

Un ultimo fattore ricorrente rilevato da parte degli intervistati non concerne il funzionamento delle strutture e della Pubblica Amministrazione in generale; è al contrario una autocritica che viene rivolta direttamente ai professionisti iscritti ai diversi ordini ed è connessa alla loro carente preparazione. In

pratica, vi è la consapevolezza che non tutti gli iscritti all'ordine professionale abbiano un *livello adeguato di competenza*, soprattutto da qualche anno a questa parte. Ciò incide negativamente sull'iter autorizzativi, per esempio quando vi è approssimazione nella stesura degli elaborati, oppure quando vi è una conoscenza poco approfondita delle normative di settore. Tale deficit costituisce un problema sia sulle modalità con cui vengono presentate le istanze agli sportelli, sia sulla qualità delle autocertificazioni che potrebbero prodursi.

Se una domanda viene presentata in maniera completa, accompagnata dalla documentazione puntuale necessaria per ogni singola autorizzazione, diminuisce la probabilità di vedere interrompere l'iter amministrativo per richiesta di integrazione da parte di Enti terzi. In molte circostanze, l'esperienza degli addetti allo Sportello gioca un ruolo fondamentale: fino a quando la domanda non è completa in ogni sua parte, il responsabile di Sportello consiglia al professionista di non trasmetterla ufficialmente (trasmissione che avviene con l'assegnazione di un numero di protocollo presso il Comune sede di sportello) onde sospendere fin da subito il termine per la richiesta di integrazioni già da parte dello Sportello unico, ancora prima che da altri Enti.

In sostanza, nella fase di pre-istruttoria precedente all'avvio formale dei termini, i funzionari di Sportello e i professionisti collaborano fianco a fianco fino al momento in cui ogni elemento utile all'istruttoria non è stato prodotto. Naturalmente, è proprio sulla durata della pre-istruttoria che incide la capacità e la competenza dei professionisti.

Pertanto, sia ai fini di accelerare l'iter dei procedimenti, sia ai fini della produzione di autocertificazioni corrette sotto ogni profilo di legge, è importante anche per gli ordini professionali favorire percorsi formativi e di aggiornamento dei propri iscritti onde evitare di mettere a repentaglio le sorti delle imprese alle quali si forniscono servizi di assistenza e consulenza.

#### **4. Un bilancio finale dei temi emersi dalle interviste**

Uno spunto finale di riflessione ci viene fornito dal giudizio complessivo che viene richiesto agli interlocutori riguardo al funzionamento delle strutture. Quando agli intervistati viene formulata la domanda diretta "ritiene che lo Sportello unico sia l'ennesimo passaggio amministrativo in più a carico delle imprese?" le risposte sono quasi unanimemente affermative. Ciò significa che allo stato attuale una parte significativa dei professionisti e delle Associazioni di categoria percepiscono lo Sportello unico come un ulteriore aggravio del procedimento, in pratica le faticose "sette chiese" sono diventate otto. Alcuni non fanno mistero del fatto che in alcune circostanze, in fase di avvio di un procedimento, decidono deliberatamente di evitare di fare ricorso alle strutture comunali e di utilizzare invece le proprie "corsie preferenziali" per avere maggiori garanzie sul buon esito della domanda presentata.

La conclusione a cui si giunge al termine della prima fase dell'indagine è piuttosto sconcertante ma lo è anche il bilancio sullo stato di attuazione della riforma che emerge a distanza di parecchi anni dall'istituzione delle strutture.

## **5. Le reazioni dei funzionari addetti allo Sportello**

Come hanno accolto le critiche sollevate dagli intervistati i responsabili di Sportello? Per capirlo abbiamo invitato un numero ristretto di addetti a un incontro nel quale è stato fatto un resoconto della prima fase di indagine effettuata evidenziando i principali giudizi emersi. Alcune delle frasi più eloquenti dello stato d'animo dei professionisti sono state estrapolate dalla trascrizione delle interviste e sono state letteralmente citate e riportate.

I sentimenti dei partecipanti sono stati contrastanti: da un lato vi era la soddisfazione del veder riconosciuto il ruolo delle strutture più virtuose come pure l'impegno profuso da parte dei responsabili nel tentare di concludere positivamente il procedimento amministrativo: la competenza e la responsabilizzazione dei funzionari comunali veniva quindi "certificata". Dall'altro lato però, i professionisti e le Associazioni di categoria hanno messo a nudo tutte le difficoltà operative di funzionamento delle strutture, senza peraltro addebitare oltremodo il cattivo funzionamento ai responsabili delle strutture identificate come quelle più efficienti. Discorso a parte invece va fatto per le strutture che esistono solo sulla carta.

Paradossalmente, le conclusioni a cui pervengono i professionisti sono le medesime a cui si è giunti in passato in altre indagini che hanno visto come protagonisti esclusivi i funzionari dello Sportello unico. Sia gli uni che gli altri lamentano l'imprevedibilità del procedimento, la disomogeneità dei comportamenti da parte delle amministrazioni terze e l'eccessiva discrezionalità nell'interpretazione delle normative da parte di ciascun Ente.

La condivisione di problematiche comuni da parte di soggetti che in fondo rivestono ruoli completamente differenti serve a confutare un ulteriore luogo comune che ha accompagnato l'istituzione delle strutture comunali: una delle potenziali insidie connesse alla riforma di semplificazione sembrava dovesse essere una possibile "concorrenza" tra professionisti o consulenti di impresa da una parte, e Sportelli unici dall'altro. La preoccupazione di fondo era che la riduzione dei tempi a favore dell'impresa e il trasferimento dell'onere di ottenere tutti i pareri alle strutture comunali avrebbe in qualche modo danneggiato l'attività di consulenza dei professionisti. Tuttavia, le imprese necessitano del supporto di esperti di settore anche per questioni diverse dalle autorizzazioni amministrative e quindi questo timore è stato scongiurato, visto che l'esperienza dei professionisti non è stata affatto messa in disparte dalle imprese. Al contrario invece, i racconti narrati in questa indagine ci

dicono che professionisti e responsabili di Sportello possono collaborare in maniera proficua. Il problema pertanto non è una temuta competizione tra queste due figure ma quello che avviene nel momento in cui la domanda viene smistata dallo Sportello presso gli altri Enti e le modalità con cui la domanda effettua faticosamente il percorso inverso.

## **Cap. 2      La fase di rilevazione dei procedimenti**

### **Introduzione**

La fase di rilevazione dei procedimenti è stata effettuata nel corso del mese di febbraio 2007: così come per la precedente fase di analisi (le interviste agli Ordini professionali) anche in questa seconda fase si è cercato di introdurre un elemento di novità nel percorso di analisi, non più finalizzato solo alla ricostruzione e descrizione dello Sportello unico a partire dall'osservazione "esterna" delle strutture, ma dall'interno, a partire dall'osservazione di alcuni procedimenti realmente attivati. Una nuova prospettiva, che pur ruotando attorno agli interrogativi di sempre (come funzionano gli sportelli unici in Piemonte? Servono? Quali scenari si possono delineare alla luce dei nuovi strumenti normativi individuati dal legislatore?) pone l'accento su dimensioni più immediatamente "misurabili" (prima fra tutte, i tempi di avvio e conclusione dei procedimenti) e meno legate alla percezione degli interlocutori (principalmente responsabili di Sportello) che si era più volte provveduto a intervistare in profondità in occasione di precedenti ricerche.

Gli "addetti" ai lavori, cioè i responsabili degli Sportello, hanno comunque partecipato al lavoro di ricerca attraverso un primo contributo in occasione di un incontro preliminare alla fase di osservazione dei procedimenti e offrendo poi ricostruzioni puntuali di quanto accaduto utilizzando ed integrando l'ampia documentazione cartacea in occasione dei successivi incontri realizzati presso le strutture.

La fase di rilevazione dei procedimenti, ha inoltre rappresentato l'occasione per fare luce e per cercare riscontri oggettivi rispetto a quanto emerso nell'ambito delle interviste realizzate agli Ordini professionali. Come avremo modo di capire, se da un lato sono risultati condivisibili alcuni dei giudizi emersi ascoltando gli Ordini ed alcuni utenti di sportelli, d'altra parte alcuni di questi giudizi non hanno trovato un riscontro oggettivo e sono risultati almeno in parte legati a "credenze" e "luoghi comuni" riguardanti l'operato della Pubblica Amministrazione che non sempre corrispondono al vero.

Come già evidenziato, ai responsabili intervenuti all'incontro preliminare sono state sottoposte le questioni più rilevanti emerse nel corso della precedente fase di analisi e con essi sono stati individuati i procedimenti che sono stati poi oggetto della rilevazione. Sono stati coinvolti più precisamente sei responsabili di procedimento di sei differenti sportelli unici in forma associata di medie dimensioni tutti situati all'interno della Provincia di Torino.

Per evitare qualsiasi tentazione di confronto e classificazione, nei successivi paragrafi chiameremo questi sportelli con le lettere dell'alfabeto (Sportello A, Sportello B, ecc) e distingueremo i procedimenti con dei caratteri numerici (procedimento n. 1, procedimento n. 2, ecc) senza riportare i nomi delle

imprese richiedenti e dei territori comunali interessati: quello che interessa non è infatti in questa sede una valutazione della performance delle singole strutture, ma una ricostruzione accurata del “ciclo di vita” di alcune pratiche ultimate nel tentativo di misurare, dove possibile, il contributo dello Sportello in termini di accelerazione dei tempi di risposta dalla Pubblica Amministrazione, riduzione dei costi di intermediazione a carico delle imprese, raccordo e cooperazione con le amministrazioni deputate al rilascio dei pareri.

Così come era stato previsto, la scelta dei procedimenti è stata tale da garantire un’analisi sufficientemente eterogenea dell’universo di riferimento (sono stati esaminati più procedimenti per ogni Sportello preso in considerazione) ma nel contempo sufficientemente omogenea (sono stati considerati gli stessi procedimenti, o almeno procedimenti “simili” fra uno Sportello e l’altro): l’idea è stata quella di prendere in considerazione i procedimenti più ricorrenti di media complessità, che contemplassero almeno due o tre autorizzazioni. Spesso infatti le pratiche cosiddette “semplici” (che richiedono ad esempio la sola autorizzazione di un Ufficio tecnico) non transitano dagli sportelli unici in base al principio del non aggravio del procedimento. In due circostanze si è presentata l’opportunità di ricostruire procedimenti di tipo complesso caratterizzati dalla presenza di una molteplicità di attori e di Enti coinvolti. Come avremo modo di vedere, in entrambe le circostanze, il ruolo degli sportelli è stato decisivo al buon esito della vicenda.

Rispetto alle pratiche osservate, si è prestato attenzione ad una ampia serie di elementi: la modalità di presentazione della pratica, i tempi di avvio e conclusione dell’iter procedimentale, il ruolo svolto dai professionisti, la modalità di interazione con gli Enti terzi. Altre variabili da cui trarre indicazioni utili sono state: le attività ed i passaggi “ridondanti”, i nodi critici le strozzature, i vuoti di responsabilità, la qualità e quantità del ricorso all’intermediazione, l’utilizzo della autocertificazione, il ricorso alla Conferenza dei Servizi, gli eventuali errori nella compilazione e presentazione della pratica, la modalità di richiesta delle integrazioni, le sospensioni dei termini, ecc. Un ampio ventaglio di informazioni che dopo una successiva rielaborazione e accorpamento ha fornito un quadro d’insieme di un certo interesse.



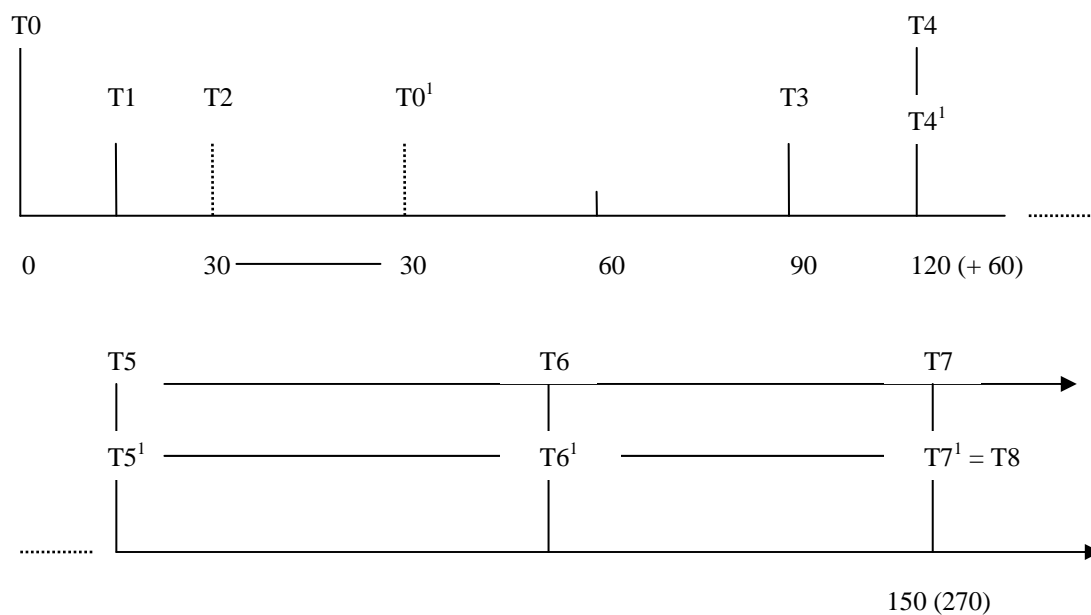
## 1. La ricostruzione dei procedimenti

I procedimenti che interessano lo Sportello unico per le imprese possono essere di due tipi: il procedimento semplificato ed il procedimento tramite autocertificazione. I procedimenti che hanno interessato l'analisi sono tutti di tipo semplificato (come del resto la maggior parte dei procedimenti amministrativi avviati presso gli sportelli). Alcuni di questi procedimenti hanno visto l'attivazione della Conferenza dei Servizi. Nel successivo schema rappresentiamo l'iter di un procedimento semplificato in base a quanto previsto dalla normativa. Uno schema simile sarà utilizzato per rappresentare graficamente i procedimenti che si è provveduto a ricostruire presso gli sportelli. Ogni procedimento sarà inoltre corredato da una scheda sintetica contenente informazioni sulle tempistiche delle amministrazioni coinvolte nel procedimento (alcune di queste compaiono più volte dato che possono esserci più pronunciamenti a seguito ad esempio di più richieste di integrazioni effettuate). Alcune tempistiche sono visualizzate con delle frecce anche nelle rappresentazioni grafiche: queste indicazioni non riguardano i tempi di risposta degli Enti coinvolti nel procedimento, ma alcuni tempi di "attraversamento" della pratica a cui si è ritenuto opportuno dare evidenza. Alcune considerazioni a margine dei procedimenti completano il quadro.

I procedimenti che sono stati oggetto di rilevazione sono stati in tutto 17.

Fig. 1

Il procedimento semplificato



legenda

- T 0:** presentazione della domanda allo Sportello, avvio del procedimento. Possono esserci degli incontri preliminari per visionare e discutere della documentazione
- T1:** invito agli Enti competenti a pronunciarsi entro i termini: 90 giorni ovvero 120 giorni in caso di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) più eventuale richiesta di proroga non superiore a 60 giorni.
- T2:** eventuale richiesta di integrazioni documentali da parte di uno o più Enti e trasmissione all'interessato: sospensione dei termini
- T0<sup>1</sup>:** presentazione della documentazione integrativa e ripresa della decorrenza dei termini
- T3:** concessione delle autorizzazioni da parte delle amministrazioni terze (caso a), oppure pronuncia negativa di uno o più Enti (caso b) o mancata pronuncia di uno o più Enti (caso c)
- T4:** se tutte le autorizzazioni sono pervenute si provvede a chiudere il procedimento con esito positivo. Nei casi b e c si provvede alla pronuncia negativa, al rigetto dell'istanza ed alla conclusione del procedimento con esito negativo
- T4<sup>1</sup>:** eventuale richiesta dell'interessato della convocazione di una Conferenza dei Servizi (CdS) per discutere le modifiche al progetto affinché possa avere esito positivo
- T5:** il responsabile del procedimento convoca una Conferenza dei Servizi al fine di ottenere le pronunce necessarie
- T5<sup>1</sup>:** può essere il sindaco su richiesta dell'interessato a convocare una Conferenza dei Servizi in contraddittorio
- T6:** la Conferenza dei Servizi si riunisce e fissa i termini entro cui concludere l'istruttoria
- T6<sup>1</sup>:** la Conferenza dei Servizi in contraddittorio si riunisce e indica le modifiche da apportare al progetto perché possa essere approvato

**T7:** la Conferenza dei Servizi assume la determinazione che tiene luogo del provvedimento conclusivo e di ogni consenso richiesto dalla vigente normativa

**T7<sup>1</sup>:** la Conferenza dei Servizi redige un verbale con il quale l'interessato si impegna ad apportare al progetto le modifiche prescritte

**T8:** viene comunicato l'esito della Conferenza dei Servizi. E conclusione del procedimento.

**Nota:**

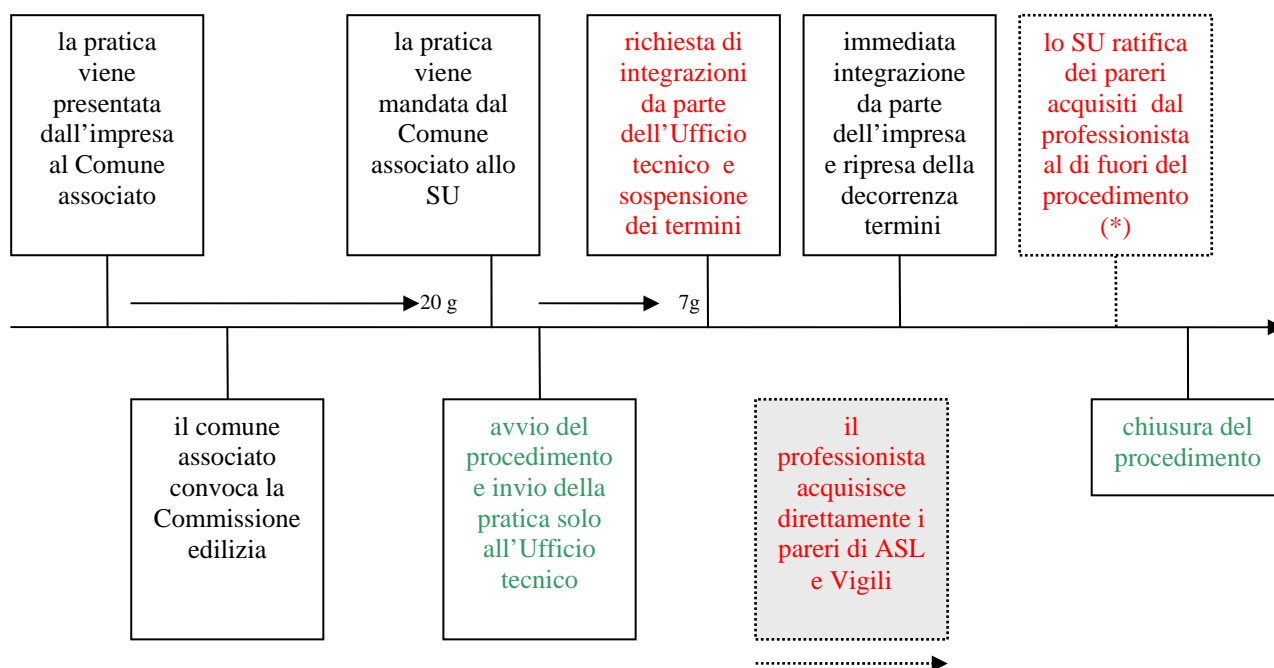
Il procedimento si conclude entro il termine di 150 giorni (ovvero 270 in caso si VIA). La disciplina della Conferenza dei Servizi prevede infine che la Conferenza assuma le decisioni a maggioranza dei partecipanti e, pertanto, l'eventuale mancata pronuncia di uno o più Enti, ad eccezione di quelli preposti alla tutela ambientale, paesaggistica e della salute dei cittadini non compromette né l'esito della Conferenza né il rispetto dei termini.

**Sportello A:**

Lo sportello A è di tipo associato: i comuni associati sono in tutto 6, ognuno con un proprio front office: i comuni si occupano quindi autonomamente dell'accoglienza della pratica e la inviano allo Sportello nel momento in cui si valuta che esistono degli elementi di complessità. La piena operatività non è mai stata raggiunta (si hanno meno di 10 pratiche all'anno, quasi tutte provenienti dai comuni associati) ed è in corso una riflessione su di una possibile riorganizzazione delle attività. Lo strumento sembra quindi essere poco utilizzato dai professionisti e dalle imprese, ed ancor prima, poco conosciuto. Si lamenta in particolare una scarsa dotazione di competenze tecniche, cioè di personale interno allo Suap in grado di dialogare efficacemente con l'esterno e "internamente" con l'Ufficio tecnico del proprio Comune: si prevede per il futuro di integrare una risorsa dall'Ufficio tecnico o acquisire una nuova risorsa che possa colmare le attuali lacune esistenti. Ad oggi, se le pratiche investono le competenze dell'Ufficio tecnico, questo, di fatto, assume il controllo del procedimento, lasciando allo Suap solo il compito di avvio e di chiusura dello stesso.

I procedimenti analizzati sono stati in tutto 3

- 1 procedimento n. 1: ampliamento di una attività produttiva
- 2 procedimento n. 2: avvio di una attività commerciale
- 3 procedimento n. 3: ampliamento impianto di distribuzione di carburanti

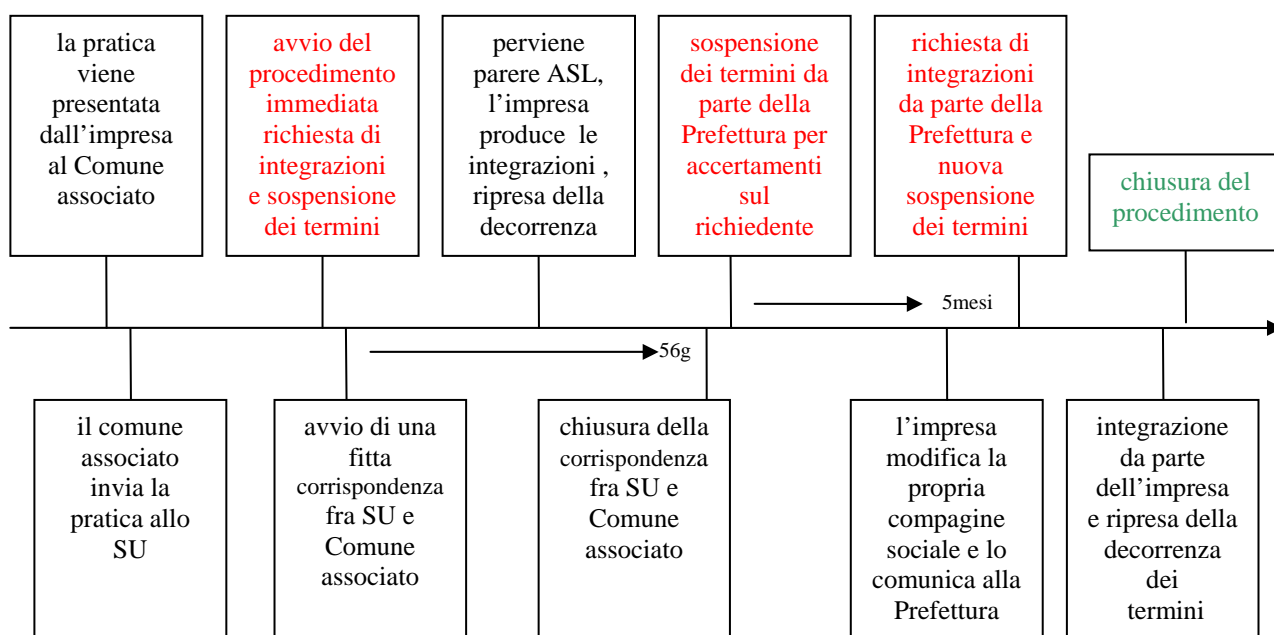
**Procedimento n. 1: ampliamento di una attività produttiva**

(\*) pareri acquisiti dal professionista al di fuori del procedimento

SCHEDA 1			
.....			
<b>procedimento n. 1 ampliamento di una attività produttiva</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
1 mese	Comune associato	20 g. fra accoglimento e invio	no
	Ufficio tecnico	7 g.	si
	ASL	parere acquisito dal professionista	n.d.
	Vigili del fuoco	parere acquisito dal professionista	n.d.
	Arpa	parere acquisito dal professionista	n.d.

In questo primo caso i tempi di conclusione sono più che accettabili: le tempistiche vengono rispettate. La pratica viene presentata dal professionista presso il Comune associato che decide in un secondo momento di inviarla alla struttura centrale. Si osserva quindi solo un rallentamento nella fase preliminare del procedimento dovuta alla necessità di convocare la Commissione Edilizia da parte del Comune associato. Al di là della tempistica, è evidente tuttavia che la maggior parte del lavoro è stato svolto dal professionista, che ha deciso autonomamente di interloquire con gli Enti terzi (verosimilmente ASL, e Vigili del fuoco, Arpa) e di raccogliere i pareri necessari. Un “pezzo” del procedimento si completa quindi al di fuori di quello “ufficialmente” avviato dallo Sportello che si limita ad interfacciarsi con un'unica amministrazione. Lo Suap agisce in questo caso da “ratificatore” (prende atto di autorizzazioni rilasciate “altrove”) e come semplice elemento di raccordo fra l'impresa, il Comune associato e l'Ufficio tecnico del proprio Comune. Si osserva una richiesta di integrazione. Nessuna pratica è autocertificata e non si rende necessario il ricorso alla Conferenza dei Servizi.

Procedimento n. 2: avvio di una attività commerciale

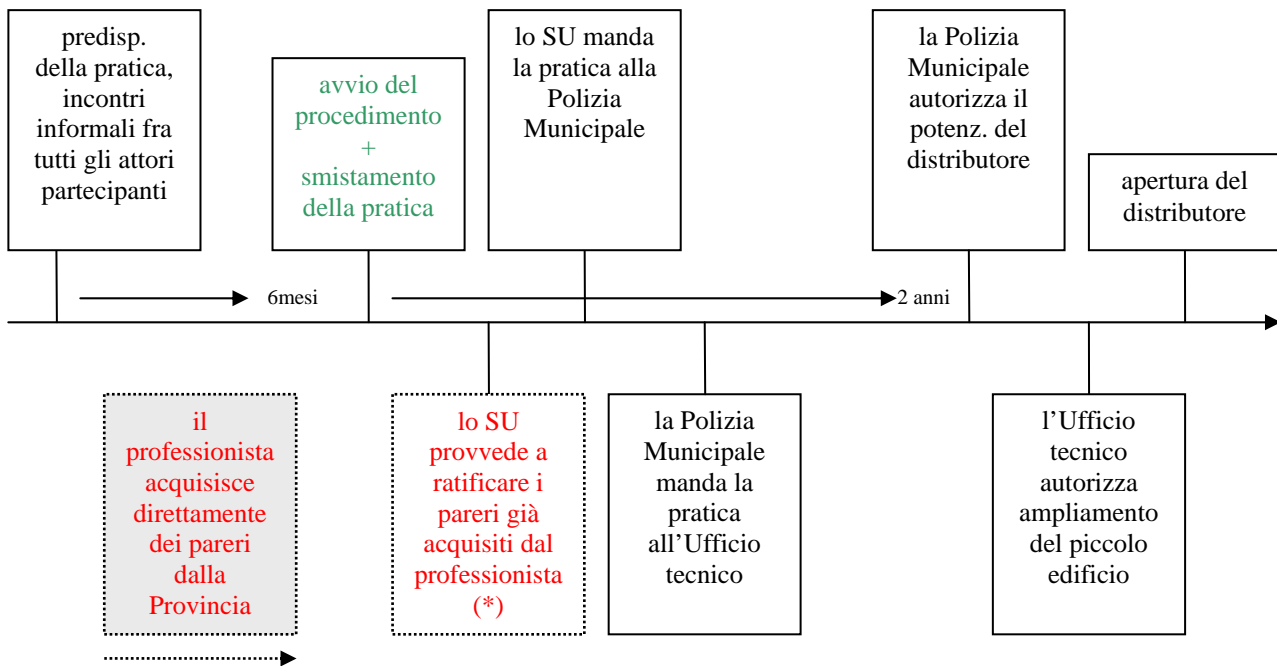


SCHEDA 2			
.....			
<b>procedimento n. 2 avvio di una attività commerciale</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
1 anno circa	Comune associato	5 g.	no
	ASL	1 mese e 18 g.	no
	Prefettura	n.d.	si
	Ufficio commercio	n.d	n.d

In questo secondo caso si possono individuare due momenti particolarmente critici: il primo si colloca dopo l'avvio del procedimento, quando si rileva una fitta corrispondenza fra lo Sportello unico ed il Comune associato (è lo Sportello a chiedere della documentazione integrativa e degli ulteriori chiarimenti in merito alla documentazione prodotta). Sempre nella fase iniziale (il giorno stesso dell'avvio del procedimento) è lo stesso Sportello a chiedere alcune integrazioni all'impresa (una visura camerale), duplicando le fonti di richiesta per l'impresa. Quest'ultima, dal canto suo, ha impiegato ben 48 giorni per rispondere alla richiesta dello Sportello, provocando un notevole allungamento dei tempi. Il secondo momento critico, è l'intervento della Prefettura, che sblocca il procedimento solo dopo

alcuni mesi, dopo che si verifica un cambio nella compagine sociale del soggetto richiedente. Le tempistiche della Prefettura sono in effetti particolarmente dilatate ma è possibile ipotizzare che oltre alle necessarie verifiche, il soggetto richiedente non avesse i requisiti per poter esercitare l'attività commerciale in questione: fino a che la posizione del soggetto richiedente non si è regolarizzata, non sono stati fatti passi avanti e per 5 mesi il procedimento è rimasto di fatto bloccato. Rimane il problema della mancanza di informazione allo Sportello, che formalmente si trova ad essere referente unico dell'impresa senza però avere la piena conoscenza della procedura. Si osservano due di richieste di integrazione. Nessuna pratica è autocertificata e non c'è stato ricorso alla Conferenza dei Servizi.

Procedimento n. 3: ampliamento impianto di distribuzione di carburanti  
(con ampliamento di un piccolo edificio annesso)



(\*) Pareri acquisiti dal professionista al di fuori del procedimento

SCHEDA 3			
.....			
<b>procedimento n. 3 ampliamento impianto di un distributore di carburante</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
2 anni e 6 mesi circa	Polizia Municipale	2 anni	no
	Ufficio tecnico	1 mese e 7 g.(*)	no
	Provincia	n.d.	n.d.
	Vigili del fuoco	n.d.	n.d.

(\*) calcolati a partire dall'autorizzazione al potenziamento dato dalla Polizia Municipale

In questo ultimo caso, il mancato rispetto delle tempistiche appare essere la questione più insoddisfacente. Il ruolo dello Sportello sembrerebbe inoltre poco rilevante, quasi soltanto “di passacarte”. La pratica viene infatti preliminarmente discussa fra i vari interlocutori (ma fra questi non figura lo Sportello), circa 6 mesi prima della presentazione della domanda. Ricevuta la pratica, lo Suap la trasmette alla Polizia Municipale comprensiva già delle autorizzazioni della Provincia acquisite in precedenza dal professionista. Alcuni pareri (Provincia e Vigili del fuoco successivamente) vengono acquisiti “al di fuori” del procedimento. Il procedimento quindi viene gestito da tre diversi interlocutori: l’impresa, tramite il proprio professionista, la Polizia Municipale con tempistiche particolarmente dilatate, l’Ufficio tecnico che si pronuncia solo in fase conclusiva: è infatti possibile che l’Ufficio tecnico prima di procedere abbia “atteso” che la Polizia municipale autorizzasse il potenziamento del distributore. L’atto sembra inoltre perfezionarsi nelle mani del richiedente (come si vede dalla ricostruzione grafica non risulta alcun provvedimento finale da parte dello Sportello). Dalla documentazione raccolta non risultano richieste di integrazione, anche se è possibile ipotizzare che la Polizia Municipale abbia avuto, nell’arco dei due anni, qualche contatto con l’impresa e con il professionista di cui lo Sportello è rimasto all’oscuro. Nessuna pratica è autocertificata e non c’è ricorso alla Conferenza dei Servizi.



**Sportello B:**

Lo sportello B è di tipo associato: i comuni associati sono in tutto 8 ognuno con un proprio front office. Come nel caso precedente, la piena operatività è stata raggiunta da tempo: si hanno diverse decine di pratiche l'anno (46 nel corso dell'anno 2006). Un pre-istruttoria precede l'avvio del procedimento. Se il professionista non è interessato alla pre-istruttoria, la pratica viene comunque avviata ma in forma di bozza: se la documentazione è completa e non è necessario chiedere integrazioni si dà successivamente inizio al procedimento. I rapporti con gli Enti terzi sono giudicati buoni, con particolare riguardo al caso dell'ASL. Rallentamenti vengono tuttavia segnalati nella trasmissione dei pareri da parte dei Vigili del fuoco.

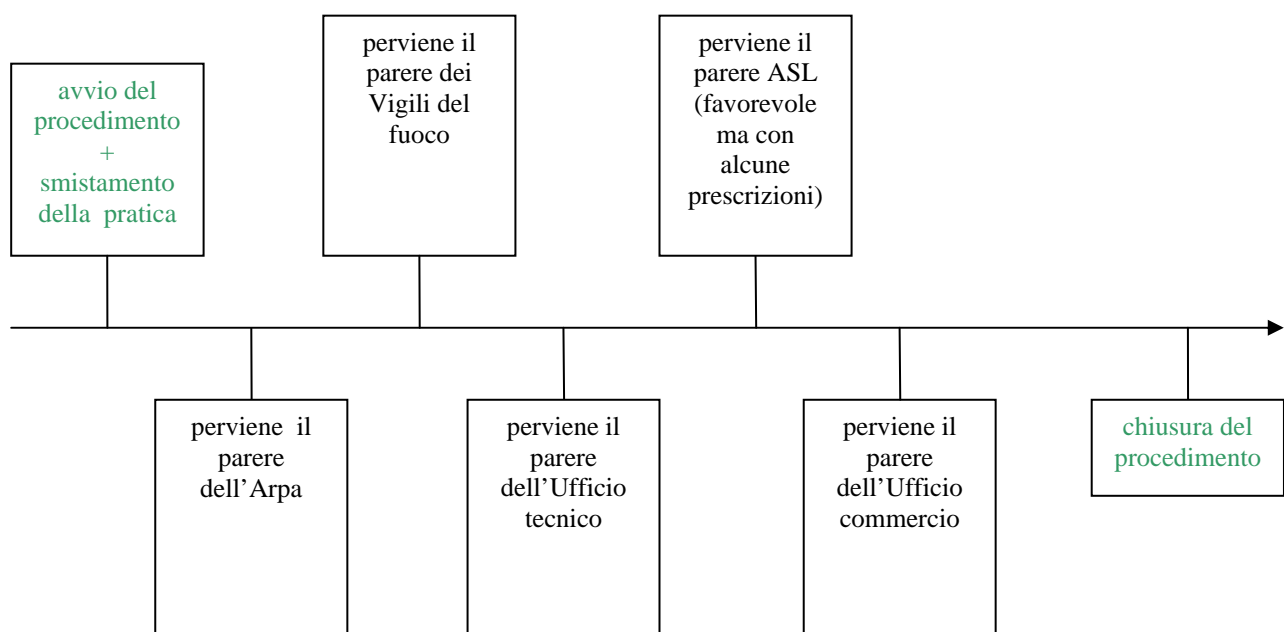
I procedimenti analizzati sono stati in tutto 7 (di cui 2 casi di diniego)

- 4 procedimento n. 1: adeguamento di locali per insediamento di una nuova attività commerciale
- 5 procedimento n. 2: completamento di un fabbricato con cambio di destinazione d'uso
- 6 procedimento n. 3: realizzazione fabbricato ad uso commerciale
- 7 procedimento n. 4: ampliamento di un capannone e costruzione di un nuovo fabbricato
- 8 procedimento n. 5: potenziamento di un impianto di distribuzione di carburante

I procedimenti che si sono risolti con un diniego sono stati:

- 9 procedimento n. 6: ristrutturazione fabbricato con cambio di destinazione d'uso
- 10 procedimento n. 7: realizzazione fabbricato ad uso commerciale

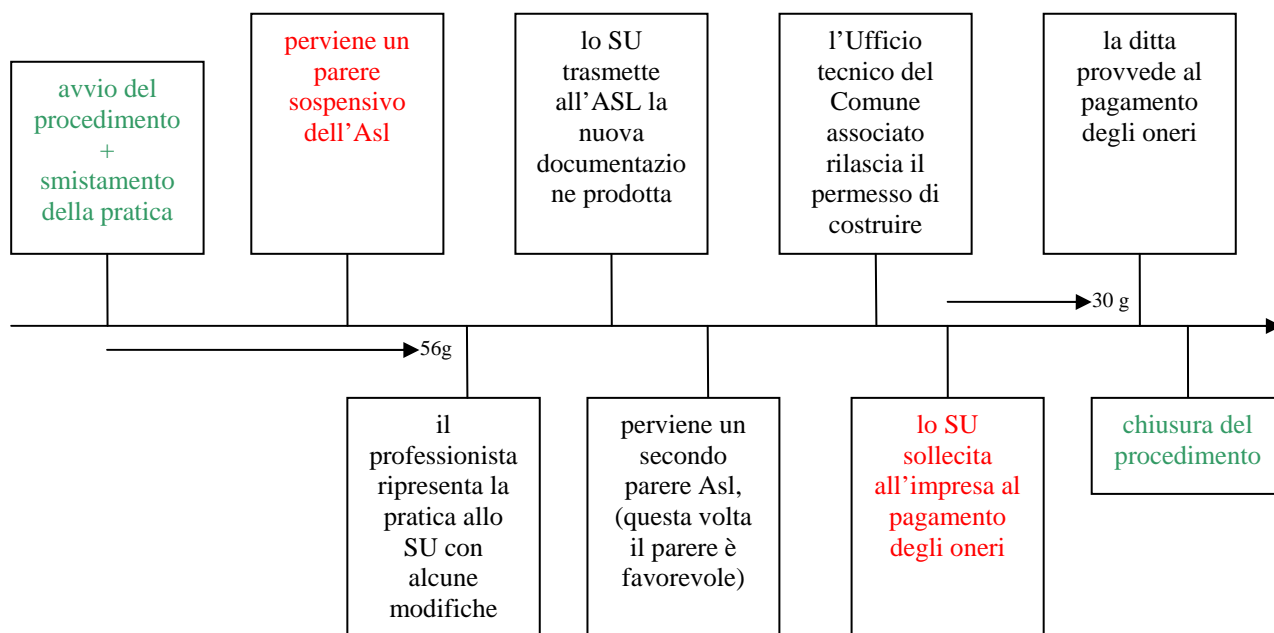
Procedimento n. 1: adeguamento di locali per insediamento di una nuova attività commerciale



SCHEDA 4			
.....			
<b>procedimento n. 1 adeguamento di locali per insediamento nuova attività commerciale</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
4 mesi	Ufficio tecnico	3 mesi e 19 g.	no
	Ufficio commercio	4 mesi e 12 g.	no
	ASL	3 mesi e 26 g.	no
	Arpa	1 mese	no
	Vigili del fuoco	3 mesi	no

Questo procedimento si svolge in maniera lineare: una fase di pre-istruttoria precede l'avvio. Si pronunciano successivamente tutti gli altri Enti, con tempistiche diverse: rientrano nei termini previsti dalla normativa (90 giorni) Arpa e Vigili del fuoco, mentre si osservano ritardi (comunque ragionevoli) da parte dell'ASL (poco più di tre mesi) e da parte dei due uffici comunali (Ufficio tecnico e Ufficio commercio). Non si registrano richieste di integrazioni. Nessuna pratica è autocertificata e non c'è ricorso alla Conferenza dei Servizi.

Procedimento n. 2: completamento di un fabbricato con cambio di destinazione d'uso

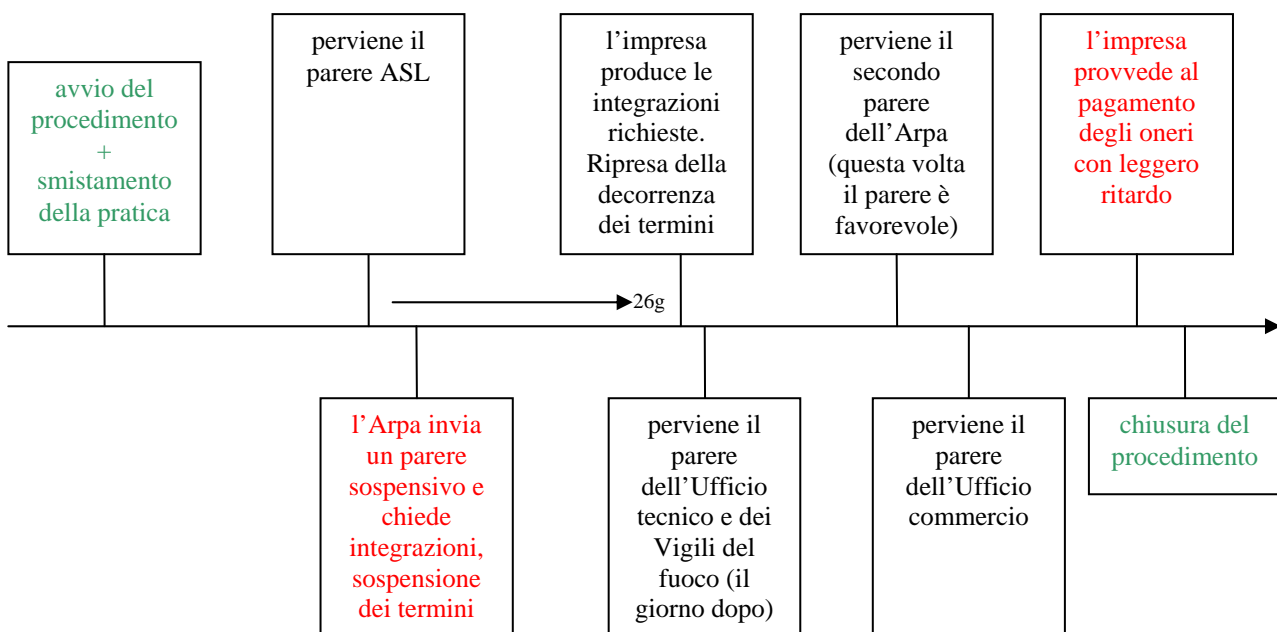


SCHEDA 5			
.....			
<b>procedimento n. 2: completamento di un fabbricato con cambio di destinazione d'uso</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
4 mesi e mezzo	Ufficio tecnico	3 mesi e 7 g.	no
	ASL	24 g.	si (*)
	ASL	1 mese e 10 g.	/

(\*) viene emanato un parere sospensivo

Per quanto riguarda questo secondo procedimento, come si può osservare dalla ricostruzione, esso è meno lineare del precedente: l'ASL si pronuncia molto celermente ma emana un parere sospensivo (non è chiaro se si tratta di una richiesta di integrazione o di un errore nella documentazione presentata da professionista che non era stato ravvisato in occasione della pre-istruttoria). Di fatto, il professionista incaricato dall'impresa, ripresenta la documentazione ed il procedimento riparte virtualmente da zero, dopo 56 giorni dall'avvio. Nella fase finale del procedimento si osserva un allungamento dei tempi di circa 30 giorni, imputabili al ritardo nel pagamento degli oneri di segreteria da parte dell'impresa. Dopo che il procedimento "riparte" non si registrano ulteriori richieste di integrazioni. Nessuna pratica è autocertificata e non c'è ricorso alla Conferenza dei Servizi.

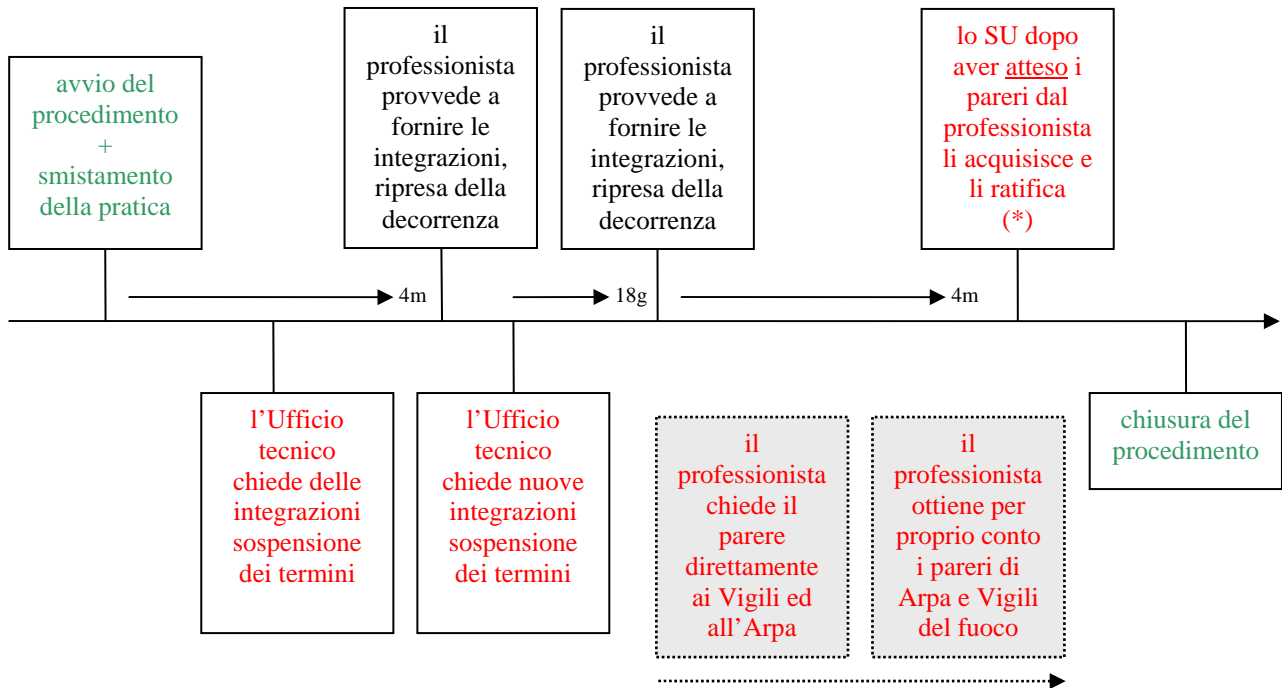
Procedimento n. 3: realizzazione fabbricato ad uso commerciale



SCHEDA 6			
.....			
<b>procedimento n. 3 realizzazione di un fabbricato ad uso commerciale</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
4 mesi	Ufficio tecnico	3 mesi e 5 g.	no
	Ufficio commercio	4 mesi e 6 g.	no
	ASL	22 g.	no
	Arpa	1 mese e 9 g.	si
	Arpa	1 mese e 20 g.	/
	Vigili del fuoco	3 mesi e 6 g.	no

Questo procedimento è simile al precedente: si interrompe in una fase iniziale (ma è l'Arpa e non l'ASL a chiedere le integrazioni) ed in cui risultano alcuni ritardi (meno consistenti del caso precedente) nel pagamento dei diritti di segreteria. Nessuna pratica è autocertificata e non c'è ricorso alla Conferenza dei Servizi.

Procedimento n. 4: ampliamento di un capannone e costruzione di un nuovo fabbricato



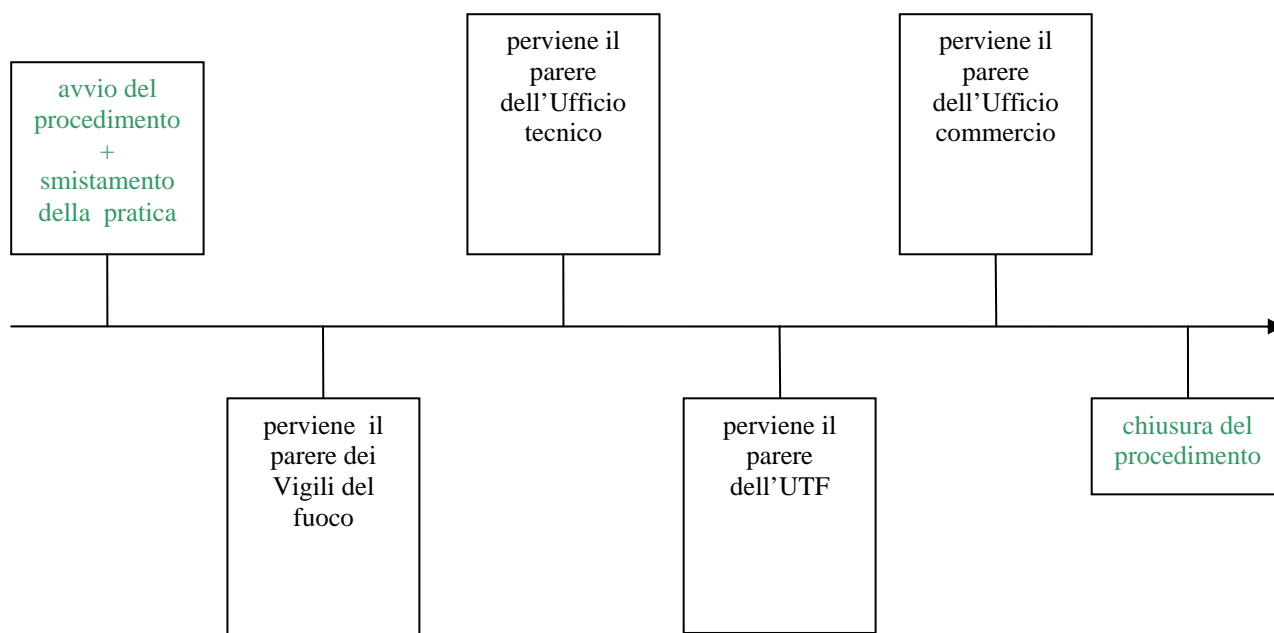
(\*) pareri acquisiti dal professionista al di fuori del procedimento

SCHEDA 7			
procedimento n. 4 ampliamento di un capannone e costruzione di un nuovo fabbricato			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
11 mesi circa	Ufficio tecnico	2 mesi e 13 g.	si
	Ufficio tecnico	1 mese e 9 g.	si
	Ufficio tecnico	n.d.	/
	ASL	n.d.	no
	Arpa	parere acquisito dal professionista (1 mese e 19 g.)	no
	Vigili del fuoco	parere acquisito dal professionista (2 mesi e 9 g.)	no

Questo procedimento si svolge su di un doppio binario e presenta due nodi critici: uno iniziale, legato ad una doppia richiesta di integrazioni da parte dell'Ufficio tecnico (con tempistiche che si dilatano fino a 4 mesi fra invio della pratica, prima richiesta di integrazioni e produzione delle stesse) ed uno finale legato al ritardo nell'acquisizione dei pareri da parte del professionista (sono due infatti le pratiche che il professionista dichiara esplicitamente, ad inizio procedimento, di voler curare personalmente, cioè la richiesta di autorizzazione all'Arpa e quella ai Vigili del fuoco). Come si vede dalla sequenza degli avvenimenti è il professionista a provocare un ritardo dato che sembra attivarsi nel momento in cui lo Sportello sarebbe teoricamente "pronto" per chiudere il procedimento. Da un altro punto di vista tuttavia, il professionista potrebbe aver volutamente aspettato di conoscere l'esito della pratica sottoposta all'Ufficio tecnico, per poi andare a sottoporla ai Vigili e all'Arpa "a ragion veduta", sapendo cioè di avere in mano un progetto di massima già autorizzato dall'amministrazione comunale. Un iter che ricorda sotto certi aspetti quello precedente all'istituzione degli sportelli unici in cui le richieste di autorizzazione venivano sottoposte dai professionisti incaricati dalle imprese agli Enti autorizzatori, non in maniera contestuale ma in momenti successivi.

Alla base della istituzione dello Sportello unico c'è al contrario l'idea di interpellare gli Enti maniera contestuale (la pratica viene o dovrebbe infatti essere "smistata" a tutte le amministrazioni interessate immediatamente dopo l'avvio del procedimento): un iter che evidentemente non ha trovato una piena applicazione sia da parte di alcuni professionisti, che da parte di alcune amministrazioni, come gli Uffici tecnici dei comuni (non è questo il caso, ma si tratta di un aspetto che è emerso durante le visite agli sportelli) che si pronunciano volutamente "alla fine", indipendentemente da quando la pratica è pervenuta, solo dopo che sono stati acquisite tutte le altre autorizzazioni necessarie. Nessuna pratica è autocertificata e non c'è ricorso alla Conferenza dei Servizi.

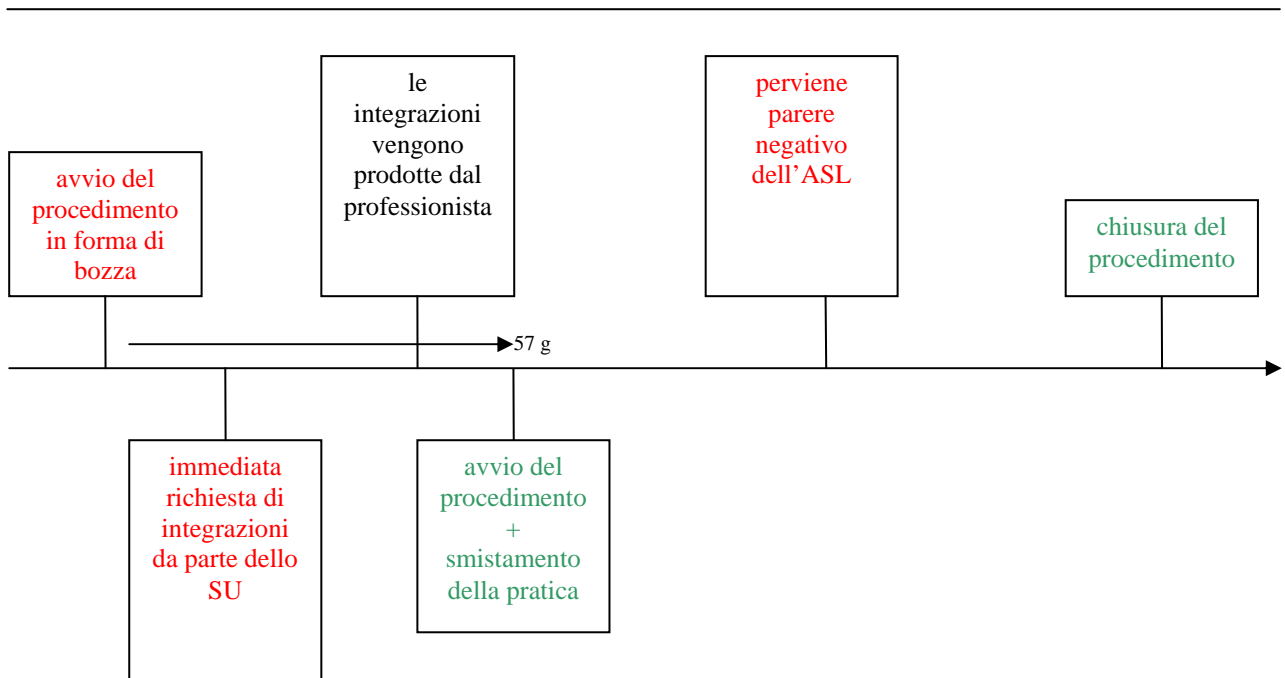
Procedimento n. 5: potenziamento di un impianto di distribuzione di carburante



SCHEDA 8			
.....			
<b>procedimento n. 5 potenziamento di un impianto di distribuzione di carburante</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
3 mesi e 15 g.	Ufficio tecnico	3 mesi e 7 g.	no
	Ufficio commercio	3 mesi e 16 g.	no
	Vigili del fuoco	1 mese e 9 g.	no
	UTF	3 mesi e 7 g.	no

Si tratta indubbiamente di un procedimento assai lineare, in cui tuttavia è abbastanza raro imbattersi, in particolare nel campo delle autorizzazioni riguardanti i distributori di carburante: c'è stata una fase di pre-istruttoria per visionare i progetti (secondo il responsabile "realizzati da un tecnico molto competente"), un immediato smistamento della pratica agli Enti autorizzatori e nessuna richiesta di integrazione. I Vigili del fuoco sono stati particolarmente solerti (ma il responsabile precisa che "si è trattato di un caso abbastanza isolato") che si è risolto in un arco di tempo ragionevole (ma, ha aggiunto l'interlocutore "è una anomalia che il procedimento si sia chiuso così velocemente, dato che solitamente per questo tipo di procedimenti sono necessari almeno 5 o 6 mesi di tempo"). Nessuna pratica è autocertificata e non c'è ricorso alla Conferenza dei Servizi.

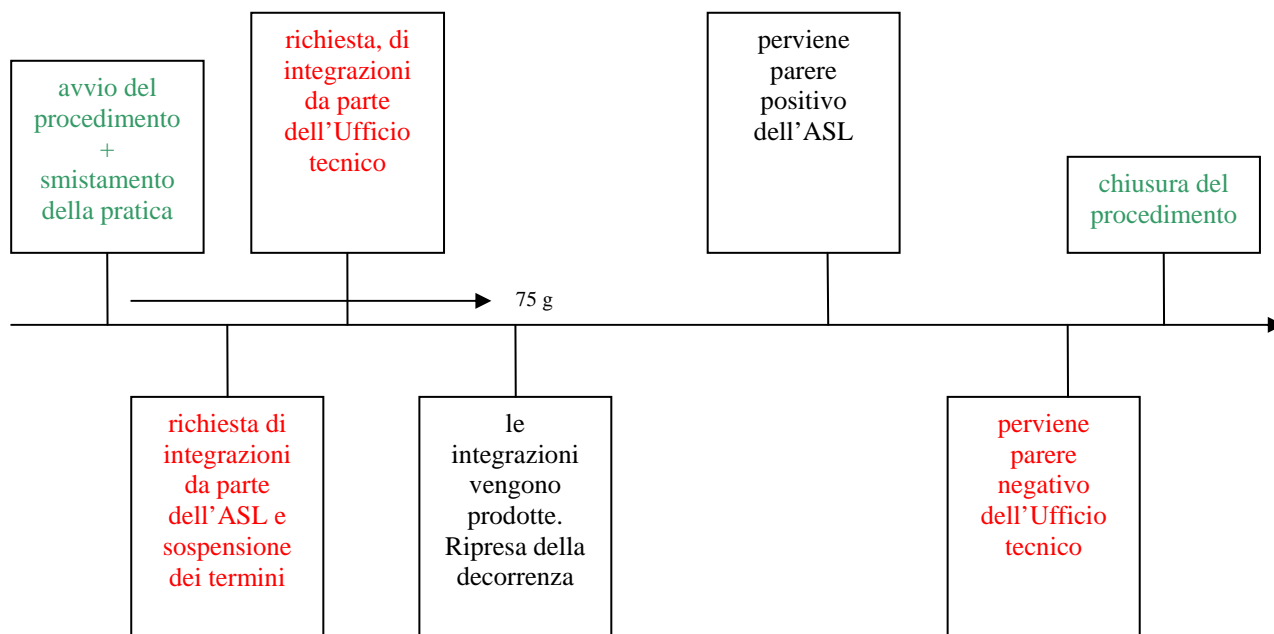
Procedimento n. 6: ristrutturazione fabbricato con cambio di destinazione d'uso  
(caso di diniego)



SCHEDA 9			
.....			
<b>procedimento n. 6 ristrutturazione fabbricato con cambio di destinazione d'uso</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
3 mesi e 19 g.	Ufficio tecnico	n.d	n.d
	ASL	1 mese e 22 g.	si



Procedimento n. 7: realizzazione fabbricato ad uso commerciale  
(caso di diniego)



SCHEDA 10			
.....			
<b>procedimento n. 7 realizzazione fabbricato ad uso commerciale</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
5 mesi e 15 g.	Ufficio tecnico	1 mese e 19 g.	si
	Ufficio tecnico	3 mesi e 7 g.	/
	ASL	29 g.	si
	ASL	19 g.	/

Procedimenti 6 e 7: si tratta di due casi di diniego: più immediato il primo caso, più articolato il secondo, in cui si registrano, come già osservato in altri casi, ritardi iniziali superiori a due mesi. In entrambe i casi non ci sono pratiche autocertificate e non c'è stato il ricorso alla Conferenza dei Servizi né da parte dello Sportello né da parte del privato.

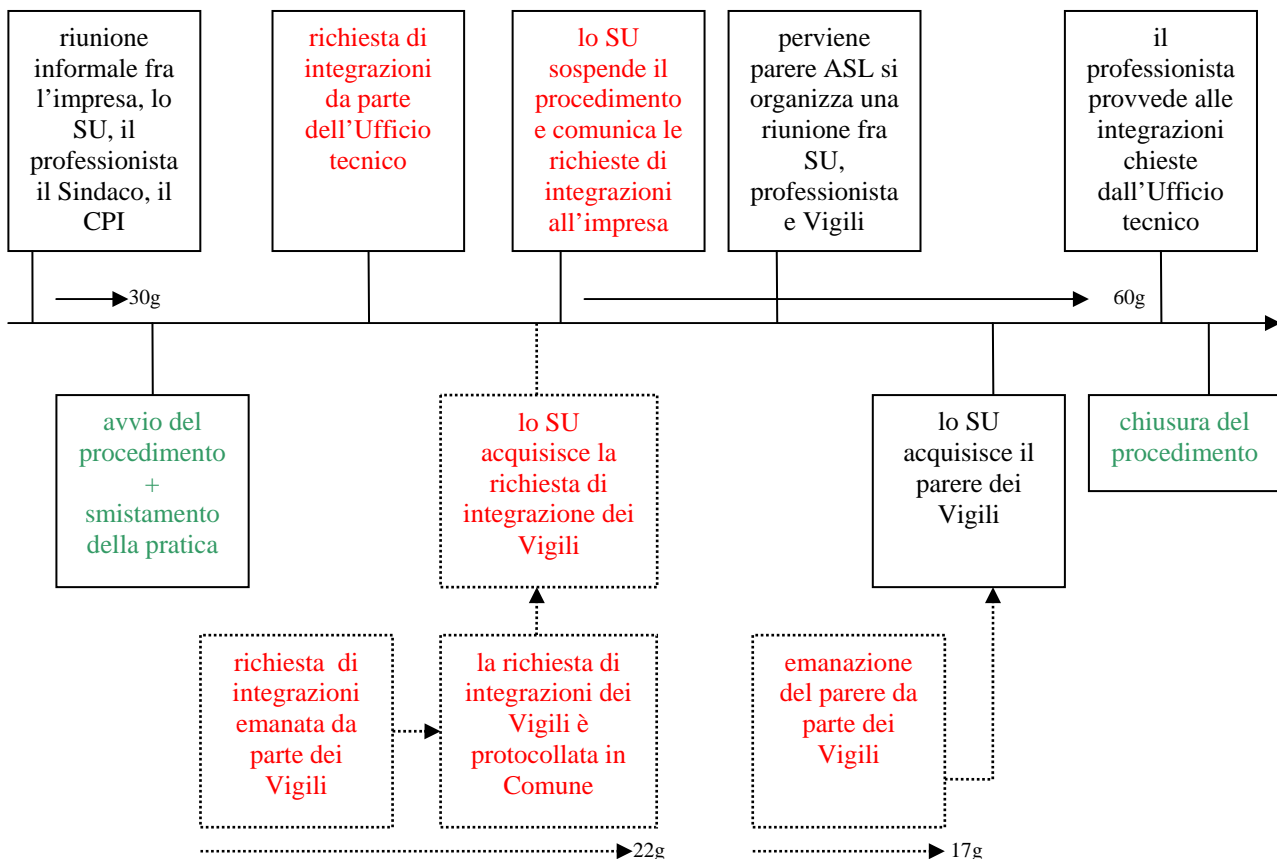
**Sportello C:**

Lo sportello C è di tipo associato anche se ogni Comune che aderisce è dotato di un proprio front office e di un proprio back office: le attività che quindi vengono svolte in forma associata sono molto limitate (è di fatto “associata” solo la gestione del sito internet). Si tratta di una struttura pienamente operativa (circa 35-40 pratiche all’anno), utilizzata sovente dai professionisti, così come sottolineato dal responsabile intervistato: con essi i rapporti si sono consolidati e nel tempo “si sono abituati ad utilizzare lo Sportello”. L’iter del procedimento rispecchia quanto osservato nei precedenti due casi: la pratica viene preliminarmente discussa (c’è una fase di pre-istruttoria) e successivamente avviata e smistata alle amministrazioni competenti. Non vi sono accordi con gli Enti terzi. Non si registrano lamentele da parte degli utenti sulla questione del rispetto dei tempi.

I procedimenti analizzati sono stati 2

- 11 procedimento n. 1: insediamento di una attività di tipo industriale (complesso)
- 12 procedimento n. 2: spostamento di un impianto di distribuzione di carburanti (in corso)

**Procedimento n. 1: insediamento di un’attività di tipo industriale (complesso)**

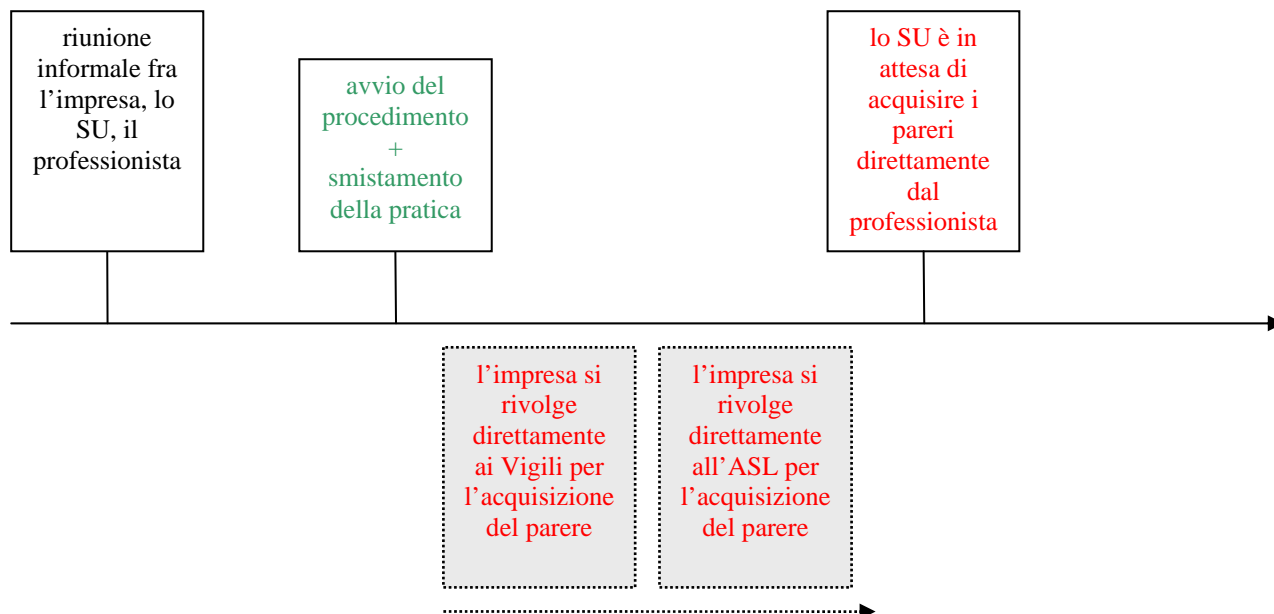


SCHEDA 11			
.....			
<b>procedimento n. 1 insediamento di un' attività di tipo industriale</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
5 mesi e 16 g.	Ufficio tecnico	1 mese e 13 g.	si
	Ufficio tecnico	n.d.	/
	ASL	1 mese e 18 g.	no
	Vigili del fuoco	26 g. (*)	si
	Vigili del fuoco	n.d.	/

(\*) si tratta del tempo netto di esame dalle pratica, che si risolve in una richiesta di integrazioni. La comunicazione che sono state chieste delle integrazioni arriverà allo Suap "ufficialmente" ben due settimane dopo, dopo essere transitata dal Comune. Passeranno poi altri giorni prima che la richiesta di integrazioni si traduca in una sospensione del procedimento da parte dello Sportello.

Per quanto riguarda questo procedimento è evidente che si è trattato di un percorso particolarmente complesso (l'insediamento ha portato un elevato numero di posti di lavoro). Lo Suap ha fatto da tramite e "ci si è accorti da subito dell'opportunità che la fabbrica costituiva per il territorio del Comune". E' stato informato il Sindaco, e l'Assessorato al lavoro. E' stato inoltre coinvolto anche il Centro per l'impiego. La pratica è quindi stata istruita in via informale un mese prima della data di avvio del procedimento presso lo Sportello. Durante questo mese, lo Sportello ha fatto da tramite fra l'Ufficio Tecnico del Comune, il professionista incaricato dalla ditta, ed alcuni funzionari dell'Amministrazione. Grazie all'ampia documentazione raccolta, per quello che riguarda le modalità di interazione fra lo Sportello ed i Vigili del fuoco, è stato possibile distinguere le tempistiche di acquisizione delle richieste di integrazione e dei pareri da parte dello Sportello rispetto al momento in cui le richieste ed i pareri sono state effettivamente emanate dall'Ente. Ad esempio i Vigili emanano una richiesta di integrazioni il 6 dicembre che materialmente arriva allo Suap solo il 21 dicembre. Sempre i Vigili, rilasciano l'autorizzazione finale il 15 di febbraio. Ma allo Sportello l'autorizzazione perviene formalmente solo il 2 marzo cioè più di 2 settimane dopo. Lo Suap poi comunica al professionista di avere acquisito il parere, il giorno successivo. Per quanto riguarda l'ASL il parere è rilasciato il 21 dicembre ma di fatto pervenire allo Suap il 28 dicembre: in questo caso i tempi fra il rilascio del parere, e la ricezione presso lo Sportello sono minori. Anche se si tratta di tempi tecnici, in parte forse ineliminabili, restano da sottolineare per il caso dei Vigili le oltre 2 settimane che una pratica già autorizzata impiega per "raggiungere" lo Suap, più un ulteriore giorno per la notifica al professionista. Non ci sono pratiche autocertificate e c'è stato ricorso alla Conferenza dei Servizi (ma a livello Ministeriale)

Procedimento n. 2: spostamento di un impianto di distribuzione di carburanti (in corso)



SCHEDA 12			
<b>procedimento n. 2 spostamento di un impianto di distribuzione carburanti</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
in corso	Ufficio tecnico	/	/
	ASL	parere chiesto dal professionista	/
	Vigili del fuoco	parere chiesto dal professionista	/

Per quanto riguarda questo secondo procedimento, è ancora prematuro pronunciarsi. Merita comunque segnalare che la scelta dell'impresa è stata quella di rivolgersi direttamente ai Vigili del fuoco ed alle ASL per l'acquisizione dei pareri necessari. Questi verranno poi presumibilmente ratificati dallo Sportello, nel momento in cui le pratiche avviate dal professionista saranno state evase, e nel momento in cui saranno pervenute allo sportello le autorizzazioni delle amministrazioni non contattate dal professionista, ma dallo stesso Sportello (presumibilmente, l'Ufficio tecnico e l'Ufficio commercio del Comune sede dell'impianto). Non ci sono state per adesso richieste di integrazioni.

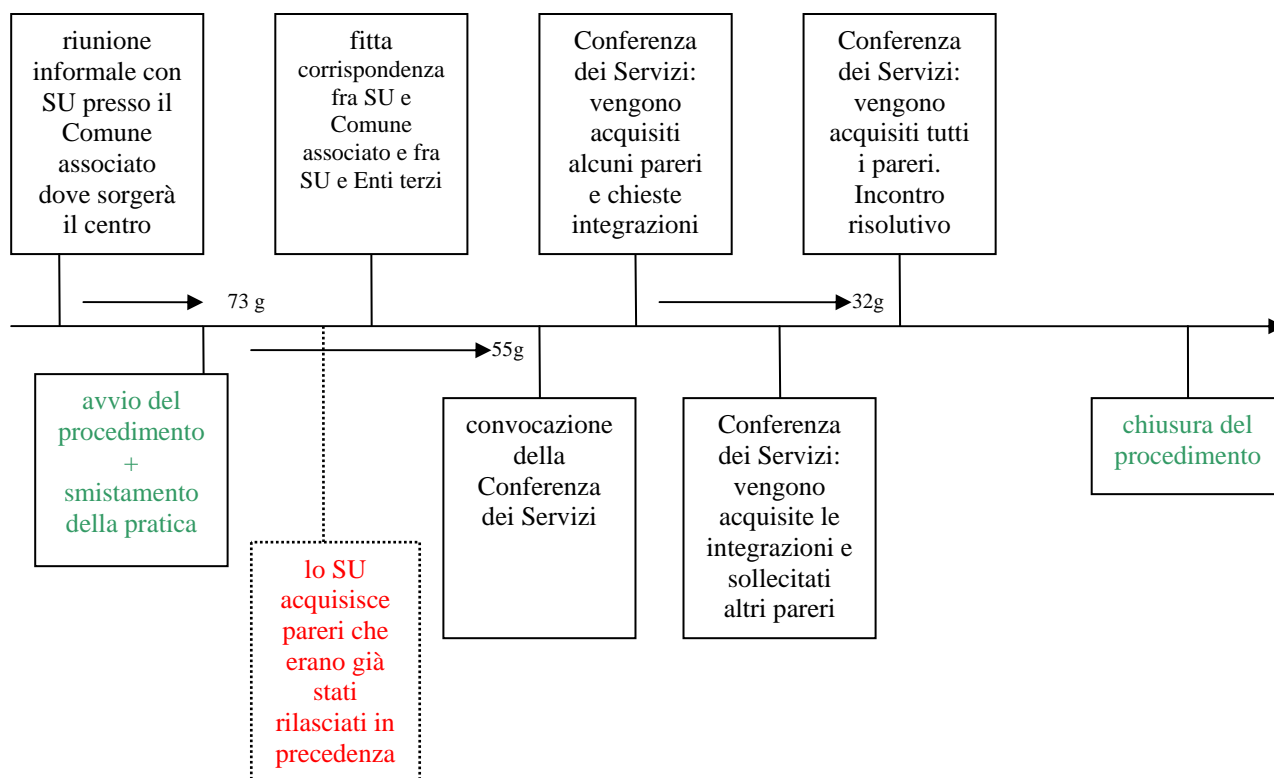
**Sportello D:**

Lo sportello D è di tipo associato: i comuni associati sono in tutto 10, ognuno con un proprio front office e con un referente (sono poi le imprese a scegliere se presentare o meno la pratica a livello decentrato, presso il Comune dove sorgerà l'impresa, o se recarsi direttamente allo Sportello). La piena operatività è stata raggiunta da tempo (si hanno diverse decine di pratiche l'anno). Il problema è quello di uniformare piattaforme molto diverse fra di loro, per quanto concerne gli applicativi già in uso presso le altre amministrazioni coinvolte nei procedimenti. All'interno del Comune, le pratiche dello Sportello hanno la precedenza sulle altre; al responsabile è stata data inoltre la facoltà di assegnare delle priorità fra le stesse pratiche di Sportello, segnalandone alcune a discapito di altre. Se il professionista si presenta allo Sportello viene fatta un pre-istruttoria: una attività che serve a verificare che tutta la documentazione sia in ordine e che ha facilitato, nel tempo, la diffusione e la sedimentazione di prassi che sono andate via via consolidandosi. Molti professionisti hanno acquisito familiarità con la struttura. I meccanismi di interazione con gli Enti terzi vengono giudicati "fluidi" e consolidati.

Il procedimento analizzato è stato 1 (di tipo complesso)

15 procedimento n. 1: realizzazione di un centro sportivo con alcune attività commerciali annesse

Procedimento n. 1: realizzazione di un centro sportivo con alcune attività commerciali annesse



SCHEDA 13			
<b>procedimento n. 1 realizzazione di un centro sportivo con alcune attività commerciali annesse</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
4 mesi	Comune associato	3 mese e 19 g.	no
	CONI	1 mese e 26 g.	no
	Provincia (Difesa del suolo)	3 mesi	no
	Provincia (Servizio viabilità)	3 mesi	no
	Regione	1 mese e 10 g.	no
	ASL	n.d.	n.d
	Arpa	n.d	n.d
	Vigili del fuoco	1 mese e 12 g.	no
	Ferrovie dello Stato	2 mesi e 5 g.	no

In questo procedimento il ruolo dello Sportello sembra sia risultato determinante sia dal punto di vista delle tempistiche (era fra l'altro elevato il numero di autorizzazioni necessarie) che per la capacità di far ripartire il procedimento dopo una fase di stagnazione verificatasi preliminarmente (non rappresentata graficamente e durata circa 1 anno). Decisivo in particolare anche il ricorso alla Conferenza dei Servizi, realizzata in tre successivi incontri a distanza molto ravvicinata l'uno dall'altro. Il terzo incontro è fra l'altro quello che contiene il pronunciamento della Provincia. Si registra anche la presenza di una pratica autocertificata (unico caso in tutti i 17 procedimenti osservati).

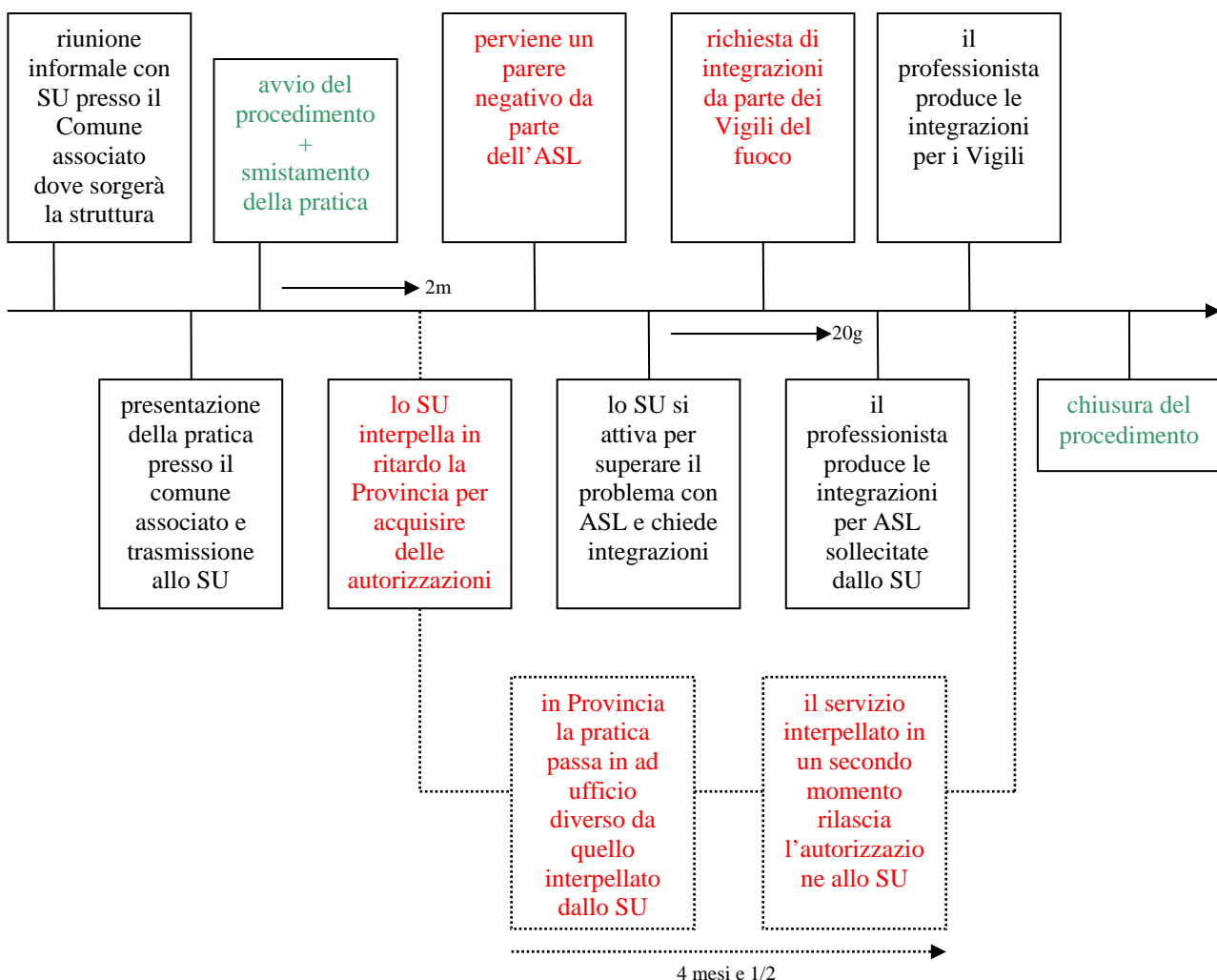
**Sportello E:**

Lo Sportello E conta 6 comuni associati. Ogni Comune può decidere se coinvolgere o meno la struttura. In ogni Comune è inoltre presente un responsabile. Per quanto riguarda i rapporti con gli Enti terzi, l'intervistato precisa: "è raro che gli Enti terzi rilascino dei pareri al di fuori del procedimento unico attivato dallo Sportello, fermo restando che è ammesso che questi Enti possano interloquire con i professionisti". Ed inoltre: "può succedere che i professionisti arrivino allo Sportello unico precisando che pensano loro ad alcuni pareri". Vengono giudicati fluidi i rapporti con le ASL e più critici quelli con i Vigili del Fuoco e con gli Uffici tecnici dei comuni convenzionati.

Il procedimento analizzato è stato

17 procedimento n. 1: ampliamento di una media struttura di vendita già esistente

Procedimento n. 1: ampliamento di una media struttura di vendita già esistente



SCHEDA 14			
.....			
<b>procedimento n. 1 ampliamento di una media struttura di vendita già esistente</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
8 mesi	Comune associato	n.d	no
	Provincia	2 mesi e 15 g	no (*)
	Provincia	2 mesi	no
	ASL	2 mesi e 10 g.	si (**)
	ASL	n.d	/
	Vigili del fuoco	2 mesi e 25 g.	si
	Vigili del fuoco	n.d	/

(\*) La Provincia non si esprime ma trasmette la pratica ad un ufficio diverso da quello inizialmente interpellato dallo Suap

(\*) Il realtà in un primo momento ASL non produce una richiesta di integrazioni, ma emana un parere negativo. E' poi lo Sportello ad interfacciarsi con ASL e con il professionista e a suggerire di non chiudere il procedimento a patto di realizzare alcune modifiche al progetto.

In questo procedimento lo Suap è stato decisivo nello “sbloccare” la situazione con l’ASL: come anticipato infatti in un primo momento ASL non produce una richiesta di integrazioni, ma emana un parere negativo. E' poi lo Sportello ad interfacciarsi con ASL e con il professionista e a suggerire di non chiudere il procedimento a patto di realizzare alcune modifiche al progetto. C'è stato tuttavia un errore di valutazione da parte dell’Ufficio tecnico del Comune associato che non ha informato lo Suap della necessità di interpellare sin dall’inizio la Provincia. La Provincia è stata successivamente contattata ma non si trattava dell’ufficio giusto. In questo procedimento, come negli altri casi, non ci sono pratiche autocertificate e non c'è stato ricorso alla Conferenza dei Servizi



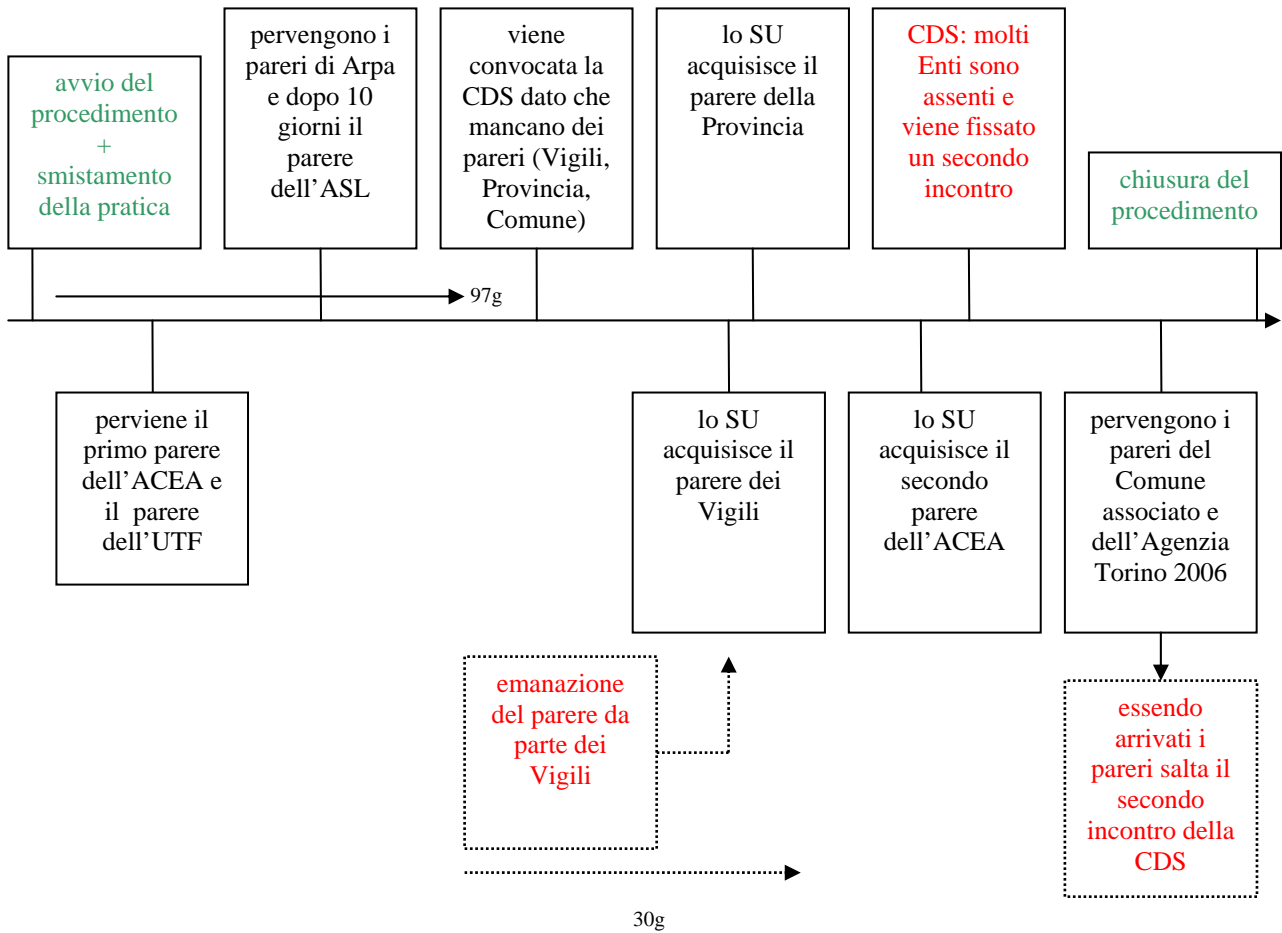
**Sportello F:**

Lo Sportello F conta 23 comuni associati. Tutti i comuni associati hanno un front-office ma non è escluso che lo struttura centrale possa accogliere attraverso il proprio front-office la pratica riguardanti comuni convenzionati. L'intervistata ha precisato che "non è escluso che ci siano dei contatti fra i professionisti ed i tecnici dei comuni associati: può accadere, prima che la pratica venga presentata presso quel certo Comune o allo Sportello". Il rapporto con i professionisti è giudicato buono: quelli che collaborano da più tempo con lo Sportello consegnano la pratica già sotto forma di domanda-cartella con all'interno dei plichi che contengono la documentazione suddivisa per ogni Ente. Prima di avviare il procedimento può esserci una accoglienza di primo livello, in cui la responsabile si limita a fornire delle informazioni di carattere generico. In altri casi il confronto è più approfondito e viene attivato un servizio di preistruttoria con consulenza tecnico - giuridica per individuare l'iter procedimentale più adeguato. Sul fronte dei rapporti con gli Enti terzi, non ci sono accordi particolari. Il panorama è frastagliato: per quanto riguarda i Vigili del fuoco viene precisato che ci sono meno difficoltà che in passato. Più contraddittorio è il caso delle ASL: alcune hanno costituito un Nucleo Insediamenti Produttivi che si occupa di tutti i procedimenti che riguardano lo Sportello; altre invece continuano ad interfacciarsi con lo Sportello a livello di singoli servizi: questo vuol dire che per una sola ASL, i soggetti che si interfacciano con lo Sportello possono essere molteplici. I pareri rilasciati dai singoli servizi possono inoltre essere contraddittori, dato che non esiste un momento di sintesi e di accomodamento delle diverse istanze. Per quanto riguarda la Provincia (Settore Ambiente e Settore Viabilità) ed Arpa è il professionista a recarsi personalmente presso i rispettivi uffici allo scopo di acquisire direttamente il parere. Lo Sportello lo acquisisce in un secondo momento: una prassi che si è ormai consolidata e rispetto alla quale vige una sorta di "pacata rassegnazione". Per quanto riguarda il versante delle autorizzazioni regionali, viene apprezzato l'operato della Direzione Beni Ambientali e criticato quello della Direzione Opere Pubbliche.

I procedimenti analizzati sono stati in tutto 3

- 15 procedimento n. 1: realizzazione di un nuovo impianto di distribuzione carburanti
- 16 procedimento n. 2: realizzazione di un nuovo fabbricato ad uso commerciale
- 17 procedimento n. 3 : realizzazione di un capannone per attività artigianale

Procedimento n. 1: realizzazione di un nuovo impianto di distribuzione carburanti

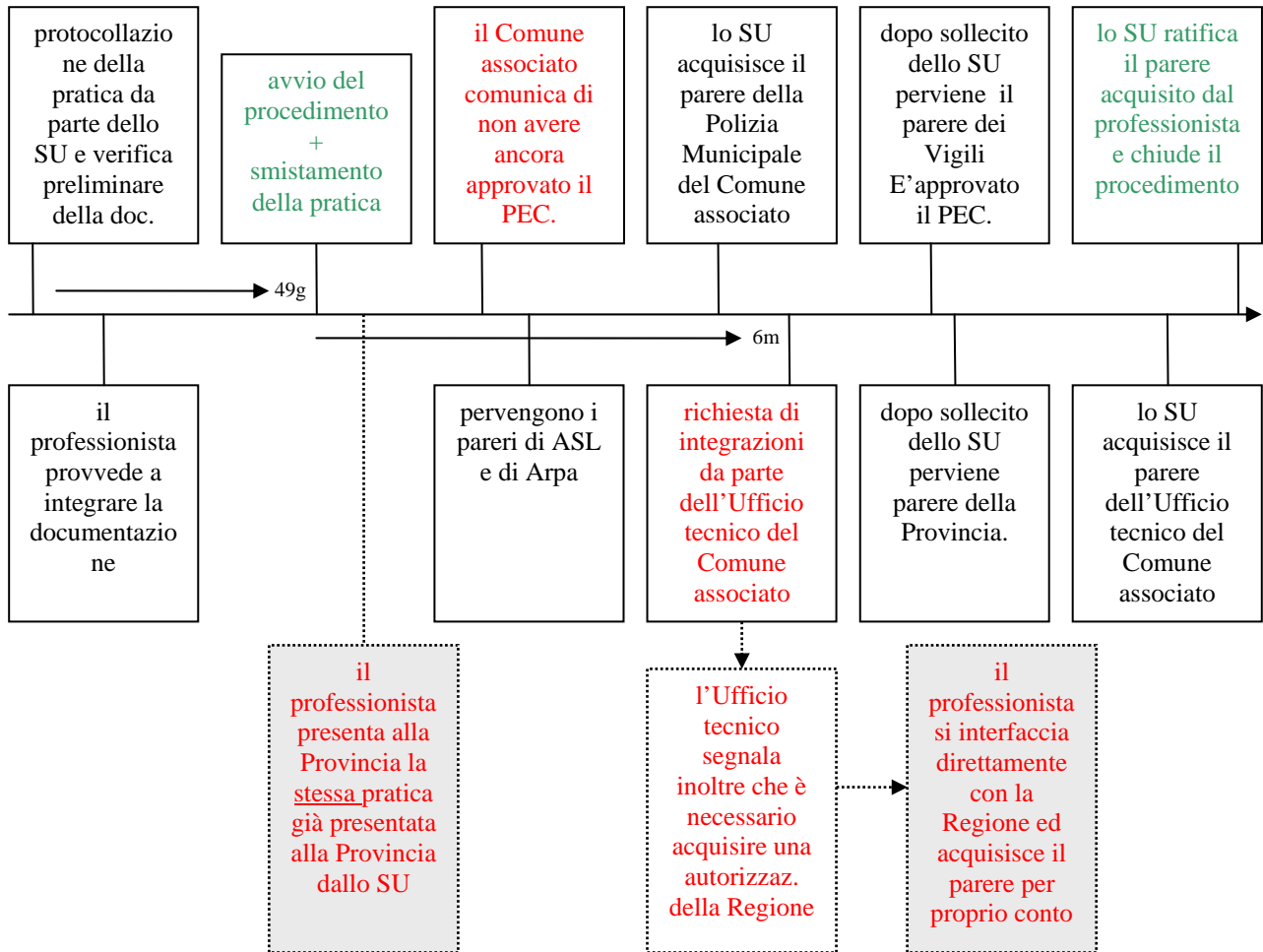


SCHEDA 15			
.....			
<b>procedimento n. 1 realizzazione di un nuovo impianto di distribuzione carburanti</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
5 mesi	Comune associato	5 mesi	no
	Agenzia Torino 2006	5 mesi e 1g.	no
	Provincia	4 mesi e 6 g.	no
	ASL	1 mese e 27 g.	no
	Arpa	1 mese e 16 g.	no
	Vigili del fuoco	4 mesi e 2 g.	no
	UTF	16 g.	no
	ACEA autorizzazione per scarico	9 g.	no
	ACEA autorizzazione per allacciamento acquedotto	4 mesi e 15 g.	no

Sono tre gli elementi di interesse di questo procedimento caratterizzato dalla presenza di un numero elevato di pareri ma conclusosi in un arco di tempo ragionevole. Il primo elemento di interesse è l'utilizzo della Conferenza dei Servizi, convocata dallo Sportello dopo circa 3 mesi dall'avvio del procedimento allo scopo di sollecitare l'invio dei pareri da parte di alcuni Enti. Dopo la Convocazione della Conferenza pervengono in effetti alcuni pareri; la Conferenza ha poi luogo (ma molte amministrazioni sono assenti) e viene fissato un secondo incontro. In prossimità del secondo incontro pervengono gli ulteriori pareri mancanti (pochissimi giorni prima) e la Conferenza viene annullata.

Dalla documentazione raccolta si rileva inoltre che trascorrono ben 30 giorni fra il tempo  $T^1$  di acquisizione del parere dei Vigili del fuoco da parte dello Sportello rispetto al momento (tempo  $T^0$ ) in cui questo parere viene effettivamente evaso dell'Ente: un lasso di tempo ampio già osservato nell'ambito di altri procedimenti. Si pronuncia infine con forte ritardo l'Ufficio tecnico del Comune associato interessato dall'installazione del distributore: l'amministrazione comunale ha presumibilmente "atteso" di conoscere il pronunciamento degli altri Enti e preferito pronunciarsi nella fase conclusiva dell'iter procedimentale. Nessuna pratica è autocertificata.

Procedimento n. 2: realizzazione di un nuovo fabbricato ad uso commerciale (in regime di PEC)

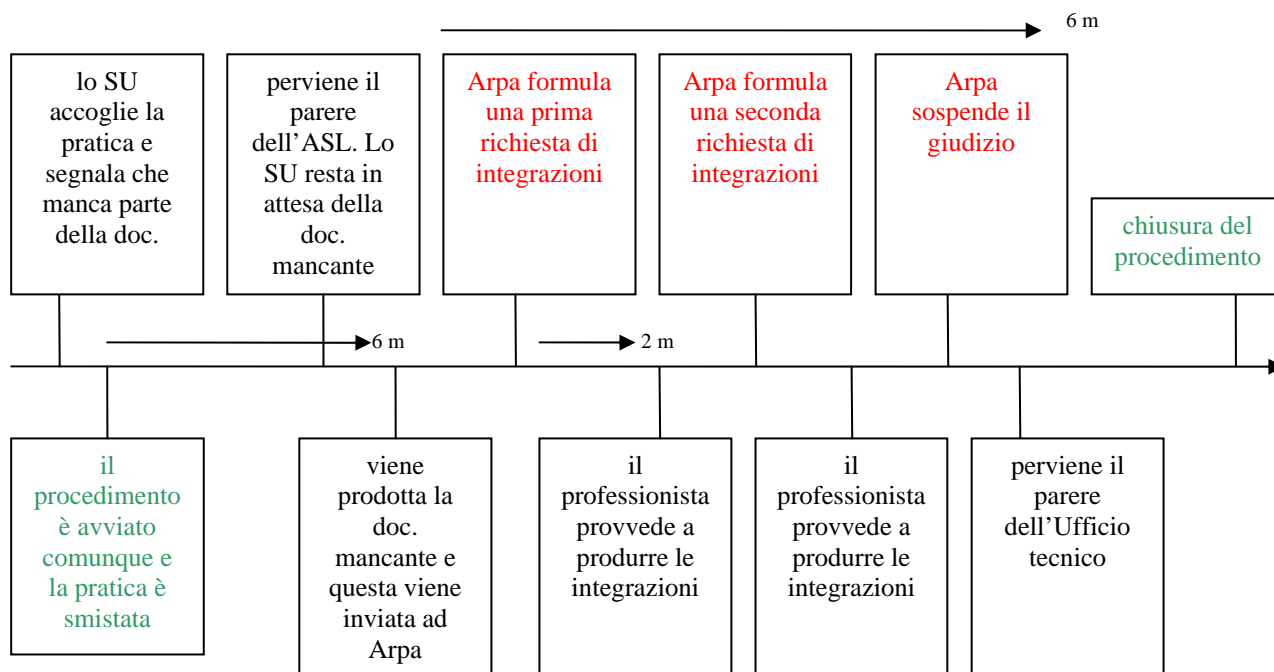


SCHEDA 16			
.....			
<b>procedimento n. 2 realizzazione di un nuovo fabbricato ad uso commerciale</b>			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
1 anno e 2 mesi	Comune associato (Polizia municipale)	3 mesi e 14 g.	no
	Comune associato (Ufficio tecnico)	1 anno e 2 mesi	si
	Comune associato (Ufficio tecnico)	n.d	/
	Provincia	7 mesi e 27 g.	no
	Regione	5 mesi e 19 giorni	no
	ASL	1 mese e 7 g.	no
	Arpa	1 mese e 9 g.	no
	Vigili del Fuoco	6 mesi e 11 g.	no

In questo secondo procedimento, a fronte della necessità di acquisire un numero analogo di pareri al precedente caso, si registra una significativa dilatazione dei tempi. L'inadeguatezza della documentazione predisposta inizialmente e l'avvio del procedimento in regime di PEC (Piano Esecutivo Convenzionato) avvenuto prima che il PEC fosse stato approvato dal Consiglio comunale del Comune associato, hanno creato alcuni nodi iniziali.

Vi sono inoltre ben due sub-procedimenti portati avanti al di fuori dello Sportello: il primo è quello presentato alla Direzione Opere Pubbliche della Regione Piemonte direttamente dal richiedente a seguito di indicazioni date dal Comune associato (pervenute fra l'altro molto tempo dopo l'avvio del procedimento), il secondo è quello del Servizio Concessioni Viabilità della Provincia: c'è da precisare a questo proposito che non si tratta solo di un procedimento avviato "al di fuori" di quello attivato dallo Sportello, ma di un "doppione". Dalla documentazione risulta infatti che la pratica alla Provincia viene presentata due volte nell'arco di poche settimane: dallo Sportello, al momento dello smistamento dei pareri e direttamente dal professionista alcune settimane più tardi. La Provincia andrà poi a rilasciare un unico parere allo Sportello alcuni mesi più tardi. Nessuna pratica è autocertificata e non c'è ricorso alla Conferenza dei Servizi.

Procedimento n. 3: realizzazione di un capannone per attività artigianale



SCHEDA 17			
procedimento n. 3 realizzazione di un capannone per attività artigianale			
durata	amministrazioni coinvolte	tempistiche	richieste integrazioni
1 anno e 6 mesi	Comune associato (Ufficio tecnico)	1 anno e 3 mesi	no
	ASL	16 g.	no
	Arpa	1 mese	si
	Arpa	n.d	si
	Arpa	n.d	/

Il procedimento viene avviato in questa circostanza anche se la documentazione era risultata incompleta. L'Arpa, ricevuta la documentazione, a causa di alcuni dati mancanti sospende il giudizio. A seguito della difficoltà di interloquire con Arpa lo Suap sollecita il professionista a produrre un documento in cui si dichiara di ottemperare alle richieste dei pareri espressi dall'Arpa prima dell'ultimazione dei lavori. A seguito di questa documentazione lo Suap ritiene che sussistano le condizioni per l'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento unico che avviene con un ritardo abbastanza pronunciato. Nessuna pratica è autocertificata e non c'è ricorso alla Conferenza

dei Servizi.

## 2. Un quadro di sintesi

Il primo aspetto da considerare è che il funzionamento delle diverse strutture visitate presenta alcuni punti in comune, con l'eccezione del primo caso, dove lo Sportello non è mai stato pienamente operativo e dove è in corso una riorganizzazione delle attività. Gli altri cinque sportelli sono pienamente operativi da diversi anni e rappresentano un punto di riferimento ormai "consueto" per gli utenti che gli si rivolgono e per buona parte delle amministrazioni che fanno parte delle gestioni associate: l'impressione che si ricava è che lo Suap non venga più visto dai (piccoli) comuni associati come un elemento di disturbo, ma come un'opportunità per alleggerire carichi di lavoro difficilmente sostenibili da amministrazioni di dimensioni modeste dotate di poco personale, aperte al pubblico pochi giorni a settimana e non sempre in grado di interloquire con i tecnici specializzati delle imprese.

Il meccanismo di interazione e scambio con i comuni associati (che variano considerevolmente nel numero) è simile in quasi tutte le strutture: ad avvenuta presentazione della pratica, presso lo Sportello unico "centrale" o presso le postazioni "decentralizzate" (se istituite presso ciascun Comune convenzionato) si avvia il flusso (o scambio) documentale direttamente tra lo Suap ed i Comuni coinvolti, nel senso che – mentre lo Sportello si occupa di gestire quella parte della documentazione progettuale che attiene ai rapporti con gli Enti terzi, tenendo contemporaneamente "d'occhio" il normale decorso della pratica comunale - gli uffici del Comune associato volta per volta interessati dal procedimento si occuperanno di istruire direttamente il "pezzo" di procedura di competenza prettamente comunale (normalmente: l'istanza edilizia o l'istanza commerciale), dovendo comunque rendere conto allo SUAP "centrale" con cui si raccorderà sia nel riceverne i pareri degli Enti terzi (erg: non comunali), sia nel rispettarne i tempi impartiti. Il procedimento "unico" ha conclusione nel momento in cui lo Sportello, avendo ricevuto sia i pareri degli Enti terzi che i nulla osta dei Comuni interessati, può adottare la propria determinazione conclusiva.

Ulteriore flessibilità dell'organizzazione intercomunale degli sportelli associati "osservati" riguarda la facoltà – preservata in capo ad ogni singolo Comune convenzionato, di decidere autonomamente se trasmettere alla struttura centrale la pratica nella sua integralità - come tale comprensiva cioè anche del "pezzo" di documentazione progettuale la cui istruttoria compete direttamente al Comune interessato – oppure soltanto i documenti rilevanti per acquisire i nulla osta degli Enti terzi, oltre che, ovviamente, quanto valga comunque allo Sportello "centrale" per farsi un'idea chiara della "consistenza" e della natura anche del "pezzo" comunale. Normalmente, i Comuni associati di minori dimensioni tendono a trasmettere allo Sportello la pratica nella sua integralità (nel significato sopraccitato).

Si differenziano da questo "modus operandi", lo Sportello A (la struttura in fase di riorganizzazione) che gestisce paradossalmente solo le pratiche dei comuni associati e non quelle che interessano il territorio del proprio Comune (non per una scelta precisa, ma per una prassi che si è consolidata nel tempo) e lo Sportello C che gestisce in forma associata solo il sito internet.



Veniamo adesso ad alcuni interrogativi più puntuali a cui pare opportuno dare una risposta.

#### Punto 1: QUADRO NORMATIVO ED IMPLICAZIONI PRATICHE

Quali considerazioni possiamo trarre dall'osservazione dei 17 procedimenti? In che misura questi casi concreti si differenziano dal procedimento ideale disegnato dal quadro normativo?

Si può senz'altro affermare che è assai raro imbattersi in procedimenti che si concludono nei tempi e nelle modalità previste dalla legge. I tempi si allungano (basti pensare che solo 1 procedimento su 17 si è concluso in un tempi inferiori a 90 giorni), le richieste di integrazione sono frequenti (e difficilmente pervengono una sola volta) e vi sono casi in cui alcuni pareri vengono acquisiti al di fuori del procedimento attivato dallo Sportello. Possiamo a questo proposito individuare tre situazioni in cui si è avuta l'opportunità di imbattersi:

- dopo avere avviato il procedimento lo Sportello acquisisce e ratifica eventuali pareri rilasciati in precedenza direttamente all'impresa o al professionista (è ad esempio il caso del procedimento osservato presso lo Sportello D, anche se limitatamente ad un parere ASL). Può trattarsi di pareri acquisiti nell'ambito di procedimenti non andati a buon fine, oppure di pareri acquisiti appositamente prima dell'avvio del procedimento;
- lo Sportello avvia il procedimento ed il professionista, per sua scelta o per scelta dell'impresa contatta direttamente alcuni Enti (solitamente ASL, Vigili del fuoco, Provincia) allo scopo di acquisire le autorizzazioni necessarie per proprio conto. Queste autorizzazioni vengono poi consegnate allo Sportello che provvede a ratificarle: entrano cioè a far parte del "pacchetto" di autorizzazioni necessarie a far sì che l'iter procedimentale possa volgere al termine. Si tratta di una modalità riscontrata in 5 procedimenti (poco meno di 1/3) che ha interessato autorizzazioni rilasciate da ASL, Arpa, Vigili del Fuoco, Provincia e Regione. Non si è avuto modo di capire se questa modalità è "premiante": i tempi di reazione delle amministrazioni terze sono presumibilmente identici sia nel caso in cui la pratica è presentata dallo Sportello che in quella in cui è presentata direttamente dal professionista. Si tratta tuttavia di una procedura esplicitamente vietata a livello normativo: se infatti esiste su territorio uno Sportello operante, è esclusivamente a questo che devono rilasciate le varie autorizzazioni. Può essere "vantaggiosa" (ma comunque scorretta) per quel professionista che può contare su canali privilegiati presso alcune amministrazioni (con cui preferisce quindi interloquire "personalmente") ma "svantaggiosa" per l'impresa nel caso in cui il professionista si attiva solo nel momento in cui lo Suap ha già acquisito le altre autorizzazioni necessarie ed è virtualmente pronto a chiudere il procedimento (è il caso del procedimento 4 osservato presso lo Sportello B). Allo Sportello non resta quindi che aspettare di ricevere i pareri necessari dalle mani del professionista;
- lo Sportello avvia il procedimento, smistando la pratica ad un certo numero di amministrazioni,

restando in attesa che queste si pronuncino. La stessa istanza viene allo stesso tempo presentata dal professionista ai medesimi interlocutori. Una modalità quantomeno “curiosa” (il procedimento viaggia di fatto su di un “doppio binario”) che si è riscontrata tuttavia una sola volta, limitatamente ad una pratica presentata due volte ad un ufficio della Provincia (è il caso del procedimento n. 2 osservato presso lo Sportello F).

Un altro aspetto da considerare è quello della mancata interpellazione di alcuni Enti al momento dello smistamento della pratica da parte dello Sportello: è possibile infatti che ci si accorga in un secondo momento che è necessario provvedere all’acquisizione di alcuni pareri (può essere il responsabile ad accorgersene, oppure altre amministrazioni) a cui non si era inizialmente dato peso. Un nodo che può creare rallentamenti ma che si è avuto modo di riscontrare solo in due circostanze (procedimento n. 2, sportello F - realizzazione di un nuovo fabbricato ad uso commerciale in regime di PEC e procedimento n. 1 Sportello E - ampliamento di una media struttura di vendita già esistente - ). Solo uno è stato infine il caso in cui lo Suap ha interpellato un ufficio diverso da quello che è poi andato a rilasciare l’autorizzazione.

#### Punto 2: IL CONTRIBUTO DEGLI SPORTELLI

Che mole di lavoro gli sportelli riescono a svolgere rispetto ad un procedimento tradizionale?  
L’operato degli sportelli è un elemento di semplificazione o di aggravio dei procedimenti amministrativi?

Alla luce di quanto osservato sul campo e di quanto descritto, si può concludere che il lavoro svolto dagli sportelli non può che affiancarsi necessariamente a quello svolto dai professionisti: mentre il compito del professionista è quello di predisporre correttamente tutta la documentazione necessaria (non sempre questo avviene), quello del responsabile è quello di verificare preliminarmente che questo venga fatto, di dare alcune indicazioni "di massima" sugli accorgimenti da adottare, di suggerire o adottare alcuni strumenti di semplificazione (l'autocertificazione, la Conferenza dei Servizi), di sollecitare gli Enti terzi al rispetto dei tempi e delle procedure.

Sono queste le attività che rispetto ad un normale procedimento e rispetto alla maggior parte dei procedimenti osservati, gli sportelli sono realisticamente e legittimamente in grado di svolgere. Solo nel caso dei procedimenti osservati nel primo Sportello è sembrato che il contributo dato in termini di semplificazione e accelerazione dell’iter sia stato modesto, o meglio, così limitato da sconfinare nell’aggravio. Negli altri sportelli si è avuto anzi modo di imbattersi in casi dove il contributo dello Sportello ai fini del buon esito del procedimento è stato significativo, o addirittura decisivo al superamento di inerzie, immobilismi, incomprensioni.

Oltre ai richiami al rispetto della normativa, gli sportelli non possono fare molto altro: il ricorso alla Conferenza dei Servizi è raro (solo un responsabile utilizza con soddisfazione questo strumento, come si osserva nel procedimento osservato presso lo sportello D) e nullo quello all'autocertificazione (ma i responsabili possono solo "suggerirla"). In alcuni casi viene data l'autorizzazione ad iniziare i lavori vincolando l'ottenimento dell'agibilità dei fabbricati all'acquisizione di quei pareri degli Enti terzi che effettivamente condizionano non tanto la progettazione o i lavori, quanto (eventuali prescrizioni concernenti) l'esercizio dell'attività produttiva (è il caso, per esempio, di talune attività soggette alla prevenzione incendi, piuttosto che alla valutazione dell'inquinamento acustico prodotto, etc.).

### Punto 3: I TEMPI DEI PROCEDIMENTI E I TEMPI DI RISPOSTA DELLE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE

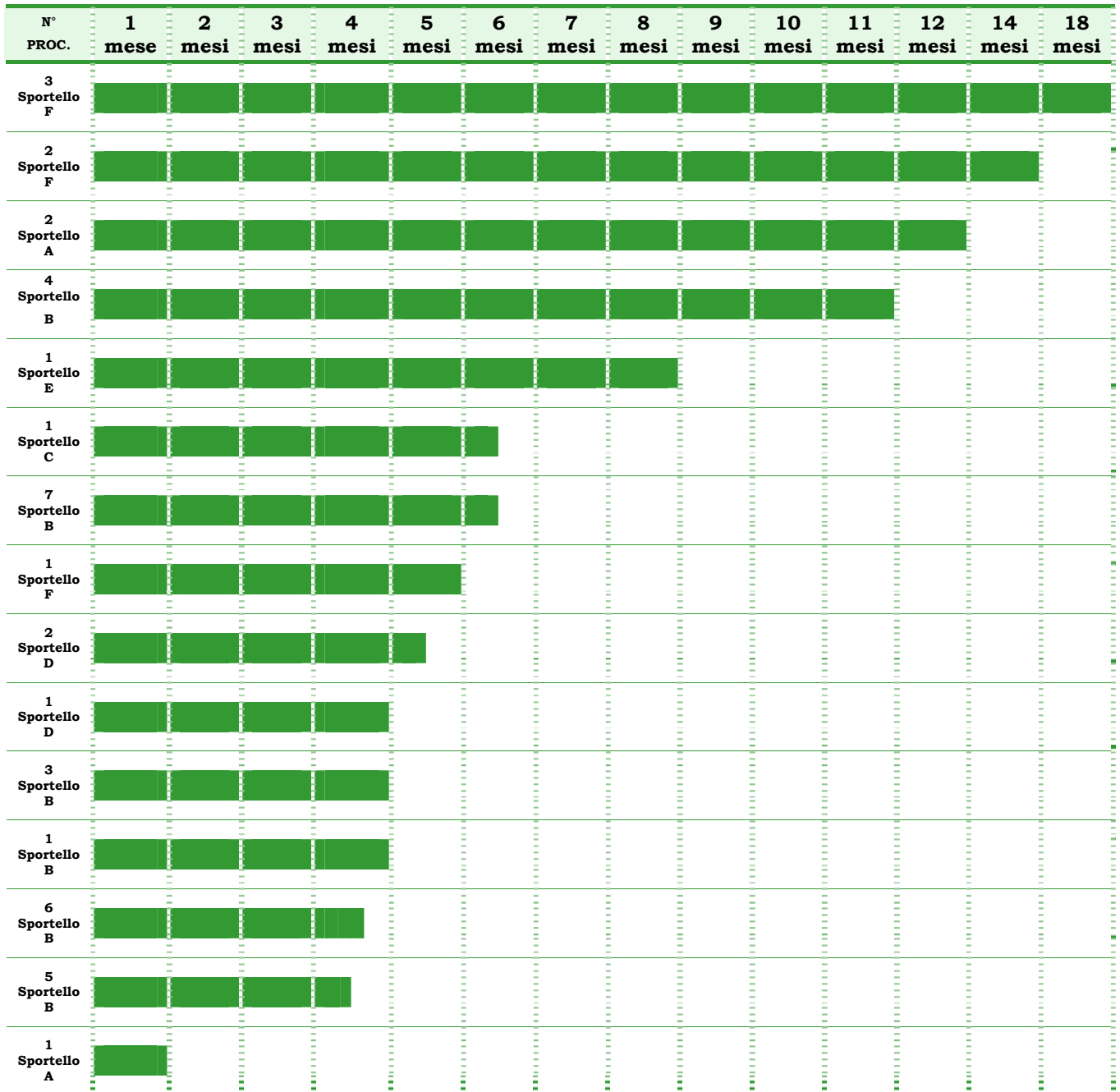
Quali sono le tempistiche? In quanto tempo si concludono i procedimenti e quali sono le tempistiche delle amministrazioni chiamate in causa per i singoli endoprocedimenti?

Come si è avuto modo di osservare i tempi di rilascio delle singole autorizzazioni sono maggiori rispetto a quanto previsto dalla normativa: è infatti raro che i procedimenti possano realmente essere conclusi nell'arco dei 90 giorni previsti (o 120 in caso di VIA). Il panorama è frastagliato sia dal punto di vista della durata complessiva dell'iter procedimentale (dal momento in cui la pratica viene discussa preliminarmente al rilascio dell'autorizzazione finale) che da quello dei tempi necessari al rilascio dei singoli pareri: si registrano ritardi da parte di alcuni Enti (Vigili del fuoco, che impiegano mediamente oltre tre mesi), ma anche buone performance da parte di altri (ASL e Arpa in particolare che impiegano mediamente un mese e mezzo). Nel grafico successivo (grafico n. 1) vengono evidenziati i tempi di conclusione dei procedimenti osservati.

Grafico n.1

I tempi di conclusione dei procedimenti osservati (\*)

(\*) non è rappresentato il procedimento in corso ed il procedimento durato oltre 2 anni osservato presso lo Sportello A



Come è facile osservare, scartando il caso del procedimento ancora in corso, il tempo medio di conclusione dei procedimenti è di poco più di 8 mesi. Se si esclude il caso particolarmente prolisso del procedimento n. 3 osservato presso lo Sportello A, il tempo medio di conclusione dei procedimenti scende a circa 7 mesi. Su 16 procedimenti conclusi solo 1 si conclude entro i termini previsti (ma si tratta di un procedimento anomalo, dato che i pareri erano già stati acquisiti in precedenza

direttamente dal professionista); ve ne sono 7 che si concludono entro 4 mesi/4 mesi e mezzo, 3 che necessitano di 5 mesi di tempo (tempistiche che potremmo giudicare ancora accettabili) e 5 che vanno da 8 mesi a ben 2 anni e 6 mesi. Sul calcolo delle tempistiche “pesano” i tempi particolarmente lunghi di due dei tre procedimenti osservati presso lo Sportello F. Il procedimento n. 2 riportato nella scheda n. 16 dura ad esempio molto tempo, ma è vero d'altra parte che in questa circostanza, rispetto ad altri casi, il numero di autorizzazioni che è stato necessario raccogliere è stato davvero elevato. Non sempre infine il numero elevato di autorizzazioni da raccogliere condiziona le tempistiche: a testimoniare è il procedimento n. 1 descritto nella scheda n. 15: sono bastati 5 mesi di tempo per raccogliere ben 9 autorizzazioni.

L'obiezione che può essere fatta è che si tratta di tempi “lordi”, che non tengono conto delle richieste di integrazione: cioè del fatto che quando vengono formulate queste richieste i tempi vengono sospesi per poi ricominciare a decorrere una volta che le integrazioni vengono prodotte. Nella pratica tuttavia non sempre questo accade: non sempre una richiesta di integrazioni porta ad una sospensione dei termini. Talvolta inoltre il procedimento è sospeso solo nei confronti dell' Ente che ha formulato la richiesta, ma continua a decorrere per gli altri.

In definitiva, se le tempistiche fossero state calcolate sottraendo i tempi di interruzione delle pratiche per via delle richieste di integrazione, sarebbero probabilmente state inferiori del 30 per cento circa: il nostro obiettivo tuttavia è stato quello di capire quanto tempo occorre all'impresa per portare a casa il risultato, comprensivo quindi anche delle tempistiche necessarie per produrre le integrazioni richieste.

Per quanto riguarda le tempistiche delle amministrazioni deputate al rilascio dei vari pareri, è l'Arpa a rilasciare i pareri nel minor arco di tempo: circa 38 giorni, con tempistiche che variano da circa 30 a circa 49 giorni. Apprezzabili sono anche le tempistiche delle ASL, che impiegano mediamente 47 giorni con tempistiche che variano da 16 giorni a 3 mesi e 26 giorni. Più ampie sono le tempistiche dei Vigili del fuoco, che utilizzano nella maggior parte dei casi, tutti i 90 giorni a disposizione con tempi che variano da poco più di un mese (ma i casi molto rari) a oltre 6 mesi. Una dilatazione dei tempi si osserva per la Provincia a cui i 90 giorni di tempo indicati dalla legge non bastano quasi mai. Vi sono poi altre amministrazioni (l'UTF, la Prefettura, la Regione, le Ferrovie dello Stato) che si pronunciano meno di frequente, e rispetto alle quali i dati possono non essere molto rappresentativi: sembrerebbero ridotte le tempistiche dell'UTF, più dilatate quelle della Regione e della Prefettura.

Diverso è il discorso delle amministrazioni comunali: gli uffici tecnici e gli uffici del commercio (ma anche gli uffici della Polizia municipale) riescono solo in alcuni casi a pronunciarsi in poco tempo. E' più frequente infatti il caso in cui questi uffici “aspettano” che tutte le altre amministrazioni si siano pronunciate. I tempi lunghi, spesso anche oltre i 90 giorni, non vengono quindi impiegati interamente per evadere la pratica, ma perché vi sono dei tempi morti (non c'è personale o c'è la necessità di convocare la Convenzione Edilizia), o perché la pratica si blocca in attesa che le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento producano le rispettive autorizzazioni: un iter che entra non poco in

contraddizione con uno dei principi cardine dello Sportello, vale a dire quello di smistare ed acquisire le autorizzazioni in maniera contestuale e non più in momenti successivi (come veniva fatto in passato).

Mentre le ASL, le Arpa ed altre amministrazioni (ad esempio gli Uffici tecnici dei comuni) formalizzano sempre le richieste di integrazione questo non viene (quasi) mai fatto dai Vigili che secondo alcuni responsabili preferirebbero interloquire direttamente con il progettista senza formalizzare alcuna richiesta di integrazione e senza interpellare lo Sportello: è possibile quindi che le tempistiche dei Vigili siano solo apparentemente più ampie di quelle di altre amministrazioni, come le ASL e le Arpa, semplicemente perché vi sono momenti di interruzione e riavvio della pratica che non risultano "agli atti", non essendo stati formalizzati e non essendovi stata alcuna comunicazione ufficiale fra i Vigili e lo Sportello, e fra lo Sportello e l'utente. Una normale richiesta di integrazioni sospende infatti l'iter del procedimento in attesa che l'interessato produca la necessaria documentazione: se la richiesta viene fatta in via informale, i tempi continuano invece a trascorrere dando l'impressione, a chi osserva il procedimento dal di fuori, che l'arco di tempo che i Vigili impiegano a rilasciare la propria autorizzazione sia più lungo di quello di altre amministrazioni, quando invece non lo è.

Sempre per quanto riguarda il caso dei Vigili del fuoco, a prescindere dalle considerazioni fatte in precedenza, si è potuto osservare che in alcuni casi (ma non sempre) le pratiche sono virtualmente evase fino anche un mese prima che lo Sportello possa venirne ufficialmente a conoscenza. Un aspetto che tocca anche le altre amministrazioni (è inevitabile infatti che debba trascorrere un certo periodo di tempo fra il rilascio del parere da parte di una qualsiasi amministrazione ed la sua acquisizione da parte dello Sportello anche per via dei normali tempi di spedizione delle pratiche), ma in misura decisamente minore. Nel caso dei Vigili, non si tratterebbe quindi solo del tempo necessario per la spedizione degli incartamenti, ma di altri adempimenti (fra questi, come ci è stato più volte riferito, la necessità di apporre la firma sulla documentazione da parte del Comandante) che creano vuoti e ritardi e verso i quali sarebbe forse possibile intervenire.

Anche se ci sono casi particolari, i tempi di rilascio dei singoli pareri da parte delle amministrazioni competenti non sembrano comunque "pesare" in maniera decisiva sui ritardi che spesso si accumulano alla fine dell'iter procedimentale. La sensazione è che i tempi si allunghino a causa di piccoli, ma frequenti ritardi dovuti ad una molteplicità di cause diverse: procedimenti che si attivano anche se la documentazione non è completa, richieste di integrazioni frequenti che impiegano tempo ad essere soddisfatte (talvolta anche alcuni mesi), documenti che mancano, errori, anche grossolani, nella presentazione delle pratiche da parte dei professionisti, incomprensioni fra amministrazioni che si scambiano lettere e richieste di chiarimento, mancato pagamento dei diritti di segreteria. In alcune circostanze i ritardi sono chiaramente non imputabili "a difetti" o "inefficienze" degli sportelli o della Pubblica Amministrazione, ma agli utenti che si rivolgono ad essa.

E' pur vero d'altro canto che le richieste di integrazioni sono frequenti anche nel caso in cui la documentazione viene presentata da professionisti seri e preparati ed anche nel caso in cui tutta la

documentazione sia stata preliminarmente "visionata" dal responsabile. Vi sono casi, nei procedimenti osservati, di richieste di integrazione fatte due volte dalla stessa amministrazione. Molto spesso inoltre come abbiamo visto le richieste di integrazione vengono fatte in momenti diversi ed i professionisti possono comprensibilmente impiegare mesi per modificare i progetti o per produrre quanto richiesto. Si tratta in definitiva di un margine di discrezionalità nell'applicazione delle diverse normative che sembrerebbe ineliminabile e che porta in alcuni i casi alla necessità, per i professionisti che curano le pratiche, di confrontarsi in via informale con i funzionari degli Enti che devono rilasciare le varie autorizzazioni.

Su questo fronte, non sembra che lo Sportello non possa fare molto, dato che, come già anticipato, anche i responsabili più "preparati" possono non essere preventivamente in grado di ravvisare lacune, inesattezze, imprecisioni nei progetti presentati in occasione delle pre-istruttorie o di altri momenti informali che precedono l'avvio del procedimento.

#### Punto 4: LE NUOVE TECNOLOGIE

In che misura le nuove tecnologie hanno contribuito ad accelerare e alleggerire gli iter dei procedimenti osservati, favorendo lo scambio fra amministrazioni?

Il 21 Febbraio 2007, il Ministro L. Nicolais ha firmato una Direttiva rivolta a tutta la Pubblica Amministrazione che mira a dare attuazione alle disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale. La direttiva, in sintesi, sollecita tutte le P.A. ad utilizzare le tecnologie informatiche per consentire l'accesso ai documenti amministrativi, per garantire la conoscibilità delle gare e degli esiti delle stesse, per dare impulso all'interscambio dei dati fra Enti pubblici.

Le finalità che si intendono perseguire sono: migliorare l'efficienza interna di ogni singola amministrazione, perseguendo un forte cambiamento organizzativo e gestionale tramite l'innovazione tecnologica; realizzare la piena cooperazione fra le amministrazioni mediante la condivisione degli archivi e delle informazioni, per ridurre i tempi e semplificare le procedure; migliorare la trasparenza e l'efficienza della spesa pubblica attraverso strumenti che consentano un maggior controllo di gestione e della finanza pubblica; sviluppare i servizi on-line e garantire l'accesso in modo veloce e sicuro combattendo il divario digitale, dovuto a condizioni sociali, fisiche o territoriali; misurare la qualità dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione con criteri qualitativi e quantitativi anche in termini di bilancio sociale, utilizzando le tecnologie per la valutazione sia all'interno della Pubblica Amministrazione che per misurare il grado di soddisfazione dei cittadini, imprese e altre PA.

Queste iniziative troveranno terreno fertile (almeno nell'ambito della disciplina dello Sportello unico ) o le condizioni attuali sono troppo arretrate per immaginare che il nuovo Codice dell'Amministrazione disegnato dal legislatore possa avere completa attuazione?

Anche se vi sono piccoli segnali di crescita, il quadro è ancora caratterizzato da una certa arretratezza: tutti i procedimenti osservati si sono infatti svolti in maniera tradizionale (le pratiche sono state accolte e successivamente smistate in forma cartacea) e l'utilizzo di internet è sempre stato limitato. Esistono come già rilevato in altre circostanze, dei software per la gestione dei procedimenti le cui funzionalità sono tuttavia limitate (perché i software non sono in grado di far dialogare fra loro amministrazioni diverse o perché non c'è interesse da parte delle amministrazioni ad investire in una opportunità di questo tipo): l'utilizzo è quindi circoscritto all'ufficio sede dello Sportello. Attualmente, presso uno Sportello osservato, è in corso un progetto di "e-government" per creare piattaforme comuni per la protocollazione e per la gestione delle pratiche con lettura ottica della documentazione, applicazione della firma digitale per il rilascio di pareri "digitali" e, in ultimo archiviazione ottica sostitutiva dei documenti afferenti alle pratiche concluse: un caso tuttavia abbastanza isolato riguardante un progetto che richiederà presumibilmente diversi anni affinché possa trovare completa attuazione.

Di un certo interesse è l'iniziativa adottata dai Vigili del fuoco: fornire un codice pin ai responsabili degli sportelli per permettergli di collegarsi al sito internet degli stessi Vigili allo scopo di essere informati sullo stato della pratica. Un meccanismo semplice e poco costoso rispetto a cui si sono espressi favorevolmente due dei sei responsabili di Sportello intervistati.



## Conclusioni

Tutti gli studi e le indagini condotte in questi anni finalizzate a definire o misurare il grado di attuazione degli Sportelli unici giungono ad una conclusione generale: la semplificazione amministrativa è stata avviata dagli Enti locali, con il supporto fondamentale da parte della Regione Piemonte, anche se continuano a registrarsi esperienze che evidenziano un ritardo o comunque una certa difficoltà nel raggiungere i risultati desiderati.

In questa ultima parte del rapporto cercheremo di sintetizzare le tappe che hanno scandito il percorso di attuazione dello Sportello unico sul territorio piemontese attraverso i contributi di ricerca realizzati nel corso degli anni dall'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione: dalle prime indagini, realizzate per capire il grado di diffusione dello strumento sul territorio, fino a questo ultimo rapporto, frutto di un percorso di lavoro articolato, nato nel corso del 2006 anche a seguito di momenti di incontro e confronto con una ampia serie di attori pubblici e privati interessati al tema dello Sportello unico (vedi tavoli di lavoro realizzati dall'Osservatorio nelle Province di Asti, Vercelli, Torino e Cuneo in collaborazione con Confindustria Piemonte e con le rispettive sedi provinciali dell'Unione Industriale).

I primi monitoraggi focalizzati sul grado di diffusione degli sportelli avevano evidenziato una percentuale elevata di strutture formalmente aperte, in rapporto al numero totale dei Comuni presenti in Piemonte. Altre attività realizzate in seguito hanno mostrato che gli sportelli unici piemontesi, in particolare le strutture presenti all'interno della Provincia di Torino seppur con qualche significativa differenza, presentavano un grado accettabile di "operatività" (quasi tutti i Comuni avevano ed hanno tutt'oggi sportelli aperti e funzionanti) e "riconoscibilità" sul territorio (l'istituto dello Sportello unico, dopo alcune fasi preliminari in cui aveva ricevuto un'accoglienza abbastanza "fredda" cominciava ad essere riconosciuto da alcune amministrazioni terze ed alcuni intermediari). Permanevano comunque dei problemi relativi alla scarsa capacità di coordinamento tra gli sportelli e le amministrazioni terze, oltre che con l'utenza.

Si è avuto modo di imbattersi in casi di strutture scarsamente capaci di interloquire con i tanti attori coinvolti (le imprese, i professionisti, le amministrazioni terze), ma anche in esperienze più virtuose (poche per la verità) in grado di andare oltre i compiti di natura puramente "procedimentale": strutture più evolute in grado anche di svolgere un ruolo "attivo" nella definizione ed attuazione delle politiche del proprio territorio (ad esempio per quanto riguarda le attività di sostegno alle imprese previste nell'ambito di patti territoriali). Successive analisi hanno evidenziato che non si è mai consolidato un unico modello organizzativo di Sportello: sono sempre emersi invece differenti modelli, ciascuno dei quali con alcuni punti di forza e di debolezza.

Così come si è affrontato il discorso della organizzazione degli sportelli, si è avuto modo, nel corso degli anni anche di confrontarsi con il tema della “ri-organizzazione” degli uffici: mentre infatti alcune amministrazioni hanno puntato su questo strumento (poche) e hanno fatto in modo di dare una configurazione stabile alle nuove strutture; ve ne sono state molte altre che non ci hanno creduto abbastanza, spostando la collocazione (fisica ed organizzativa) degli sportelli più volte, cambiando il personale, stipulando convenzioni ed accordi che non hanno sortito effetti.

Vi sono tutt’ora Sportelli che cambiano responsabili, settori, sedi, più volte in lassi di tempi ristretti creando disorientamento alla molteplicità di soggetti che dovrebbero interfacciarsi con queste strutture: riorganizzare uno Sportello unico può infatti portare a rimettere in discussione prassi acquisite faticosamente (i rapporti con gli Enti terzi e con i Comuni associati) e metodi di lavoro collaudati (con i professionisti e con gli intermediari).

Sul fronte del rapporto con l’utenza un ruolo molto significativo è sempre stato svolto da professionisti ed intermediari: è con questo gruppo di soggetti che lo Sportello si è sempre rapportato con maggiore frequenza ed è questo il motivo (assieme ad altri) che ha portato alla necessità da parte dell’Osservatorio, di ascoltare gli utenti degli sportelli, sia direttamente, che attraverso i rispettivi organi di rappresentanza (gli Ordini professionali).

I tavoli provinciali realizzati nel corso del 2006, hanno in effetti confermato le considerazioni a cui si era precedentemente giunti. Come evidenziato nel rapporto sulla semplificazione amministrativa a cura della segreteria dell’Osservatorio<sup>4</sup> gli elementi più significativi emersi dai tavoli sono stati: la scarsa conoscenza dello Sportello da parte di un numero rilevante dei suoi potenziali utenti (architetti, ingegneri, geometri); il rallentamento delle procedure quando per l’emanazione del provvedimento finale, occorre acquisire un elevato numero di autorizzazioni; lo scarso o totale inutilizzo da parte dei professionisti dell’istituto della autocertificazione; la difficoltà delle imprese, dei professionisti e degli intermediari a rapportarsi con un quadro normativo estremamente articolato e con le diverse interpretazioni della normativa; le difficoltà di coordinamento tra Enti quando il provvedimento finale implica una variante al piano regolatore; la formazione non del tutto adeguata di alcuni funzionari amministrativi addetti allo Sportello unico.

Per risolvere questa ampia serie di problematiche sono emerse una serie di proposte: favorire la stipula di convenzioni fra gli sportelli e gli Enti terzi, far transitare dallo Sportello solo quelle pratiche che contemplano un elevato numero di autorizzazioni; unificare la normativa attraverso l’utilizzo di testi unici e ampliare i casi cui poter ricorrere alla denuncia di inizio attività ed al silenzio assenso, sollecitare gli Enti terzi (per esempio tramite circolari) al rispetto dei tempi e delle procedure,

---

<sup>4</sup> “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

organizzare; infine, una intensa attività di formazione e di incontri di carattere tecnico fra professionisti, responsabili di Sportello e tecnici comunali.

Alcune di queste proposte hanno già trovato applicazione (ad esempio esistono numerosi casi in cui sono state stipulate convenzioni fra sportelli ed Enti terzi allo scopo di velocizzare l'iter dei procedimenti, tuttavia con esiti non sempre soddisfacenti) mentre altre verranno presumibilmente messe in campo in un prossimo futuro.

Una volta raccolte queste istanze, la strada che si è voluto imboccare è stata di osservare concretamente alcuni procedimenti realmente attivati presso alcuni Sportelli, nonché verificare le informazioni raccolte nel corso delle precedenti attività di ricerca.

Da una parte è emerso un quadro caratterizzato da piccoli passi avanti, dall'altra, continuano a permanere alcune contraddizioni e zone grigie, per lo più dovute a una scarsa uniformità nella gestione dei procedimenti. L'osservazione delle pratiche è stata fra l'altro realizzata in strutture consolidate, quelle che abbiamo classificato come "efficienti" dove operano responsabili in grado di "portare a casa il risultato", o almeno in grado di aiutare il professionista a farlo: a fronte di un dispositivo normativo "imperfetto", questi soggetti si dimostrano comunque in grado di far funzionare i propri uffici controbilanciando la debolezza dell'impianto normativo con "inventiva", ricorrendo alle soluzioni più disparate. Questo implica tuttavia che le cose cambiano da un territorio ad un altro sia tra Province diverse, ma anche all'interno di strutture situate nella stessa Provincia. La discesa sul campo ha in definitiva dimostrato l'ipotesi che era stata formulata inizialmente: non esistono ancora regole chiare e univoche valide per procedimenti identici dal momento che le modalità attraverso cui si snodano i procedimenti sono diverse. La variabile chiave risulta essere il funzionario che gestisce lo Sportello: se cambia il responsabile dello Sportello, possono ad esempio cambiare i tempi e i modi di conclusione dei procedimenti, così come l'arrivo o la partenza di un dirigente di un Ente terzo possono condizionare e quindi cambiare i criteri per il rilascio delle autorizzazioni.

Esistono ulteriori margini di manovra? Cosa possono ancora fare gli sportelli, con gli attuali strumenti normativi, per dare maggiore certezza e per ridurre i tempi di rilascio delle autorizzazioni?

Si può senz'altro affermare che alle attuali condizioni, i margini di manovra sono davvero minimi. Esistono già accordi di vario genere fra gli sportelli e le altre amministrazioni (convenzioni, protocolli di intesa, ed altro) che non hanno mai inciso in maniera significativa sul "buono" o "cattivo" funzionamento dei rapporti. Alcuni strumenti di semplificazione, molto rudimentali, ma utili, vengono già ampiamente utilizzati adesso. Lo smistamento delle pratiche agli Enti terzi per l'acquisizione dei singoli pareri avviene immediatamente dopo l'avvio del procedimento: un segnale di solerzia che ci preme segnalare in questa sede. Vi sono casi di Sportelli che hanno la facoltà di protocollare direttamente la pratica senza che questa debba prima transitare da altri uffici comunali con un "risparmio" anche di due o tre giornate lavorative. Vi sono altre esperienze che puntano molto sulla possibilità di accelerare i tempi di percorrenza della pratica almeno per quanto riguarda la propria

Amministrazione comunale: tramite una circolare interna al Comune si è infatti stabilito che le domande provenienti dallo Sportello possono essere inserite in Commissione Edilizia prima delle altre, in deroga all'ordine cronologico.

Alla luce di questi aspetti, si intuisce che il problema non è quindi quello di capire che cosa possono fare gli sportelli, ma che cosa può essere fatto per migliorare una situazione che, guardando l'analisi delle procedure, continua ad essere abbastanza insoddisfacente.

Alcuni strumenti esistono già adesso, ma hanno pro e contro: una soluzione potrebbe essere ad esempio quella di utilizzare in maniera più frequente l'istituto della Conferenza dei Servizi (ma è risaputo che questo strumento non è visto con favore da molte amministrazioni, che non hanno la possibilità di inviare i propri funzionari); oppure quella di incentivare l'utilizzo dell'autocertificazione (da sempre tuttavia poco utilizzata). Più interessanti, anche se difficili da mettere in pratica, sono le proposte (pervenute in più circostanze) di far in modo che le diverse competenze e le diverse responsabilità chiamate in causa nell'ambito di procedimenti amministrativi di una certa complessità (responsabili del procedimento, tecnici comunali, funzionari di Arpa ed ASL, Vigili del fuoco) possano trovare una occasione di incontro e di sintesi nell'ambito ad esempio di "conferenze dei servizi" di carattere informale che potrebbero precedere o almeno svolgersi in momenti immediatamente successivi all'avvio del procedimento: si tratterebbe in altre parole di puntare (incentivandole in maniera significativa) su iniziative di raccordo fra le diverse amministrazioni non basate su accordi formali e convenzioni (spesso poco incisive) ma sul consolidamento di pratiche lavorative comuni.

Uno sguardo all'evoluzione normativa su scala nazionale

Il 1° febbraio 2007, nell'ambito del Seminario "Liberare le energie delle imprese: la P.A. per lo sviluppo" tenutosi a Roma il Ministro per lo Sviluppo Economico Pier Luigi Bersani e il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A. Luigi Nicolais, hanno illustrato le novità contenute nel Disegno di Legge presentato al Consiglio dei Ministri: è ipotizzabile quindi che l'attuale quadro normativo possa essere in parte rivisto.

Si tratta di una iniziativa che contiene una serie di misure in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese che sembra tuttavia andare in una direzione diversa da quella auspicabile o che si limita a ribadire alcuni principi o "norme di comportamento" che hanno già trovato applicazione, con esiti non soddisfacenti.

L'accento sembrerebbe ancora una volta essere posto sull'idea di dare maggiore certezza dei tempi (che dovrebbero ulteriormente ridursi) a coloro (cittadini e imprese) che si rivolgono alla Pubblica Amministrazione. Le misure previste sono: la pubblicizzazione dei tempi di conclusione delle pratiche, una riduzione da 90 giorni a 30 giorni qualora questo non venga fatto, il risarcimento del danno e l'introduzione di sanzioni a favore del cittadino per le amministrazioni inadempienti, l'introduzione,

ogni anno, di piani “taglia tempi”, la pubblicità degli adempimenti richiesti a cittadini e imprese, la responsabilità dei dirigenti, la tutela dei diritti degli utenti nei servizi pubblici, la riduzione degli oneri per cittadini ed imprese, ecc.

Alla luce dell’analisi svolta si può senz’altro affermare che si tratta di iniziative in grado di snellire il procedimento unico ma non ancora decisive rispetto al superamento di difficoltà e nodi critici: la pubblicizzazione dei tempi di conclusione delle pratiche avviene in molti casi già adesso ma non basta a garantire che questi possano essere rispettati. Sono frequenti casi di sportelli o altri Enti (ASL, Arpa) che da tempo pubblicizzano su internet gli adempimenti richiesti per ottenere le diverse autorizzazioni mettendo a disposizione tutta la modulistica necessaria: tuttavia ogni Ente si comporta in modo diverso, chiedendo autorizzazioni che altri non chiedono, creando un senso di disorientamento nei professionisti con cui si interfacciano. Esistono infine già oggi delle sanzioni per gli Enti inadempienti: ma è raro che ci siano responsabili di Sportello o imprese che hanno interesse a farli valere.

Il rischio è che se non si avviano nuovi e più incisivi percorsi di “soltimento” della normativa e se non si introducono misure mirate ad una maggior collaborazione fra i diversi livelli di governo, le iniziative di accorciamento dei tempi “calate” dall’alto possano essere inefficaci e soltanto “di facciata”.

Molte misure di semplificazione sembrano infine riguardare il rapporto fra Pubblica Amministrazione, cittadini ed imprese: almeno per quanto riguarda i procedimenti di competenza dello Sportello unico c’è un quarto soggetto che non è contemplato, ma che riveste un ruolo di grande rilevanza. Si tratta, come si è più volte avuto modo di sottolineare dei professionisti e dei consulenti incaricati dalle imprese.

Quello che si è avuto modo di capire, in questo ultimo rapporto di ricerca, è che manca ancora una chiara consapevolezza del ruolo e delle competenze degli uni (i professionisti) e degli altri (i responsabili degli sportelli) nei diretti interessati ed in maniera più diffusa negli organi di rappresentanza e tutela (Ordini professionali e Associazioni di categoria).

Se da un parte è realistico chiedere allo Sportello di svolgere una funzione informativa e di “accoglienza” della pratica attraverso pre-istruttorie e incontri informali preliminari all’avvio del procedimento, non è pensabile dall’altra parte che gli operatori degli sportelli possano “sostituirsi” ai tecnici delle imprese, “obbligare” gli Enti terzi al rispetto dei tempi, ridurre il numero di autorizzazioni necessarie, “annullare” l’intricata selva di leggi, regolamenti ed adempimenti a cui le imprese devono sottostare non solo per realizzare grandi insediamenti industriali, ma anche per piccoli ampliamenti o modeste riconversioni di attività produttive.

La funzione dei responsabili è il più delle volte quella di accompagnare i professionisti (non le imprese) nel corso dell’iter procedimentale con funzioni di supporto e di indirizzo: una attività che come abbiamo visto è stata pienamente riscontrata in cinque sportelli su sei e che ha interessato la maggior parte dei procedimenti analizzati. Ogni nuova richiesta di autorizzazione è quasi sempre stata

preceduta da incontri informali di carattere informativo-consulenziale realizzati allo scopo di capire preventivamente se tutta la documentazione prodotta era sufficiente oppure se potevano essere necessarie altre eventuali integrazioni prima dell'avvio del procedimento.

E' altrettanto evidente che per poter svolgere questo tipo di funzioni di "accompagnamento" lo Suap deve essere dotato di competenze trasversali con personale in grado di sapersi orientare su tematiche legate all'edilizia, al commercio, all'urbanistica: non sempre questo tipo di competenze si trovano all'interno degli sportelli e ben lungi dall'essere risolti sono i problemi legati allo scarso numero di addetti, così come segnalato in occasione di altri rapporti di ricerca. La soluzione a questo tipo di problematiche potrebbe anche non essere quella di attivare corsi di formazione per responsabili di Sportello (è questa la richiesta più frequente che è stata fatta da alcuni soggetti con cui si è avuto modo di interloquire nel corso della prima parte dell'indagine): vi sono infatti casi in cui gli stessi responsabili sono depositari di un mix di competenze che derivano dall'esperienza e c'è da aggiungere che a prescindere dalla preparazione del responsabile dello Sportello molte competenze esistono già all'interno di amministrazioni comunali di dimensioni medio grandi (le stesse che hanno dato vita agli sportelli in forma associata).

Il problema non sembrerebbe quindi quello di fare formazione a coloro che lavorano negli sportelli, ma di far sì che le diverse competenze già presenti possano trovare un punto di incontro all'interno dello Sportello. Il tema della formazione è comunque di un certo interesse ed è ampiamente condivisibile la proposta pervenuta in più circostanze da parte di Confindustria Piemonte relativa all'allestimento di giornate di formazione "allargate" a responsabili ed utenti degli sportelli da realizzarsi con cadenza periodica.

Quello dell'intermediazione è in definitiva un nodo ancora da sciogliere: nel caso dei 17 procedimenti osservati sono infatti sempre stati i professionisti, anziché le imprese direttamente, a rivolgersi agli sportelli. Lo Sportello unico "per le imprese" è nei fatti sempre stato uno strumento non utilizzato dalle imprese ma da professionisti ed intermediari: un "equivoco" di fondo che non ha certamente contribuito ad un corretto e consapevole utilizzo di questo strumento.

Basti pensare che lo Sportello era stato accolto alcuni anni fa come un possibile elemento di disturbo proprio da parte di intermediari e professionisti abituati ad interfacciarsi direttamente con le diverse amministrazioni e da parte delle rispettive Associazioni di categoria. Un equivoco di fondo che ha innescato diffidenza, che ha creato aspettative ingiustificate e provocato quel diffuso malcontento che è emerso nel corso della prima parte dell'analisi. Accolto inizialmente come uno strumento di semplificazione in grado di interloquire direttamente con le imprese, di ridurre tempi e costi, a svantaggio di professionisti ed intermediari, virtualmente estromessi dall'esercizio delle proprie funzioni, lo Suap è stato successivamente "accusato" di non essere in grado di riuscire a fare tutto questo: se vogliamo, un percorso che ha portato lo Sportello ad essere, suo malgrado, sul banco degli

imputati per ben due volte, prima con l'accusa di voler esercitare compiti e funzioni che spettavano ad altri, poi con l'accusa di non essere in grado di svolgerli adeguatamente.

Dopo diversi anni dall'attivazione dei primi sportelli e alla luce di quanto emerso dalla rilevazione effettuata si intuisce che è necessario sgombrare il campo da questi equivoci, tenendo anche conto del fatto che l'esito positivo di alcuni dei procedimenti osservati è proprio dipeso dalla buona collaborazione che si è instaurata fra pubblico e privato: responsabili di Sportello da una parte, intermediari e professionisti dall'altra. Pare utile in questa sede ribadire che lo Sportello non è quindi un concorrente sleale da cui prendere le distanze o uno strumento in grado, da solo, di risolvere i tanti problemi della Pubblica Amministrazione: con le risorse attualmente a disposizione (ancora limitate) e un quadro normativo non troppo favorevole, quello che gli sportelli possono concretamente riuscire a dare è un contributo tutt'altro che risolutivo alla completa attuazione del processo di semplificazione amministrativa avviato alcuni anni or sono. Un contributo che comunque esiste, ma che non è ancora chiaramente percepito dall'esterno: dalle imprese, che con esso non intrattengono tuttavia quasi mai rapporti, dagli Ordini professionali e dalle Associazioni di categoria.

Un contributo che potrà crescere se cominceranno a diffondersi altri strumenti di accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, (primo fra tutti, l'autocertificazione), se le amministrazioni comunali sceglieranno di investire qualche risorsa aggiuntiva (anche "ideologiche") su questo strumento, se si riusciranno a stabilire forme di collaborazione più strette con gli utenti che già utilizzano lo Sportello con soddisfazione e con quelli che ancora non lo utilizzano pienamente.

Gli interlocutori intervistati (nei mesi di novembre e dicembre 2006)

per l'Ordine Professionale degli Ingegneri di Torino:

- Natalina Corigliano
- Francesco Bellino
- Guido Morgante
- Carmine Mancini

per l'Ordine Professionale degli Architetti di Torino:

- Cristiano Picco
- Fabio Assaloni
- Paolo Rosani

per l'Ordine Professionale dei Geometri di Torino:

- Claudio Cola
- Luigi Gaidano

per i Collegio Costruttori Edili, Finpiemonte Anciep, Unione Industriale di Torino, Ance, rispettivamente:

- Stefano Pagani
- Mario Picco
- Giuseppina Bevilacqua
- Enrico Occella.

Hanno partecipato ai tavoli organizzati dalla Regione Piemonte: esponenti dell'Anci, delle Province, delle CCIAA, delle ASL, della Regione, rappresentanti di Confindustria Piemonte, Ordini degli Architetti e degli Ingegneri, Collegio dei Geometri



