

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP- corso Trento 13, 10129 Torino
Tel. 011.5645111/07- fax 011.500044- E-mail: mapp@polito.it
3° edizione: 2000

Tesi di Master

di

Massimiliano Pacifico

Titolo:

**Come nasce lo Sportello Unico per le imprese:
l'analisi dell'esperienza piemontese**

Tutor esterno:

Dott. Marco Cavaletto

Direttore Generale della Direzione
Commercio e Artigianato
Regione Piemonte

Tutor interno:

Dott. Marco Sisti

Torino, gennaio 2001

Come nasce lo Sportello Unico per le imprese: l'analisi dell'esperienza piemontese

1	<i>Lo Sportello Unico per le imprese : uno strumento di semplificazione amministrativa</i>	
1.1	Una riforma ambiziosa.....pag.	3
1.2	A che cosa serve lo Sportello Unico.....pag.	4
1.2.1	La concessione edilizia ieri e oggi.....pag.	6
1.3	Il ruolo e le scelte della regione Piemonte.....pag.	8
1.3.1	Le tappe della strategia regionale.....pag.	9
1.4	Il disegno della ricerca.....pag.	11
2	<i>Come le grandi speranze si trasformano in delusioni: l'implementazione dello Sportello Unico in Piemonte</i>	
2.1	Un bando per tutti.....pag.	13
2.2	Promozione dello sviluppo locale e Sportello Unico: il caso Assot.....pag.	16
2.3	Tutto pronto o “quasi”: l'esperienza di Cossato.....pag.	17
2.4	L'importanza di stare con Moncalieri.....pag.	18
2.5	Quali lezioni trarre ?.....pag.	19
3	<i>Riflessioni conclusive e possibili implicazioni di policy</i>	
3.1	Una valutazione della strategia regionale.....pag.	22
	Bibliografia..... pag.	24

Come nasce lo Sportello Unico per le imprese: l'analisi dell'esperienza piemontese

Sintesi del rapporto

Il presente lavoro è stato commissionato dal dirigente del settore Osservatorio Artigianato, Dott. Fiorenza e dal Direttore Generale della Direzione Commercio e Artigianato della Regione Piemonte, Dott. Cavaletto.

I committenti hanno richiesto **un'analisi sullo stato di attuazione dello Sportello Unico** all'interno del territorio regionale, a seguito degli incentivi elargiti dalla Regione Piemonte agli enti locali e finalizzati alla creazione di questo nuovo strumento di snellimento burocratico a sostegno delle imprese.

Nell'ambito della strategia regionale, sono emerse delle **incertezze attorno agli strumenti adottati**, alla luce di **risultati non conformi alle aspettative**: l'istituzione solo formale e non operativa degli sportelli e, nelle esperienze più avanzate di gestione del servizio, un numero esiguo di pratiche espletate. A tale proposito si è resa necessaria un'analisi del processo di implementazione al fine di comprendere:

- che cosa ritarda l'apertura degli sportelli e cosa ne impedisce il buon funzionamento;
- se, e in che modo, gli strumenti adottati dalla Regione Piemonte hanno stimolato gli enti locali ad avviare una vera attività di sportello;
- come la Regione Piemonte potrebbe agire al fine di incentivare e aiutare gli enti locali ad aprire sportelli che funzionino "davvero".

Lo studio dell'esperienza piemontese non può prescindere da una riflessione generale sulle recenti riforme amministrative di cui **lo Sportello Unico** è parte integrante, e ne rappresenta lo **strumento di snellimento amministrativo**.

Il primo capitolo pertanto, sarà dedicato alla descrizione della funzione di semplificazione attribuita allo Sportello Unico, descrivendone i compiti e le implicazioni *operative* e *culturali* che derivano dalla sua attuazione. Inoltre, per **comprendere gli effetti dell'applicazione della normativa in Piemonte**, sono state esaminate le tappe della strategia regionale orientando la ricerca in due direzioni: una ricostruzione empirica del processo di implementazione fra gli attori coinvolti e lo studio approfondito di tre casi, che vengono presentati nel corso del secondo capitolo.

Nella seconda parte l'attenzione viene posta sulla **principale azioni di supporto della Regione**: il bando che finanzia le associazioni di enti locali che intendono attivare il servizio, anche se sono state effettuati interventi sul versante dell'informatizzazione presso gli stessi sportelli. E proprio dall'esame del bando, vengono evidenziati nello stesso capitolo, gli scostamenti emersi all'atto dell'attivazione dello S.U. nell'ambito dei Comuni piemontesi.

Ancora, l'osservazione di tre esperienze considerate positive rispetto al campione di riferimento, ha permesso di trarre un utile spunto analitico evidenziandone i particolari elementi di successo e la correlazione con le disposizioni regionali di supporto.

Nell'ultimo capitolo, infine, si è cercato di **individuare i fattori critici** generali dell'implementazione della politica dello S.U. e, in modo particolare, quelli della strategia regionale adottata in Piemonte. A fronte di queste criticità **si sono elaborate delle proposte concrete**, sia in termini di **criteri per l'ammissibilità al bando**, sia in termini di **azioni per il miglioramento dell'intervento regionale**.

1 *Lo Sportello Unico per le imprese : uno strumento di semplificazione amministrativa*

L'attuazione dello Sportello Unico (S.U.)¹, strumento di snellimento burocratico finalizzato alla semplificazione nonché all'accelerazione dell'iter amministrativo di autorizzazioni a favore delle imprese, richiede l'impegno e l'applicazione di molti "attori" istituzionali e non istituzionali. La Regione Piemonte, investita dei compiti di supporto e incentivazione dalla stessa legge di riferimento, ha commissionato questo rapporto con l'intento di stabilire se le azioni intraprese per la nascita e lo sviluppo degli S.U. sono opportune.

Le principali direttrici della strategia delineata sono finalizzate a favorire la gestione associata del servizio da parte degli enti locali, in considerazione dell'elevato numero di piccoli Comuni presenti in Piemonte e a sostenere l'informatizzazione delle amministrazioni. Cercando di trarre uno spunto sul "come" migliorare l'azione degli sportelli e "perché" i risultati ottenuti non sono conformi alle aspettative, si è cercato di approfondire lo studio e l'analisi dell'intero processo di implementazione per verificare l'adeguatezza degli strumenti utilizzati dalla Regione stessa. L'esame degli atti regionali, l'elaborazione delle interviste ai protagonisti principali e l'osservazione di alcuni casi nell'ambito di un numero elevato di realtà, potranno fornire qualche utile suggerimento.

1.1 Una riforma ambiziosa

L'esistenza di una impresa è contraddistinta, dal momento della sua costituzione al momento della sua eventuale cessazione, dal dovere di adempiere a una serie di regole imposte dalle normative vigenti: quando si decide di far nascere una nuova impresa oppure di ampliarne le attività produttive o di aprire una nuova sede, è necessario presentare domande, richiedere autorizzazioni, ottenere concessioni e licenze rilasciate dalle stesse Amministrazioni pubbliche. Il rispetto di certe regole comporta un inevitabile dispendio di risorse che si traduce in un aumento dei costi sopportati dalle imprese. Tali costi non sono altro che il frutto dell'implementazione di politiche regolative che spesso pesano oltremodo sulle imprese, frenandone lo sviluppo e condizionandone negativamente la vita. Il mal funzionamento del sistema amministrativo e le lungaggini burocratiche si ripercuotono quindi in modo sfavorevole, sul sistema economico. Per queste ragioni è necessario che la P.A. si doti di strumenti che tentino di ridurre al minimo questi costi: lo S.U. rientra a pieno titolo fra questi strumenti.

Lo S.U. si inserisce nell'ambito di una più ampia riforma del sistema amministrativo in atto già da diversi anni che ha visto per esempio, la nascita dei centri per l'impiego in materia di occupazione, degli uffici per le relazioni con il pubblico (URP) o ancora in tema di snellimento burocratico, l'introduzione dell'istituto dell'autocertificazione.

Il principio generale della riforma di semplificazione amministrativa, è *"trasformare l'attività amministrativa in un servizio per il cittadino, abbandonando la*

¹ D'ora in poi si abbrevierà così la dicitura Sportello Unico anche se è possibile trovare altrove acronimi diversi: SP.UN (Sportello Unico), SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) o ancora SI (Sportello Impresa).

cultura del formalismo giuridico, orientando l'azione dell'amministrazione ai risultati, introducendo criteri di responsabilità, qualità, produttività e soddisfazione del cliente. Al tempo stesso vi è il riconoscimento delle peculiarità di ogni amministrazione e dunque l'esigenza di soluzioni differenziate, evitando di imporre modelli uniformi con validità universale. La riforma non potrà dunque che essere il risultato di migliaia di azioni di miniriforma, inventate e messe in opera da migliaia di amministrazioni statali, regionali, locali e di altri soggetti pubblici. Un rischio, ma anche una straordinaria opportunità”[Bassanini, 1999].

Da un lato dunque, si registrano trasformazioni organizzative quali il decentramento di funzioni e di poteri agli organi locali - più vicini al cittadino – operazione tecnicamente definita, **sussidiarietà verticale**; dall'altro si agisce sulla semplificazione procedurale e burocratica, definita **sussidiarietà orizzontale**, diminuendo così gli oneri a carico delle imprese. Come queste intenzioni si stanno traducendo in azioni e come la riforma delle procedure amministrative è stata percepita dal mondo dell'impresa e dagli stessi enti locali, attori principali della riforma, è terreno di studio.

1.2 A che cosa serve lo Sportello Unico

Il cambiamento in atto a seguito del processo di riforma, e in particolare l'introduzione dello S.U.,² registrano uno spostamento sulle Amministrazioni Pubbliche dell'onere di gestione di un provvedimento amministrativo concernente i momenti più importanti nella vita di un'impresa. Da sempre, tale compito è stato *a carico* degli imprenditori, i quali dovevano destreggiarsi per ottenere il rilascio di autorizzazioni fra ciascuno degli enti competenti.

Il decreto legislativo, che introduce l'istituto dello S.U., stabilisce che dal 27 maggio 1999 presso ogni Comune, indifferentemente dalle dimensioni, sia possibile, inoltrare domande in relazione all'attivazione, riconversione e ampliamento di attività economiche, produttive. La nuova struttura organizzativa denominata “sportello unico per le attività produttive” può essere gestita in forma singola o associata. Ogni Comune ha la possibilità di scegliere la gestione associata con altri enti, mediante la stipulazione di convenzioni, la costituzione di consorzi e società, o ancora, nell'ambito di un Patto territoriale. Il procedimento amministrativo viene gestito e coordinato da un soggetto chiaramente identificabile da parte dell'utente all'interno dell'ente, dal momento iniziale (presentazione della domanda) al momento finale (rilascio dell'autorizzazione).

Come è facile comprendere la normativa introduce modalità di lavoro e strumenti che sono nuovi nella *cultura* della Pubblica Amministrazione (P.A.) per motivazioni che fanno riferimento alla divisione funzionale delle competenze amministrative di un procedimento, alla struttura del sistema amministrativo italiano e al modo con cui ogni ente pubblico è abituato a operare. L'intento della disciplina è proprio quello di introdurre alcuni dispositivi, necessari per semplificare il carico burocratico sopportato dagli operatori, velocizzare i tempi di rilascio, ammodernare in senso lato l'attività delle Amministrazioni.

Vengono così perseguiti obiettivi volti a introdurre alcuni principi innovativi:

² E' possibile far risalire alla legge n. 59/97, detta Bassanini 1, la prima disciplina di semplificazione per terminare con la recente legge n. 340, del 24 novembre 2000. In particolare il D. Lgs. n. 112/98 introduce l'istituto dello Sportello Unico. Con il decreto di attuazione specifico n. 447/98 si arriva a regolamentare il nuovo servizio comunale.

- una *nuova concezione dell'impresa* che non viene più percepita esclusivamente come un soggetto sottomesso ad obblighi e vincoli giuridici, ma alla quale viene riconosciuto il diritto di ottenere risposte certe sull'avanzamento delle procedure che la riguardano entro i termini prestabiliti;
- *l'assegnazione della responsabilità dell'intera procedura a un solo soggetto* interno all'amministrazione, incaricato di svolgere attività istruttoria e di fornire aiuto e informazioni all'impresa;
- la *razionalizzazione* del procedimento amministrativo che viene trasformato da "sequenziale", dove a ogni singola autorizzazione dovevano fare seguito le altre, in "contestuale" dove ciascuna richiesta viene considerata nel suo complesso;
- *l'informatizzazione* di tutti gli uffici pubblici in vista del funzionamento di un sistema unitario telematico delle pubbliche amministrazioni, traguardo necessario per assicurare un'effettiva razionalizzazione del procedimento.

Nessuno fra gli intervistati, nel corso della ricerca, nasconde il fatto che si tratta di una sostanziale rivoluzione nel modo di procedere delle pubbliche amministrazioni e che non è assolutamente sufficiente aver istituito la normativa per vederne verificata l'attuazione. *"Si tratta di modificare e rimuovere una cultura sedimentata nell'apparato burocratico che concepisce ogni singola fase del procedimento come un momento autonomo e indipendente da tutto il resto".*³

Accanto a queste finalità riconducibili al tentativo di semplificare e velocizzare l'azione amministrativa, vi è un'altra funzione assegnata allo S.U., più legata alla comunicazione e informazione rivolta alle imprese (in merito a tutte le opportunità e le agevolazioni offerte dagli interventi pubblici) e alla promozione del territorio nei confronti di possibili investitori esterni: spesso, a questo proposito, si utilizza l'espressione "*marketing territoriale*" per definire l'insieme delle iniziative che un ente locale pone in essere per promuovere il proprio territorio dal punto di vista economico, culturale, turistico e più in generale per incentivare lo sviluppo delle risorse presenti e potenzialmente inesprese.

In sintesi con l'attuazione dello S.U. si è intenzionati a modificare l'azione della P.A. sia verso l'interno, mediante una gestione più rapida delle procedure, sia verso l'esterno, attraverso la progettazione di azioni finalizzate allo sviluppo locale.

Si tratta ovviamente di un percorso ambizioso e molto difficile da portare a termine che ha bisogno di continui aggiustamenti e correzioni di rotta. Anche per questo motivo la disciplina dello S.U. è tuttora in evoluzione: da qualche settimana è stato approvato il nuovo schema di regolamento recante le modificazioni alla originaria normativa. Vengono aumentate il numero e la tipologia delle domande presentabili presso lo S.U., includendovi anche le attività commerciali, le imprese del settore turistico e alberghiero, del settore agricolo e dell'intermediazione; inoltre, e questa rappresenta la vera novità, viene introdotta "una disposizione esplicita che prevede la nullità, una volta attivato lo S.U. degli atti rilasciati da altre Amministrazioni e l'obbligo, per le Amministrazioni cui sia presentata un'istanza, di trasmetterla allo S.U. competente, dandone comunicazione all'impresa".⁴

³ Così veniva dichiarato in un'intervista effettuata all'assessore regionale del Piemonte all'Industria, dott. Pichetto Fratin.

⁴ Estratto della Relazione allegata al nuovo schema di regolamento. Va precisato peraltro, che le modifiche introdotte sono passate all'esame e all'approvazione del Consiglio di Stato e dovrebbero essere oggetto di un nuovo DpR nell'anno 2001.

1.2.1 La concessione edilizia ieri e oggi

A titolo esemplificativo prendiamo ora in esame una procedura tipo, cercando di capire quali sono le principali innovazioni introdotte dalla nascita degli S.U. e quali benefici dovrebbero scaturirne per le imprese. Si tratta della procedura di concessione edilizia, autorizzazione necessaria per effettuare costruzioni di nuovi edifici e modificazioni a strutture immobiliari già esistenti, a fini produttivi.

Come funzionava dunque il procedimento amministrativo prima dell'entrata in vigore dello S.U.?

Naturalmente, a seconda della complessità del tipo di attività produttiva per la quale viene richiesta la concessione, cambia il numero di attori istituzionali che possono essere coinvolti: ad esempio per attività produttive che risultano essere particolarmente inquinanti vi sono determinati vincoli da rispettare in materia di emissioni in atmosfera, smaltimento dei rifiuti tossici, inquinamento acustico, tutela del paesaggio e assetto idrogeologico e nei casi più complessi di valutazione di impatto ambientale.⁵

In una situazione tipo di richiesta di concessione edilizia, l'impresa doveva presentare una domanda in triplice copia, indirizzata al Sindaco, contenente:

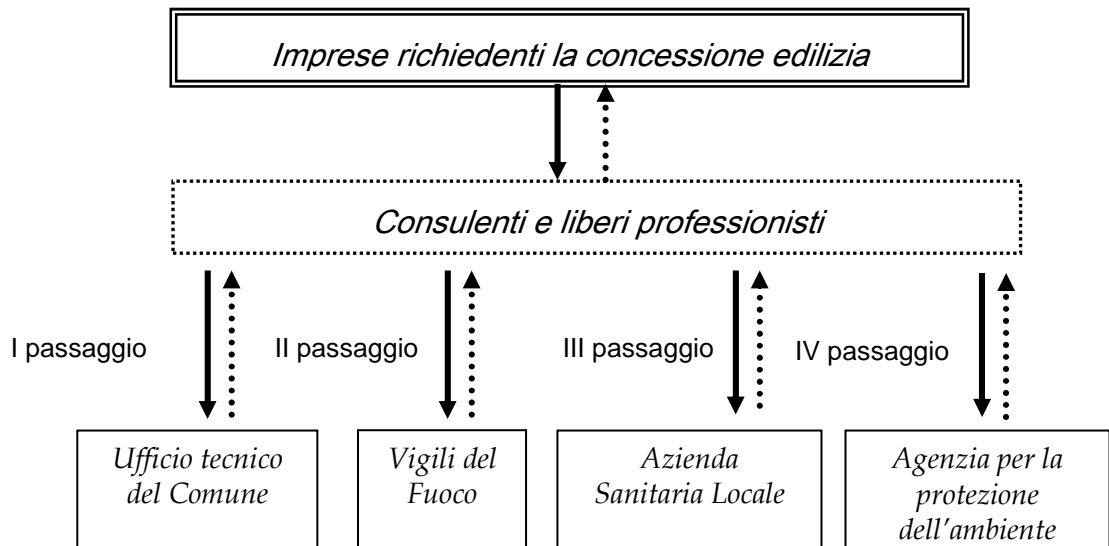
- a) i progetti architettonici, strutturali e alla relazione tecnica inerente il contenimento di consumo energetico (tutte rigorosamente firmate da parte di un tecnico abilitato);
- b) una copia della domanda di autorizzazione regionale all'emissione in atmosfera (naturalmente nel caso in cui fosse necessaria);
- c) l'autorizzazione del progetto da parte dei Vigili del Fuoco ai fini della prevenzione incendi;
- d) una copia della notifica alla ASL (Igiene pubblica e Igiene e sicurezza del lavoro) inerente l'oggetto delle lavorazioni, le modalità delle stesse, le caratteristiche dei locali e degli impianti nel caso in cui siano occupati in azienda più di tre addetti.

A queste potevano aggiungersi una serie di altri documenti certificativi, in relazione a particolari tipologie produttive, ed eventuali documentazioni integrative espressamente previste dal locale Regolamento Edilizio e di Igiene (Assessorato all'Ambiente e in qualche caso Assessorato all'Urbanistica). Naturalmente tutto l'*iter* era effettuato dalla singola impresa la quale doveva essere a conoscenza delle differenti e articolate normative per ogni materia. Sovente, più che l'imprenditore a recarsi in ogni singolo ufficio, era un suo incaricato, doverosamente retribuito. Tradizionalmente il libero professionista, occupandosi già da diverso tempo di queste pratiche, aveva conoscenze pregresse e meccanismi di interazione collaudati con i vari funzionari delle singole amministrazioni che facilitavano il buon esito della pratica. Il cosiddetto "giro delle sette chiese" era perciò, e lo è ancora oggi, considerato da molti imprenditori assai affidabile e sicuro. Un percorso consolidato nei fatti riduce il rischio di non ottenere la concessione. I tempi previsti dalle leggi non avrebbero mai dovuto superare i 90 giorni complessivamente ma la prassi registrava tempi massimi per il rilascio di una concessione che potevano protrarsi fino a 24 mesi.

⁵ I dati e le informazioni riportate fanno riferimento a una ricerca condotta a cura di Franco La Ferla e Ermanno Maritano. La pubblicazione dal titolo "Procedure per l'insediamento di attività economiche: Pratiche, ostacoli, ritardi e confronti europei" delinea il percorso procedurale necessario per l'insediamento di un'impresa. La ricerca è stata commissionata dalla Camera di Commercio di Torino nel 1996, prima dell'entrata in vigore dello S.U.

Sotto viene presentato uno schema riepilogativo delle fasi che segnavano il percorso di una concessione edilizia. Al superamento di una fase faceva seguito l'inizio della successiva, fino al rilascio finale⁶.

Fig. 1. Procedimento di concessione edilizia prima dell'entrata in funzione dello S.U.



Cosa dovrebbe verificarsi oggi ?

In teoria, presupponendo che si siano realizzate una serie di condizioni favorevoli nello sportello comunale di competenza o in quello dell'ente capofila, tutto questo potrebbe essere evitato. Rivolgendosi allo S.U. si potrebbero risparmiare risorse economiche prima destinate alle retribuzioni dei consulenti e si potrebbe risparmiare tempo, essendo rassicurati per legge, del fatto che si otterrà comunque una risposta da parte della P.A., entro il termine stabilito.

In primo luogo, si dovrebbe fornire un supporto nella compilazione della domanda con l'ausilio di un addetto allo sportello, una volta verificata la completezza della documentazione pervenuta.

In secondo luogo, nel caso in cui avviato il procedimento, la documentazione stessa non fosse sufficiente, l'impresa verrebbe chiamata una sola volta entro un termine ragionevole (di solito entro 25 giorni dall'avvio dell'istanza) per integrare con ulteriori documenti la richiesta stessa⁷. Infine, se si registrassero impedimenti diversi relativi al rilascio dell'autorizzazione, sarebbe compito del responsabile del procedimento convocare la conferenza dei servizi per tentare di risolvere i problemi che si sono presentati; la conferenza si pronuncerebbe in questo caso a maggioranza dei suoi componenti.

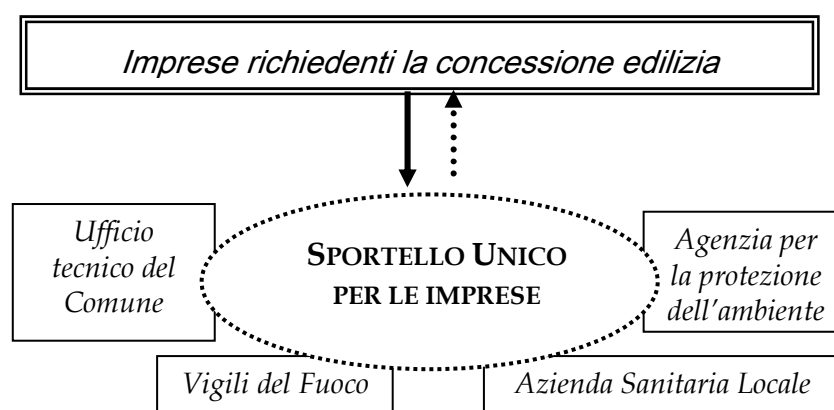
⁶ Dalla figura dovrebbe emergere la sequenzialità delle fasi del procedimento. Per ogni autorizzazione vi sono due frecce che indicano il momento della presentazione della domanda e il momento del rilascio (la freccia tratteggiata), salvo complicazioni.

⁷ Tra qualche tempo sarà possibile anche a distanza presentare le domande presso lo S.U. grazie a meccanismi quali la firma elettronica.

E' opportuno precisare che non si vuole far credere che con l'apertura di un servizio così innovativo possano venir meno i contributi dei liberi professionisti, fondamentali per esempio nelle fasi di progettazione; tuttavia, si potrebbero senz'altro ridurre i costi legati all'intermediazione, ossia quei costi che, pur non essendo previsti dall'iter burocratico, si era soliti sostenere pur di veder risolta la propria pratica a buon fine (e per tali ragioni affidata a professionisti abituati a interagire con le amministrazioni). In sintesi, lo S.U. dovrebbe garantire alle imprese: certezza nei tempi, celerità nelle risposte ed economia di denaro impiegato in consulenze per seguire e inoltrare pratiche burocratiche.

Il nuovo schema organizzativo, rappresentato nella figura 2, pone lo S.U. al centro della gestione del procedimento. Dallo sportello inizia e termina tutto.

Fig. 2. Nuovo schema di concessione edilizia dopo l'entrata in vigore dello S.U.



1.3 Il ruolo e le scelte della Regione Piemonte

Il Piemonte, come del resto tutte le altre Regioni italiane, ha elaborato un piano d'azione a supporto dei Comuni tenuti all'adempimento della disciplina di riforma. Tuttavia, rispetto ad altre Regioni, il Piemonte presenta una peculiarità in merito all'elevatissimo numero di Comuni (1206), molti dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (ben l'88%). Le alternative a disposizione suggerivano perciò di incentivare l'attivazione del servizio di S.U. in forma associata, proprio per favorire gli enti locali di piccole dimensioni e perciò, più in difficoltà dal punto di vista delle risorse umane ed economiche. Un consistente aiuto all'avvio dell'attività di sportello proprio a favore di realtà comunali minori (per popolazione e per capacità finanziaria) che affrontano già molti problemi nella gestione ordinaria e autonoma delle proprie funzioni.

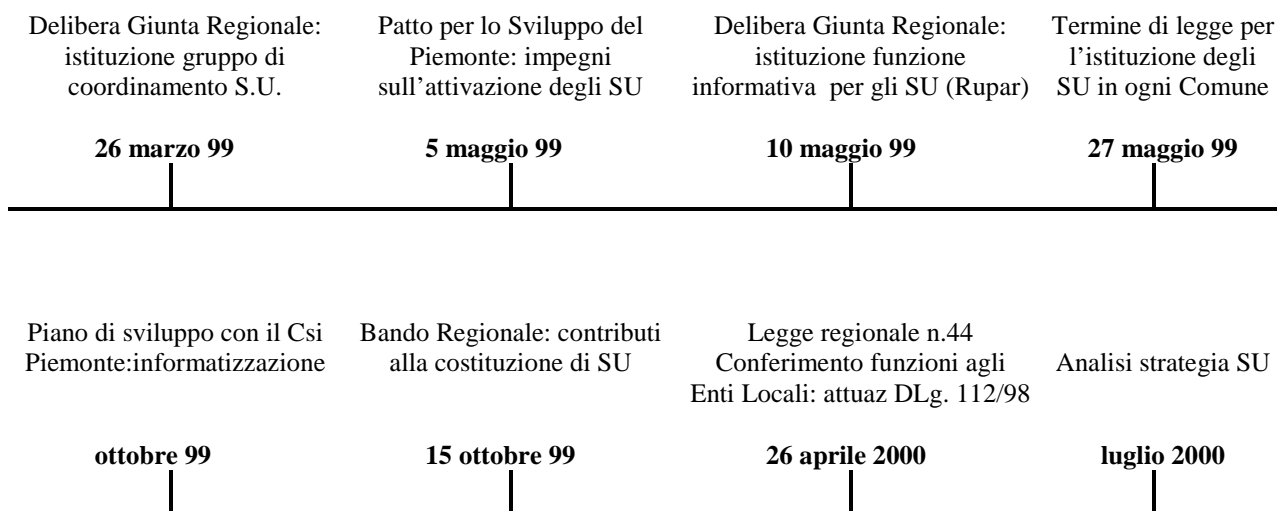
1.3.1 Le tappe della strategia regionale

Per stabilire se gli incentivi della Regione hanno raggiunto gli effetti desiderati è necessario capire "cosa si è fatto" e "perché" al fine di verificare la congruenza dei risultati ottenuti con le intenzioni iniziali.

E' stato dunque necessario ricostruire e analizzare il processo di implementazione locale, individuando i momenti decisionali, in cui si fissano obiettivi e si destinano risorse

per conseguire tali obiettivi. Nello specifico, la *mission* è stabilire se gli strumenti adottati sono sufficienti e adeguati per sostenere il decollo degli sportelli. A questo proposito, nella figura 3, sono schematizzate le tappe fondamentali della strategia regionale.

Fig. 3. Il processo d'attuazione dello Sportello Unico



Nella prima tappa (in alto a sinistra) collochiamo la delibera di giunta che istituisce “un gruppo di lavoro per l’attivazione degli sportelli unici e interconnessioni tra le Pubbliche Amministrazioni”. A tale gruppo, formato da funzionari e dirigenti di nove Direzioni Regionali a vario titolo coinvolte, è demandato il compito di “studiare le problematiche relative all’individuazione di soluzioni e iniziative di sostegno per una efficace attuazione della normativa”⁸. Il secondo momento è costituito dal Patto per lo sviluppo del Piemonte che dedica esplicitamente una parte allo S.U., riconosciuto “strumento strategico sia per l’attuazione del decentramento e della semplificazione, sia per lo sviluppo dell’economia che dell’occupazione a livello locale”⁹, individuando quattro linee di azione che interessano:

- informazione e assistenza, mediante veicolazione telematica delle agevolazioni, incentivi, opportunità localizzative;
- interconnessione e informazione sulle procedure, mediante la costituzione di una Rete Unitaria regionale delle P.A.(RUPAR) e mediante l’anagrafe delle attività economico-produttive, progettate e realizzate mediante il CSI Piemonte¹⁰;
- snellimento procedurale, mediante la definizioni degli impianti a struttura semplice e la semplificazione delle procedure concernenti la compatibilità ambientale;
- definizione degli ambiti ottimali di organizzazione degli S.U. e finanziamenti e sostegno per l’attivazione degli stessi, mediante l’incentivo a forme associate di gestione.

⁸ Verbale n. 311 dell’adunanza della Giunta Regionale del Piemonte, del 26 marzo 1999

⁹ Così come riportato su “Patti per lo Sviluppo del Piemonte” (estratti).

¹⁰ CSI Piemonte (Consorzio per il sistema informativo del Piemonte) è un ente strumentale della Regione che fornisce servizi informatici a favore di gran parte degli enti locali piemontesi.

Il 10 maggio, pochi giorni dopo, si istituisce con delibera di giunta regionale un gruppo di lavoro per l'espletamento della funzione informativa presso gli S.U.: obiettivo è la creazione di una banca dati regionale sulle opportunità localizzative, la cui consultazione potrà essere effettuata sul sito internet della Regione. Fanno parte del gruppo dirigenti e funzionari di otto Direzioni Regionali, quasi tutte già coinvolte nel primo dei gruppi di coordinamento formatosi nel mese di marzo dello stesso anno. Scopo del gruppo è lavorare per l'attuazione del decreto legislativo 112/98 nell'ambito delle funzioni conferite alle Regioni in materia di assistenza alle imprese, ossia nell'attività di raccolta e diffusione di informazioni concernenti l'insediamento e la localizzazione delle attività produttive¹¹. Il 27 maggio è il termine ultimo indicato dalla legge per l'istituzione dello S.U. in ogni Comune del territorio nazionale. Rappresenta pertanto una data significativa. Nell'ottobre del 1999 viene stipulata fra la Regione e il CSI Piemonte un'offerta di sviluppo, in materia di sistema informativo unitario regionale degli sportelli unici¹². Il progetto della durata di quattro anni, si pone diversi obiettivi:

1. progettazione del sistema regionale degli sportelli e pianificazione del suo sviluppo, da completarsi entro il 1999;
2. coordinamento dello sviluppo del sistema e monitoraggio del sistema, ovvero formazione verso gli enti coinvolti, fornitura di un software applicativo per la gestione dei procedimenti.

Sempre nel mese di ottobre del 1999, viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione un Avviso pubblico per la presentazione di domande, a seguito di una delibera della Giunta Regionale che disponeva la concessione, per l'anno 1999, di contributi finalizzati a sostenere e promuovere l'esercizio associato volontario di funzioni e servizi comunali, indicandone criteri e modalità per l'assegnazione.

La legge regionale n.44 del 26 aprile 2000, recepisce la disciplina relativa al decentramento amministrativo in materia di conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali: proprio all'art. 24 di tale legge si riconosce lo S.U. quale "strumento di promozione del sistema produttivo locale e favorisce forme di collaborazione operativa con gli enti locali e le loro associazioni per agevolare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di insediamenti produttivi". Una regolamentazione formale dunque delle iniziative intraprese in precedenza dagli organi politici della Regione.

Nel luglio 2000, infine, è stata avviata questa ricerca finalizzata a ricostruire in che modo la strategia regionale ha avuto attuazione e quali sono i risultati della ricaduta di tale azione sulla nascita e sul funzionamento degli sportelli dislocati sul territorio.

1.4 Il disegno della ricerca

Le intenzioni del committente erano intese a verificare lo stato di attuazione degli sportelli diffusi sul territorio e attivati anche grazie agli incentivi regionali. Vi erano buone ragioni per pensare che si fosse ancora lontani dall'accertare un buon andamento dello sviluppo degli sportelli e vi era la sensazione che vi fossero ancora alcuni seri ostacoli alla piena attuazione dell'intervento. La proposta di lavoro era finalizzata pertanto alla

¹¹ Verbale n. 342 dell'adunanza della Giunta Regionale del Piemonte, del 10 maggio 1999.

¹² Informazioni riportate da " Offerta di sviluppo" stipulata fra CSI e Regione Piemonte, in tema di sistema informativo unitario regionale degli sportelli unici per le attività produttive.

raccolta di dati e di informazioni relativi al funzionamento di tutti gli sportelli piemontesi e successivamente all'analisi di questi dati. La modalità di rilevazione dei dati suggerita era la somministrazione di un questionario postale agli addetti e ai responsabili di sportello all'interno di ogni ente locale.

La domanda di ricerca del committente era intesa perciò, a stabilire “che cosa funzionasse” nella strategia di supporto e “che cosa fosse possibile migliorare” da parte della Regione stessa. Riepilogando dunque si intendeva rispondere alle seguenti domande:

- quali aspetti dell'azione risultano realizzati e quali invece non sono corrispondenti agli obiettivi stabiliti?
- quali sono i motivi che impediscono il funzionamento effettivo ed efficiente del servizio di sportello?

Tuttavia, non si aveva la certezza che le informazioni interessanti ai fini della ricerca, potessero essere fornite dai responsabili delle strutture e oltretutto, il questionario si rivelava uno strumento troppo rigido e poco “profondo” dal punto di vista analitico. La rilevazione attraverso il questionario avrebbe al massimo permesso di giungere ad una verifica formale sull'avanzamento dell'iter amministrativo, ma non avrebbe permesso di entrare in profondità nel tema dell'indagine e di verificare cosa era davvero successo oltre l'adempimento burocratico. Si è perciò scelta una strada diversa: si è deciso da un lato di realizzare delle interviste in profondità ai numerosi attori coinvolti nel processo attuativo ai diversi livelli di governo, dall'altro di condurre uno studio circoscritto a soli tre casi considerati particolarmente significativi. Intervistare soltanto i responsabili di sportello (come inizialmente proposto dal committente) avrebbe senz'altro fornito una visione parziale del fenomeno. Anche nei casi più favorevoli, laddove si sono investite molte risorse (intese in senso lato), l'impegno dei responsabili del servizio non è stato sufficiente al funzionamento ottimale del servizio. Per tali ragioni si doveva comprendere il contesto di riferimento globale, individuando gli elementi che del contesto, per le modalità con cui si mette in pratica lo strumento, sono comuni a tutti gli sportelli. Fatte queste premesse si riteneva fosse interessante pertanto studiare il fenomeno nel suo complesso, analizzando i ruoli “giocati” dai singoli attori e ogni singola fase del processo dalla nascita dello sportello alla gestione del procedimento - per arrivare a spiegare difficoltà e ostacoli incontrati: guardare il fenomeno da più prospettive, evidenziando i limiti, e al tempo stesso le potenzialità. Infatti, a caratterizzare il decorso della politica non sono esclusivamente gli attori istituzionali. Quindi, è opportuno effettuare una ricostruzione empirica di tutti coloro che direttamente o indirettamente partecipano e sono beneficiari o destinatari della politica, i cosiddetti *stakeholders*.

L'analisi del processo d'interazione che si instaura fra gli attori, i comportamenti posti in essere (resistenza invece che collaborazione), nonché le risorse di cui ciascuno dispone, sono decisivi per il successo o l'insuccesso di una politica pubblica. Lo S.U., si rivolge alle imprese ma nel campo d'azione delle imprese vi sono anche altri soggetti: associazioni di categoria (industriali, artigiane, agricole, commerciali), Camere di Commercio e, non trascurabili, consulenti e più in generale ordini professionali che lavorano per le imprese (commercialisti, geometri, etc...). Per come è strutturato e organizzato lo S.U. vi è inoltre il coinvolgimento di amministrazioni locali, appartenenti ai diversi livelli di governo e di numerosi enti deputati al rilascio di autorizzazioni e pareri amministrativi (Vigili del Fuoco, ASL, Arpa, Ispesl). Delineare i *confini* dell'azione poteva agevolare lo studio.

Grazie allo studio dettagliato dei singoli casi di sportello della disciplina è stato possibile ottenere alcune delle risposte che ritenevamo interessanti. “Come” funzionano e vengono attivati gli sportelli e “perché”, ovvero quali ragioni e quali incentivi sono determinanti per far partire il processo di riforma locale.¹³

Un metodo di analisi di questo genere non poteva essere utilizzato per un campione troppo ampio di realtà: occorreva individuare delle esperienze significative dal punto di vista operativo e metodologico. E’ evidente che in tal modo, si restringe il campo di indagine anche se così procedendo, è possibile entrare maggiormente nel merito delle questioni che di volta in volta sono ritenute interessanti ai fini del lavoro.

Per individuare i casi, qui di seguito presentati, sono stati contattati complessivamente 21 sportelli su un totale di 61 associazioni costituite nell’anno 1999 e beneficiarie di contributo regionale. Dopo un primo contatto telefonico, sono stati effettuati alcuni sopralluoghi nelle strutture sedi di sportello, che hanno messo in luce significative differenze di attuazione, a cominciare dalla localizzazione stessa dell’ufficio. Infatti, la maggior parte delle volte non esiste fisicamente uno sportello o una struttura, e la funzione di sportello viene identificata esclusivamente con un soggetto all’interno dell’ente: il segretario comunale, il funzionario dell’ufficio tecnico e così via. Non sono pochi i Comuni in cui vi è una sola persona “in grado” di parlare di S.U. dal momento che gli altri funzionari non hanno troppe nozioni sull’argomento.

Nell’ambito del campione considerato, si era infatti intenzionati a prendere in esame realtà tra loro differenti, al fine di avere una rappresentazione il più possibile eterogenea; l’intento era di analizzare situazioni che si differenziassero per una serie di aspetti: la tipologia di associazione prescelta, la provincia di appartenenza, la modalità di gestione della funzione di Sportello, l’esistenza o meno di un protocollo d’intesa. Malgrado questi propositi, la sostanziale inerzia e inoperosità di numerose associazioni non ci ha però permesso, di portare a termine sino in fondo un siffatto disegno. La scelta si è perciò focalizzata su tre realtà che non sebbene rappresentino lo sportello ideale, né diano un un’immagine fedele dell’esperienza piemontese, risaltano come esperienze più avanzate e quindi più interessanti da esaminare e da assumere come punti di riferimento. Sebbene non siano casi esemplari, sono senz’altro buoni esempi di intraprendenza e di spirito costruttivo.

¹³Si è seguito un approccio di ricostruzione dal basso di tutto il processo di attuazione. Tale approccio può essere definito di *bottom-up*; si veda a questo proposito il concetto di implementazione in *Dizionario delle politiche pubbliche*, a cura di Giliberto Capano e Marco Giuliani, Nuova Italia Scientifica, 1996, Roma.

2 *Come le grandi speranze si trasformano in delusioni: l'implementazione dello Sportello Unico in Piemonte*

Gli interventi a sostegno degli S.U. hanno dato i risultati attesi ? A circa un anno e mezzo di distanza dal termine ultimo per l'istituzione degli S.U. in ogni Comune (27 maggio 1999), sono davvero nate delle strutture organizzative in grado di alleggerire l'onere burocratico a carico delle imprese ? Gli S.U. sono nati come meri adempimenti amministrativi, utili per ricevere risorse finanziarie addizionali dalla Regione, oppure rappresentano reali tentativi di riforma dell'amministrazione locale?

Se ci basiamo sui risultati dell'indagine sin qui condotta, la risposta non sembra essere del tutto positiva: come si deduce dalle pagine seguenti lo stato di implementazione della politica per l'incentivazione degli S.U. sul territorio regionale appare essere ancora molto lontano dal traguardo fissato. Sono in molti, tra gli operatori dei singoli sportelli, gli addetti del settore e, in particolare, i rappresentanti delle associazioni di categoria, a nutrire un sentimento di generale delusione rispetto a quanto lo S.U. aveva promesso e quanto è riuscito fino adesso a realizzare¹⁴. Il numero degli enti locali che hanno uno sportello già operante sul territorio è ancora molto basso rispetto a quelle che erano le intenzioni iniziali; d'altra parte, anche laddove esistono sportelli già attivi e funzionanti, vi sono dei seri dubbi sulla loro effettiva utilità e sulla loro capacità di gestire procedure autorizzatorie complesse, in tempi e con costi minori rispetto a quelli "garantiti" dalla rete dei consulenti privati. Anche gli sportelli più "volenterosi" si trovano perciò in uno stato di semi-inattività, costretti a gestire un numero di pratiche residuale rispetto a quelle svolte all'interno delle amministrazioni.

Come riuscire a non perdere del tutto l'opportunità, offerta dall'introduzione dello S.U., di riformare il *modus operandi* delle amministrazioni locali? In che modo la Regione Piemonte dovrebbe rivedere la propria strategia d'azione in modo da incentivare la creazione di strutture operanti a livello locale che offrano servizi reali alle imprese?

Di seguito nel tentativo di rispondere a queste domande, sarà proposta un'analisi del bando regionale, che cercherà di metterne in evidenza le lacune o gli elementi critici che possono aver influito sul percorso di implementazione. Illustreremo, inoltre, tre casi, che possono essere considerate *best practice*, casi in cui si è delineato un percorso di S.U. attuabile e che possono costituire un riferimento utile per tutti gli sportelli che risultano ancora allo stato embrionale. E' importante specificare che si tratta di esperienze per le quali si può sostenere che "si è cominciato a fare qualcosa" ma che non si è ancora giunti ad una fase di compiuta funzionalità. A rendere interessanti i casi, sia sotto il profilo analitico, sia sotto l'aspetto tecnico operativo, è il progetto elaborato, adeguato alle difficoltà e alla consapevolezza delle problematiche poste al raggiungimento del traguardo finale, per il quale il supporto finanziario ha rappresentato solo un momento dell'intero percorso.

¹⁴ Su una pubblicazione del giugno 2000 di Federpiemonte (Federazione delle Associazioni industriali del Piemonte) si parla di sportello unico e lo si definisce "un passaggio incompiuto tra il vecchio e il nuovo" e ancora come "la facciata nuova di un edificio vecchio". Lo S.U. viene definito un successo a metà: si rilevano da un lato le buone intenzioni del legislatore e dall'altro uno stato di attuazione del nuovo provvedimento ancora carente.

Un bando per tutti

Vediamo nel dettaglio con quali criteri sono stati concessi i contributi regionali per l'esercizio associato e volontario della gestione dei nuovi sportelli unici per le attività produttive. Vengono individuati come soggetti destinatari le Comunità Montane e le forme associative di enti locali che gestiscono funzioni e servizi comunali costituite entro il 31.12.1999, con una durata minima triennale, oltre alle forme associate già costituite che abbiano ampliato o si impegnino ad ampliare in numero delle attività comunali gestite in forma associata. Sono indicati come criteri prioritari e preferenziali le forme associative che intendono avviare lo S.U. che abbiano un bacino di utenza di almeno 20.000 abitanti, limite che non è applicato per Comunità Montane e le Unioni di Comuni. L'ammontare di ogni contributo non è comunque superiore all'80% dei costi di impianto e/o attivazione, con un limite massimo di 80 milioni. Sono considerate spese di impianto e/o attivazione, le spese sostenute per apprestamento locali, formazione del personale addetto, consulenze e acquisto di prodotti hardware e software. Il contributo è revocato qualora la forma associativa non sia costituita e/o non abbia avuto inizio l'attività entro il 31.12.99.

Per la funzione di Sportello Unico, l'inizio dell'esercizio dell'attività è comprovato, *almeno, dall'avvenuta nomina del responsabile del procedimento*¹⁵.

Questo è uno dei più importanti assunti del bando, che permette di comprendere allo stato attuale il meccanismo chiave del processo di realizzazione dello S.U. in Piemonte. Emerge con molta evidenza come, con tale norma gli organi regionali abbiano voluto facilitare la costituzione dello S.U. nelle singole realtà territoriali, ponendo come unico requisito per l'ottenimento dei contributi la nomina del responsabile del procedimento. Questa pratica ha generato una conseguenza indesiderata: la nascita, solo sulla carta, di molti sportelli che, grazie alla nomina di un responsabile d'ufficio, hanno goduto dei finanziamenti regionali, ma che, fino ad oggi, non hanno svolto alcuna attività effettiva.

Un altro elemento che mostra la lacunosità di questo bando è dato dalla inclusione tra le spese finanziabili, dei costi sostenuti per l'acquisto di un software per la gestione dei procedimenti dal momento che gli accordi previsti nel piano di sviluppo siglato tra Regione Piemonte e CSI Piemonte disponevano la fornitura gratuita a tutti gli sportelli di un software applicativo: una eventuale ripetizione di costi sostenuti per il medesimo prodotto da due soggetti distinti.

Nel corso del 2000 vi è stata una seconda edizione del bando che consente alle associazioni finanziate nel 1999 di presentare domanda per la concessione di un contributo pari al 60% dell'ammontare ottenuto con il precedente bando, specificando che la Regione Piemonte si riserva la facoltà di effettuare controlli e verifiche nei confronti dei beneficiari del contributo.

Inoltre, viene concessa la possibilità, a nuove forme associative nonché a quelle che non hanno usufruito nel 1999 del contributo, di presentare *ex-novo* domanda per la gestione di funzioni e servizi comunali. Il contributo non può essere superiore al 90% delle spese di impianto e/o attivazione dello sportello, con un limite massimo di 120 milioni.

¹⁵ Si vedano a questo proposito il Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, 2° supplemento al n. 41 – 15 ottobre 1999 e il Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, Parte I e II, 2° supplemento al n. 38 – 22 settembre 2000, su cui sono pubblicati gli Avvisi per la presentazione delle domande.

Nel 1999 le associazioni di Comuni, le Unioni di Comuni e le Comunità Montane che hanno presentato domanda di contributo, sono state 61. Tuttavia questo non ci permette di affermare che in tutte queste realtà, esistano delle strutture pienamente in funzione o che potranno esserlo in tempi ragionevolmente brevi.

Nella tavola 1 riportata sotto, sono riepilogati schematicamente i requisiti necessari per ricevere il contributo regionale. Non si tratta di requisiti molto elaborati o particolarmente selettivi e proprio questo ha incentivato la partecipazione al bando di associazioni ed enti locali che non avevano un progetto definito per l'attivazione del servizio di S.U.

Tavola 1: Requisiti minimi di ammissione al contributo regionale

<p><i>Gli enti locali per avere diritto al contributo devono:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>costituirsi in associazione entro il 31.12.99 o essere già costituiti;</i> • <i>avere <u>almeno</u> nominato il responsabile del procedimento;</i> • <i>avere una popolazione di almeno 20.000 residenti: tale limite non si applica alle Comunità Montane e alle Unioni di Comuni;</i> • <i>richiedere contributi per spese di impianto e/o di attivazione e attrezzature, da sostenere per la gestione dello S.U. e comunque, in misura non superiore all'80% della spesa complessiva.</i> <p><i>Il contributo non può in ogni caso, superare la cifra di 80 milioni di lire per l'anno 1999. Per gli enti che richiedono il contributo per la prima volta nel 2000, tale somma è elevata a 120 milioni.</i></p> <p><i>Nel secondo anno di attività della gestione dello S.U. si può ricevere un contributo pari al 60% della somma percepita.</i></p> <p><i>Nel terzo anno di attività sarà possibile ricevere il 40% del contributo iniziale.</i></p>

Nell'arco di 2 anni si sono costituiti formalmente ben 84 sportelli secondo ciascuna delle modalità previste esplicitamente dal bando, il quale prevede, come detto, un finanziamento non solo nel primo anno di vita ma anche nel secondo estendibile fino al terzo. Qui sotto vengono illustrati i dati riassuntivi per le iniziative degli anni 1999 e 2000 a sostegno dell'attivazione e attuazione degli sportelli sul territorio regionale. Tra gli sportelli costituiti nel 1999 in 55 hanno richiesto il contributo anche per il 2000.

Tavola 2: Dati riepilogativi dei contributi concessi

PERIODO DI RIFERIMENTO	IMPORTO FINANZIATO	N. ASSOCIAZIONI COSTITUITE	N. COMUNI COINVOLTI
1999	4,6 miliardi	61	700 circa
2000	4,5 miliardi di cui 2,5 per nuovi impianti	23 (nuove)	250 circa
Totale	9,1 miliardi	84 (di cui 55 finanziate sia nel 1999 che nel 2000)	950 circa

Dal quadro esposto emergerebbe una situazione piuttosto rassicurante in merito al numero di Comuni che in forma associata avrebbero dovuto attivare lo S.U. entro il 31.12.2000. Ma il numero di Sportelli costituiti non ci dice assolutamente “se” e “come” funzionano, né quante imprese vi si rivolgono. Un dirigente regionale intervistato sull’argomento, non esita a dichiarare che non è detto che laddove siano stati istituiti gli sportelli, vi sia conseguentemente una struttura effettivamente operativa. A conferma di ciò, diversi intervistati fra responsabili di sportello dichiarano: “ *Le ragioni che hanno portato a costituire l’associazione sono state dettate per lo più dalla possibilità di ricevere il contributo regionale. Con tutti i compiti di cui si deve occupare un Comune, il tempo a disposizione per lo S.U. è davvero poco.*” Eppure, le intenzioni originarie erano di far collaborare i Comuni fra loro per l’esercizio di una funzione garantendone così un andamento qualitativamente accettabile: “*L’associazionismo non è stato imposto, è stato incentivato*”.¹⁶ Quali correttivi apportare dunque per evitare associazioni fittizie rimaste “sulla carta” ?

Di seguito analizziamo quei casi di “successo relativo” nei quali lo S.U. è davvero nato e sta operando sul territorio. Il nostro scopo è di capire in che misura queste siano esperienze valide e replicabili altrove, quali siano i limiti e i punti di forza essenziali, in che modo è possibile utilizzarle come esempi di buona gestione.

Promozione dello sviluppo locale e Sportello Unico: il caso Assot

Assot significa “Agenzia per lo Sviluppo del Sud-Ovest di Torino” ed è una società nata con l’idea di far collaborare Comuni appartenenti a una medesima area per la realizzazione di un nuovo servizio, specifico nella promozione e nello sviluppo del territorio. Fanno parte della società Assot i Comuni di Beinasco, Bruino, Piossasco, Rivalta e Volvera, localizzati in un’area comune, il sud-ovest di Torino.

Lo S.U. è situato attualmente presso il Comune di Beinasco e vede impiegati due addetti, uno dei quali responsabile della struttura associata.

Il progetto Assot risale al 1996 ed è nato per iniziativa dell’Assessore allo sviluppo locale del comune di Beinasco di quegli anni. Il percorso risale a qualche anno prima dell’entrata in vigore della disciplina di semplificazione amministrativa e nasce con la costituzione di un tavolo di lavoro a cui prendono parte esponenti politici dei Comuni coinvolti: compito dell’organo è stabilire le linee guida del futuro progetto di sviluppo locale. Si guarda con particolare interesse a esperienze francesi e i partecipanti del gruppo di lavoro verificano di persona, mediante visite e contatti con responsabili locali, come viene portata avanti un’iniziativa simile altrove. Vengono superati progressivamente eventuali perplessità legate alla competitività nella gestione dello sportello: spesso, ed è un timore molto diffuso, gli amministratori locali temono che la delega della gestione di un procedimento amministrativo e la promozione del proprio territorio a un ente terzo, possa andare a vantaggio del soggetto gestore. In molti casi di associazioni di Comuni, si tratta di un Comune detto capofila di solito il più grosso per dimensioni demografiche del territorio di riferimento.

¹⁶ Così dichiara l’Assessore Regionale, Laratore, competente in materia di Autonomie Locali.

Tuttavia nell'arco di qualche mese si giunge alla costituzione della società Assot. Le linee progettuali della società sono chiare nel definirne gli obiettivi:

“I territori diventano interessanti per gli attori economici se presentano degli elementi di vantaggio competitivo”. “Occorre valorizzare le risorse dell’area per far crescere il territorio sotto il profilo organizzativo, logistico, infrastrutturale, economico”.

Lavorare in rete, lavorare in gruppo e per obiettivi, razionalizzare le risorse, scoprire le vocazioni locali sono concetti chiave nel quale lo sportello unico si inserisce a pieno titolo come strumento utile per aumentare il valore e l’attrattività del territorio.

Per queste ragioni dal maggio 1999 cinque Comuni (su un totale di sei aderenti alla società) decidono di gestire il servizio in forma associata: esistono esperienze di collaborazione precedenti (infatti tuttora si gestiscono in questo modo altri servizi, ovvero Cilo e Cidis) e dunque anche una certa abitudine. La modalità di gestione degli sportelli è simile per organizzazione a quella di altre associazioni ma differente per ragioni che potremmo definire “politiche”: anche qui esiste uno sportello di *front-office* in ogni Comune e un responsabile di procedimento che è chiamato a seguire ogni domanda presentata presso il proprio Comune. La società viene coinvolta in un lavoro di *back-office* (ossia nel coordinamento del procedimento di ciascuna domanda) e gestisce i rapporti con enti terzi diversi dal Comune. Quali differenze allora? Mentre in altre realtà si è riscontrata la tendenza a delegare la minor quota possibile di potere di gestione del procedimento autorizzatorio in capo all’ente locale capofila, per il timore di forte concorrenza fra Comuni nell’attrarre nuove imprese, in questo caso le motivazioni sono esattamente contrarie. Vi è la preoccupazione che i Comuni associati deleghino interamente il rapporto con le proprie imprese alla società costituita. Infatti le imprese non si rivolgono alla Pubblica Amministrazione solo per ragioni burocratiche ma anche per inoltrare istanze, proteste e sottoporre problemi locali che per competenza appartengono al Comune (possono riguardare per esempio la sistemazione di una strada comunale, una variante al piano regolatore, etc...) e che quindi devono trovare risposta all’interno dello stesso ente.

Compito della società è stato progettare gli sportelli, formare gli operatori, costituire una banca dati informatica su imprese e su immobili presenti nell’area, comunicare con utenti ed enti locali mediante pubblicità su giornale locale, pubblicare newsletter, costruire il sito internet e diffondere volantini. Fino a oggi, nonostante il grande sforzo effettuato, le domande presentate sono state in tutto 15. Una cifra quasi irrilevante se si tiene conto dell’elevato numero di imprese presenti nell’area. Tuttavia, si prevede un’entrata a regime della struttura in tempi non troppo lontani, grazie anche al fatto che è stato approvato il finanziamento del Patto Territoriale di questa area.

“Il percorso della nostra società è in crescita, prova ne è il fatto che abbiamo deciso di assumere due nuovi addetti per seguire più attentamente le procedure che inizieranno con l’avvio del Patto territoriale recentemente approvato e prossimo al finanziamento”¹⁷. Infatti, come accade sovente, lo S.U. ha ottenuto un ulteriore impulso al suo consolidamento dalla stipulazione del “Patto Territoriale del Sangone” che coinvolge numerosi Comuni. Proprio le finalità del Patto, ossia promuovere la competitività delle imprese, favorire l’occupazione, incentivare l’evoluzione tecnologica e produttiva, permettono di inserire coerentemente lo S.U. in questo disegno più ampio. Gli operatori economici locali che intendono usufruire degli incentivi e delle risorse previste dagli interventi pubblici potranno utilizzare la nuova struttura come modalità per accelerare le

¹⁷ Così dichiarava il responsabile della società intervistato, Bruno Fontolan.

procedure e investire risorse nel futuro delle loro attività. In sintesi, un'azione concertata tra soggetti pubblici e soggetti privati della medesima area per l'interesse collettivo locale.

2.3 Tutto pronto o “quasi”: l'esperienza di Cossato

Il Comune di Cossato è situato nella provincia di Biella, a pochi chilometri dal capoluogo provinciale ed è inserito in un distretto industriale caratterizzato dalla presenza di piccole e medie industrie del settore tessile. L'attuale Sindaco in carica da diversi anni, in sintonia con le recenti riforme amministrative introdotte dalle cosiddette leggi Bassanini, qualche anno fa ha deciso con il resto degli amministratori di operare una radicale riorganizzazione degli uffici comunali. Due sole aree organizzative, quella amministrativa e quella tecnica a cui fanno capo due dirigenti di settore, sorgono ex novo dalla trasformazione.

Nella neonata area amministrativa, un nuovo settore “Attività economiche e produttive” ha visto ospitare il nuovo S.U. e sempre coerentemente con il nuovo assetto è nato l'URP, l'ufficio relazioni con il pubblico, non un semplice ufficio informazioni bensì uno sportello del cittadino, un luogo al quale rivolgersi per la risoluzione di un problema di competenza comunale.

Il progetto sotteso al riordino della macchina comunale è costituito dalla volontà di alleggerire e velocizzare il carico burocratico per tutta la cittadinanza. Nello S.U. è impiegato un funzionario assunto ad hoc per la gestione dei procedimenti competenti e coadiuvato da un dipendente con mansioni amministrative. Nel corso del 1999 in occasione del bando regionale, si è costituita l'associazione con l'adiacente Comune di Vigliano.

I primi passi del neonato ufficio sono la formazione del personale e l'acquisto di un software applicativo capace di lavorare su tutte le eventuali domande di competenza presentate. *“Abbiamo aspettato a lungo che ci venisse installato il software del CSI ma abbiamo compreso che vi erano grossi problemi e i tempi non erano definiti. Si è dunque deciso di proceder autonomamente per non restare indietro”*. Il software pertanto è stato commissionato e concordato con una società esterna e il prodotto finale è ritenuto adeguato: costo complessivo dell'operazione, 84 milioni. Altro denaro è stato successivamente impiegato denaro per la costruzione del sito internet dello sportello.

Da qualche tempo inoltre, da parte dei Comuni nei pressi di Cossato, vi è la richiesta di associarsi per la gestione dello S.U. E' probabile che tale richiesta sia dovuta alla consapevolezza, da parte di enti di ridotte dimensioni, di non riuscire gestire tale servizio se non con l'ausilio di un Comune più grande, ma soprattutto attrezzato sotto il profilo operativo.

Discorso a parte invece va fatto per quanto attiene la promozione e l'informazione: molto poco è stato possibile fare anche se si ripone molta fiducia nell'operato del soggetto che gestirà in futuro il Patto territoriale di questa area. L'idea di un ente per lo sviluppo e la promozione del territorio è stata presa in considerazione, soprattutto per il fatto che un nuovo rapporto fiduciario con le imprese è strettamente connesso al buon funzionamento del servizio.

2.4 L'importanza di stare con Moncalieri

Il Comune di Moncalieri è uno dei più grossi enti locali della provincia di Torino ed è situato proprio nella “prima cintura” della città. Si comprenderà pertanto il fatto che si tratta di un ente dotato di un'organizzazione piuttosto solida sotto numerosi aspetti: finanziari, economici e gestionali. La nascita dello S.U. avviene come in altre circostanze con una delibera del consiglio comunale che istituisce la struttura e ne nomina il responsabile.

Nel dicembre dell'anno 1999 (in corrispondenza del bando regionale) viene formulata una proposta di convenzione fra il Comune di Moncalieri e altri Comuni limitrofi per posizione geografica, per costituirsi in associazione. Si tratta dei Comuni di Candiolo, Carignano, Carmagnola, La Loggia, Nichelino, Osasio, Pancalieri, Piobesi, Trofarello e Vinovo. Il bacino di utenza complessivamente raggiunto dall'associazione dei 12 Comuni è di circa 160.000 abitanti e il numero di imprese è consistente: più di 10.000 attività produttive.

Nasce così sulla base degli accordi stabiliti nell'associazione, un solo sportello territoriale presso il Comune di Moncalieri, un ufficio dotato di ogni tipo di risorsa necessaria alle funzioni istituzionali previste dalla disciplina: l'accoglienza dell'utente, l'attività di informazione, la gestione delle domande, la formazione degli addetti.

Un imprenditore può rivolgersi allo S.U. per ottenere autorizzazioni di impianti produttivi di beni e servizi, autorizzazioni parziali, per singole fasi del ciclo produttivo e/o lavorativo, nonché per il rilascio di autorizzazioni commerciali per medie e grandi strutture di vendita.

Che cosa deve fare l'imprenditore che necessita di un provvedimento amministrativo di tale specie? E' necessario che egli compili il modello di istanza e lo inoltri allo S.U. specificando se intende avvalersi del procedimento semplificato o in alternativa, del procedimento di autocertificazione. Il tutto non avviene in maniera sbrigativa e meccanica: l'incontro fissato a seguito di un appuntamento solitamente, vede l'imprenditore descrivere l'intervento che intende operare e le autorizzazioni di cui necessita. Egli riceve suggerimenti e ulteriori informazioni e approfondimenti su ciò che occorre fare sotto l'aspetto amministrativo, dal responsabile dei procedimenti. Una attenzione particolare dunque all'impresa-cliente che viene supportata dal momento iniziale al termine del percorso, con l'intenzione di portare a buon fine il procedimento per permettere tempestivamente l'esercizio dell'attività. Non esageriamo se paragoniamo il servizio fornito dalla struttura a servizi di prestazioni effettuate nei casi più efficienti del settore privato.

Per quanto attiene l'aspetto organizzativo in relazione alla gestione dell'associazione, va rilevato che presso ogni Comune viene individuato un referente di sportello che ha il compito di “prima accoglienza” degli utenti che si rivolgono al Comune per pratiche inerenti lo sportello e di indirizzarli, dopo aver fornito le necessarie spiegazioni, all'ufficio di Moncalieri.

Inoltre periodicamente (una volta al mese di norma) viene convocata una riunione dei referenti per verificare lo stato di attuazione dello sportello, le eventuali modifiche giuridiche, le strategie da intraprendere per la diffusione delle procedure e in generale ogni questione attinente il coordinamento. Dall'inizio dell'attività però, anche a

Moncalieri il numero di domande presentate è di poco superiore a 30. Considerato il numero di imprese operanti può risultare ancora insoddisfacente la *performance* della struttura ma si intravedono i segni di un funzionamento ottimale in un futuro prossimo.

Come nel caso Assot anche Moncalieri nell'ambito del Patto Territoriale Torino Sud, a cui partecipano 28 Comuni, 12 dei quali hanno stipulato la convenzione per la gestione dello S.U., a cui è riconosciuto un ruolo di protagonista per quanto attiene l'aspetto amministrativo. Il Patto territoriale inserisce infatti, fra le sue linee guida, un protocollo sulla semplificazione amministrativa e in questo contesto viene realizzato il progetto di sviluppo e gestione dei procedimenti.

Con l'approvazione del patto da parte del Ministero del Tesoro e con il conseguente finanziamento, sono numerose le imprese che riceveranno incentivi finanziari all'attività presenti sul territorio dei 12 comuni. Lo S.U. rivestirà a pieno titolo il ruolo di "garante" dell'iter amministrativo delle domande presentate dalle imprese nell'ambito del Patto: rapidità e coordinamento delle autorizzazioni a beneficio delle imprese e quindi dello sviluppo locale.

Un merito particolare va riconosciuto ai responsabili di sportello per aver individuato soluzioni organizzative soddisfacenti a seguito della verifica di problemi di gestione dei procedimenti. Infatti, mediante la stipulazione di accordi bilaterali con cui ciascuna Amministrazione si impegna al rispetto di condizioni concordemente pattuite, oggi è possibile usufruire davvero di una corsia preferenziale per le domande presentate attraverso lo Sportello Unico.

2.5 Quali lezioni trarre ?

Ciascuno dei tre casi raccontati rappresenta un buon esempio di gestione dello sportello, sebbene siano individuabili ancora criticità in relazione soprattutto all'esiguo numero di pratiche espletate. In ogni differente circostanza analizzata vi è stata una differente motivazione a utilizzare lo strumento S.U. per modificare l'azione della P.A. nei confronti del sistema delle imprese: nel caso Assot lo S.U. è inserito in un più ampio progetto di sviluppo locale già iniziato nel 1996 e chiaramente voluto dagli amministratori; nel caso del Comune di Cossato lo S.U. è circoscritto ad una riorganizzazione generale della struttura comunale finalizzata a cambiare radicalmente rapporto fra cittadini e amministrazione; infine, nel caso Moncalieri lo S.U. rappresenta un elemento di un'azione di sviluppo locale più ampia, contemplata nel Patto territoriale.

In nessuna di queste realtà il progetto S.U. è stato stimolato esclusivamente dall'esistenza del bando regionale; il contributo monetario corrisposto dall'amministrazione regionale ha rappresentato perciò più un aiuto che uno stimolo alla nascita degli sportelli. La costituzione dello S.U. infatti, rientrava già tra le priorità degli amministratori nell'ambito di un disegno di riforma più vasto; esso ha rappresentato l'opportunità di dare ad una politica di promozione e di sviluppo locale (nei casi di Assot e di Moncalieri), o di riorganizzazione interna all'ente (nel caso di Cossato) una maggiore forza realizzativa. Quindi, l'incentivo economico non costituisce il fattore decisivo nell'innescare il percorso di riforma e/o di promozione: esso rappresenta un momento del progetto già in itinere, e al tempo stesso, una buona risorsa per il compimento dello stesso.

Dal punto di vista analitico, infatti, in ognuno dei casi vi è un attore, che potremmo definire *imprenditore di policy*,¹⁸ il quale sposa la politica dello S.U. e spende risorse anche personali al fine di portarla ad un esito positivo. Si tratta di attori impegnati a elaborare delle strategie amministrative di sostegno alle attività produttive che hanno riconosciuto l'importanza innovativa dello S.U. oppure che hanno visto in questo strumento l'opportunità per dare forza e rilevanza ad altre politiche di cui si erano fatti precedentemente promotori.

Qui sotto rappresentata una tabella che mette a confronto alcune variabili dei tre casi.

Tavola 3: I tre casi a confronto

Sportello	Comuni Associati	N° Imprese	Contributo Regionale 1999	Contributo Regionale 2000	N° Addetti	Patto Territoriale	N° pratiche
Moncalieri	12	10.000	80 milioni	48 milioni	2	Si	25
Cossato	2	2.000	80 milioni	48 milioni	1	No	1
Assot	5	5.000	80 milioni	48 milioni	2	Si	15

Come si vede, rapportando il numero delle pratiche gestite fino a oggi al numero delle imprese presenti sul territorio, emerge un dato che risulta inferiore alle potenzialità degli sportelli.

Poiché non si è a conoscenza dei dati relativi al numero di autorizzazioni rilasciate e non transitate dallo S.U., si può avanzare l'ipotesi, considerato l'esiguo numero di pratiche gestite da questi sportelli, che l'attività di questi non sia ancora a regime e che questa fase probabilmente sia penalizzata dall'assenza di una parallela azione di promozione dello S.U. e da una sorta di sfiducia da parte delle imprese nell'operato e nei tempi della P.A.

¹⁸ A questo proposito si veda il concetto di *imprenditore di policy*, sul Dizionario delle Politiche Pubbliche, cit.

3 *Riflessioni conclusive e possibili implicazioni di policy*

Al termine del percorso di analisi è possibile trarre delle considerazioni generali, sia sullo strumento S.U., sia sulla strategia regionale del Piemonte.

I problemi nel corso del processo di implementazione che affronta ogni Comune si focalizzano su tre elementi chiave:

1. *l'organizzazione interna*, ossia il riassetto degli uffici in maniera congruente con le funzioni di sportello da espletare;
2. *la gestione dei procedimenti* amministrativi e il *coordinamento* degli stessi, fra l'insieme delle Amministrazioni competenti;
3. un'attività di *promozione del territorio, informazione e comunicazione* alle imprese di quel territorio.

Per quanto attiene al primo elemento, in diverse realtà lo S.U. è considerato più come un *onere* che come una *opportunità* per cambiare stile amministrativo e riammodernare la macchina comunale. Vi è l'occasione di velocizzare il rilascio di autorizzazioni e la possibilità di relazionarsi in maniera nuova con le imprese, spostare il peso burocratico dalle imprese all'ente pubblico: questi sono i compiti fondamentali dello S.U. Troppo spesso invece, viene interpretato in alcuni Comuni come un ulteriore adempimento normativo che va ad aggiungersi a quelli già esistenti, essendo la gestione dello sportello di competenza comunale.

In relazione al secondo elemento indicato, va segnalata la necessaria competenza in capo agli addetti di sportello di lavorare in collaborazione con altri operatori della P.A., finalizzando la propria azione alla rapidità e al rilascio delle autorizzazioni.

L'ultimo elemento sembra fondamentale, alla luce delle esperienze esaminate, per superare i problemi connessi alle eventuali competizioni esistenti, in tema di sviluppo economico fra enti locali confinanti: la progettazione di politiche di promozione, di pianificazione e sviluppo del territorio (meglio se insieme ad altri enti e/o attori locali) riduce il timore da parte dei piccoli enti locali di subire la concorrenza dei Comuni più grandi. Maggiore è la capacità di far confluire risorse e di lavorare di concerto tra i diversi attori e i diversi livelli di governo, più forte e diffusa potrebbe essere la spinta propulsiva dell'azione innovatrice.

3.1 Una valutazione della strategia regionale

Il Piemonte è riuscito a incentivare la nascita degli sportelli sul proprio territorio? Non del tutto, si potrebbe rispondere. Per l'attivazione degli sportelli non è sufficiente, come abbiamo visto, istituire con atto formale la struttura e nominarne un responsabile. Il meccanismo di finanziamento non è stato una condizione sufficiente, anche se indubbiamente utile, per garantire il corretto funzionamento delle strutture, se non è accompagnato da altri interventi.

Dal quadro complessivo, emerge una confusione tra gli obiettivi e i presupposti necessari per raggiungerli: l'incentivo alla gestione associata del servizio da parte di più Comuni e l'informatizzazione degli sportelli, che dovevano essere soltanto strumenti di

supporto all'attivazione, sono stati interpretati dai responsabili degli enti locali, come fini o condizione sufficienti perché l'attuazione di uno sportello possa considerarsi realizzata.

Coerentemente con la domanda posta dal committente, ossia l'analisi del funzionamento degli sportelli e l'individuazione degli ostacoli al loro sviluppo, si ritiene di dover avanzare una proposta alternativa a quella attualmente adottata, individuando tre criteri di ammissibilità, diversi da quelli considerati dalla Regione.

In particolare, si potrebbero prendere in considerazione i seguenti criteri.

1. Preliminare a qualsiasi richiesta di finanziamento da parte dell'associazione o dell'ente locale, dovrebbe essere l'analisi della realtà amministrativa come essa si presenta prima dell'istituzione dello S.U. e che dia il quadro complessivo di riferimento in cui dovrebbe inserirsi la nuova struttura. Da ciò dovrebbe derivare la formulazione di un progetto e di una strategia operativa: in sostanza, uno studio di fattibilità per il futuro S.U., che individui gli ostacoli da rimuovere per il successo dell'intervento. Questo dovrebbe essere il primo requisito di ammissibilità al bando. Alla Regione Piemonte spetterebbe il compito di aiutare gli enti locali associati, che ne facciano domanda, a redigere tali progetti (attraverso, ad esempio la fornitura diretta di servizi consulenziali).
2. Erogazione del contributo commisurato al bacino di utenza di ciascun ente locale. Fino ad oggi non si è tenuto conto, nella definizione delle entità dei contributi concessi, del numero di imprese presenti sul territorio di ciascuna associazione. Sarebbe al contrario opportuno, distribuire le risorse in base ad un punteggio relativo alle differenze di ciascuna area, in termini di numerosità sia della popolazione residente sia di imprese localizzate all'interno dell'area di riferimento. Naturalmente, al crescere del numero degli abitanti e al crescere del numero di imprese, dovrebbe aumentare la somma di contribuzione. Questo dovrebbe evitare le evidenti disparità di trattamento che sono state registrate negli anni passati, per le quali ad associazioni con un numero relativamente basso di imprese veniva riconosciuto un contributo identico a quello concesso a realtà con molte più imprese e, conseguentemente, più problemi di gestione.
3. Introduzione di un sistema premiante come incentivo "a fare bene", destinando ogni anno una quota dei contributi ai casi eccellenza (i primi 10 su scala regionale, per esempio), valutati da un'apposita commissione regionale. Un riconoscimento alle amministrazioni più intraprendenti potrebbe essere il meccanismo giusto per incentivare la competizione tra le associazioni partecipanti al bando.

Il primo di questi criteri dovrebbe permettere alle associazioni di Comuni di decidere come spendere il denaro che otterrà a seconda delle reali esigenze; sul versante della riorganizzazione amministrativa interna, piuttosto che sul versante della promozione del territorio o ancora, su quello della formazione. In considerazione delle proprie potenzialità e dei propri limiti ciascun Comune dovrebbe scegliere dove meglio indirizzare i propri sforzi.

Il secondo criterio cerca di spostare le risorse proprio laddove ne occorrono di più: è inopportuno, ai fini dell'applicazione della disciplina, che abbiano ricevuto il medesimo contributo associazioni con poche migliaia di abitanti e un numero esiguo di imprese esattamente come associazioni con centinaia di migliaia di abitanti e molte migliaia di imprese. Teoricamente, non dovrebbero avere lo stesso carico di lavoro.

In quanto al terzo ed ultimo, più che di un criterio si tratta di un dispositivo atto a stimolare un controllo successivo sull'operato delle amministrazioni locali e,

conseguentemente, una competizione virtuosa tra queste ultime.. Esso introduce un principio elementare ma efficace: chi amministra bene ed esercita al meglio le funzioni attribuite dalla normativa (regionale in questo caso) merita più aiuto di chi sceglie un atteggiamento di inerzia o sufficienza. Il controllo non avrebbe un fine sanzionatorio ma esclusivamente premiante.

In sintesi, una politica di accompagnamento agli enti locali articolata di incentivi (consulenze, accordi di sviluppo fra enti, protocolli d'intesa e strumenti simili) ma anche verifiche e se occorre sanzioni.

Altro discorso invece va fatto per il ruolo che si demanda alle Province. Anche su questo fronte la razionalizzazione delle risorse potrebbe risultare utile al perseguimento più rapido dell'obiettivo: un'ipotesi consiste nell'attribuire a ciascuna delle otto Province piemontesi competenze ben determinate e circoscritte nei contenuti: per esempio, la formazione degli addetti di sportello o le politiche di promozione dei territori provinciali o ancora, il coordinamento fra i vari sportelli territoriali. Da non escludere anche una combinazione di queste alternative. Una divisione di competenze comporta però, anche una conseguente destinazione di risorse, in capo ai soggetti incaricati.

Non sarebbe da escludere a priori la diversificazione delle azioni da provincia a provincia: se in un territorio i soggetti economicamente rilevanti sono le industrie manifatturiere invece che le imprese agricole o artigiane le esigenze e le modalità di relazione con le imprese seguiranno strategie ovviamente differenti. Inoltre si potrebbe prendere in considerazione l'opportunità di localizzare per ciascuna area con caratteristiche simili, un numero circoscritto di sportelli molto solidi sul piano della formazione dei suoi addetti, sul piano dell'attività di informazione che riesce a svolgere, per l'aspetto delle dotazioni informatiche e per quanto attiene alla capacità di promuovere il territorio attraendo nuove risorse (si pensi non solo all'attività pubblicitaria ma anche alla capacità di candidarsi per progetti su scala nazionale ed europea). Il timore della concorrenza fra enti locali si attenua nel momento in cui "la posta in gioco" viene controbilanciata da una promozione generale del territorio, anche se realizzata da parte dello S.U. capofila.

A Regione e Province congiuntamente il compito di stipulare accordi e sinergie con associazioni di categoria di ciascun settore, industria, commercio, artigianato, proprio al fine di accelerare quel dialogo con le imprese che fino a oggi è stato deficitario e ha consentito che poco venisse modificato nella pratica. A ogni sportello il compito residuo di organizzare la struttura e la gestione delle domande. Come per altre politiche pubbliche, anche in questo caso, è conveniente evitare sovrapposizioni di compiti, reiterazioni di comportamenti: auspicabile invece, la specializzazione di ciascuno attore nell'esercizio della propria specifica funzione.

Sul fronte delle autorizzazioni sanitarie (rilasciate per lo più dal servizio di Igiene e Prevenzione delle ASL territoriali) si riscontra una sostanziale impreparazione e ignoranza da parte delle ASL stesse dello strumento S.U.: raramente esiste un referente per le domande presentate dagli sportelli.

Infine, ultimo strumento utilizzabile, potrebbe rivelarsi la costituzione di uno staff di progetto regionale (magari lo stesso che offre i servizi di consulenza per la realizzazione degli studi di fattibilità e che è incaricato per la valutazione dei casi di eccellenza): un canale preferenziale, un luogo permanente a cui rivolgersi per ogni operatore piemontese che si dedichi agli S.U. indifferentemente dall'ente locale a cui appartiene.

Bibliografia

Case Study Research. Design and Methods, Robert K. Yin. – 2nd ed., 1994, Sage Publications.

Designing Evaluations. Program Evaluation and Methodology Division, United States General Accounting Office, 1991.

Dizionario di Politiche Pubbliche, a cura di Giliberto Capano e Marco Giuliani, Nuova Italia Scientifica, 1996, Roma.

How to Use Qualitative Methods in Evaluation, Michael Quinn Patton, 1987, Sage Publications.

Valutare per Governare, (Prefazione), Franco Bassanini, a cura di Giovanni Azzone e Bruno Dente. Etas, 1999, Milano.

Documentazione e normativa di riferimento

1. Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112.
Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e a gli Enti Locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.
2. Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n.447.
Regolamento sulle norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi.
3. Delibera Giunta Regionale n. 15 -26937- Verbale n. 311, Adunanza del 26 marzo 1999.
4. Protocollo d'intesa stipulato tra Prefettura di Torino, Regione Piemonte, Città di Torino e Provincia di Torino in materia di Sportello Unico per le attività produttive. Torino, 19 aprile 1999.
5. Patto per lo sviluppo del Piemonte (estratti). Parte relativa all'attivazione e allo sviluppo degli sportelli unici. Torino, 5 maggio 1999.
6. Delibera Giunta Regionale n. 9 -27252- Verbale n. 342, Adunanza del 10 maggio 1999.
7. Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, 2° Supplemento al n. 41 – 15 ottobre 1999:
Modifica dell'avviso pubblico per la presentazione delle domande di contributo regionale a sostegno e promozione, per l'anno 1999, dell'esercizio associato volontario di funzioni e servizi comunali e proroga del termine di presentazione della relativa richiesta di contributo. Impegno di spesa di L. 2.325.000.000.
8. Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, 2° Supplemento al n. 38 – 22 settembre 2000:
Avviso pubblico per la presentazione di domande di contributo regionale, a parziale copertura delle spese di impianto e/o attivazione, da parte di forme associative costituite o da costituirsi nell'anno 2000 per la gestione associata di funzioni e/o servizi comunali.
9. Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, 2° Supplemento, al n. 38 – 22 settembre 2000:
Avviso pubblico per la presentazione di domande di contributo regionale, a parziale copertura delle spese di gestione relative all'anno 2000, da parte di forme associative beneficiarie, nell'anno 1999, di contributo regionale per la gestione associata di funzioni e/o servizi comunali.
10. Offerta di sviluppo stipulata fra Regione Piemonte e CSI Piemonte (ottobre 1999).
Sistema informativo unitario regionale degli sportelli unici per le attività produttive.

11. Regione Piemonte. Assessorato Industria, Artigianato, Commercio, Fiere e Mercati. Presentazione Banca dati regionale a supporto degli sportelli unici per le attività produttive. Torino, 27 gennaio 2000.
12. Legge Regionale 26 aprile 2000, n.44.
Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.
13. Schema di regolamento recante modificazioni al DpR. 447/98, norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazioni per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi.

Elenco degli intervistati

Regione Piemonte

- 1 Ass. Pichetto : Ass. Reg. Industria e Settori Produttivi
- 2 Ass. Laratore : Ass. Reg. Artigianato e Autonomie Locali
- 3 Dott. Blangetti : Dirigente direzione Industria, Osservatorio Settori Produttivi
- 4 Dott. Cavaletto : Direttore Generale, Direzione Commercio e Artigianato
- 5 Dott. Piccareta : Staff della Direzione Commercio e Artigianato
- 6 Dott.ssa Faina : Dirigente Settore Affari Istituzionali e Processo di delega
- 7 Dott. Romano : Funzionario direzione Industria, Osservatorio Settori Produttivi
- 8 Dott.ssa Barberis : Dirigente Settore Credito Artigianato
- 9 Dott.ssa Petritoli : Funzionaria Settore Autonomie Locali
- 10 Dott.ssa Pasetti : Dirigente Settore Autonomie Locali

Attori del processo

- 11 Ing. Vettori : Responsabile Progetto Sportello Unico, CSI Piemonte
- 12 Dott. Tonti : Responsabile URP, ARPA Piemonte
- 13 Dott.ssa Blengin : Funzionaria Provincia di Biella
- 14 Dott. Strocchio : Centro Studi UnionCamere Piemonte
- 15 Dott. Maina : Mettersi in proprio (MIP) Provincia di Torino
- 16 Ing. Tubere : Responsabile Progetto Sportello Unico, Vigili del Fuoco - Torino
- 17 Ing. Balbino : Responsabile Ispepl per la provincia di Torino
- 18 Dott.ssa Sabatino : Responsabile censimento Sportello Unico, Prefettura Torino

Addetti ai lavori e responsabili di Sportello

- 19 Dott. Marchese : Responsabile Sportello Unico di Palermo
- 20 Dott. Franco : Responsabile del procedimento di Moncalieri
- 21 Dott.ssa Pezzana : Responsabile Sportello di Moncalieri
- 22 Dott. Fontolan : Responsabile Assot
- 23 Dott. Brossa : Ex assessore del Comune di Beinasco
- 24 Dott. Scaramal : Sindaco di Cossato

Interviste telefoniche finalizzate alla selezione dei casi studio

- 1. Comunità Montana Langa delle Valli Bormida e Uzzone (Cn)
- 2. Comunità Montana Valli Gesso, Vermegnana e Pesio (Cn)
- 3. Comunità Montana Valle Grana (Cn)
- 4. Comunità Montana Valsesia (Vc)
- 5. Comunità Montana Valle Varaita (Cn)
- 6. Comunità Montana Valle di Mosso (Bi)
- 7. Comunità Montana Alta Valle Orba Erro Bormida di Spigno (Al)
- 8. Comunità Montana Alta Langa (Cn)
- 9. Comunità Montana Valle Tesserà (Bi)
- 10. Consorzio dei Comuni per lo sviluppo del Vercellese (Vc)
- 11. Comune di Alba (Cn)
- 12. Comune di Cerrione (Bi)
- 13. Comune di Santhià (Vc)
- 14. Comune di S. Damiano d'Asti (At)

Sopralluoghi e interviste effettuati negli sportelli

- 1. Villanova d'Asti
- 2. Montà d'Alba
- 3. Castelnuovo don Bosco
- 4. Assot
- 5. Moncalieri
- 6. Cossato
- 7. Comunità Montana Prealpi Biellesi