

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – Via Ventimiglia, 115 – 10126 - Torino
Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 - E-mail: mapp@corep.it
5^a edizione: 2003-2004

Tesi di Master

di

Marco Sartoni

Titolo:

Il percorso di attuazione dello Sportello Unico per le Imprese in Piemonte

Tutor:

Dott.ssa Erminia Falcitelli

Osservatorio sulla Riforma Amministrativa
Regione Piemonte
Tel. 011 - 4323832

Tutor interno:

Prof. Luigi Bobbio

Torino, gennaio 2004

INDICE

Premessa..... Pag.3

CAPITOLO I

LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA PRODUTTIVE (SUAP)..... Pag.4

1.1 Da dove nasce lo Sportello, quali sono le finalità?..... Pag.5

1.2 Chi si rivolge allo Sportello e per fare che cosa?.....Pag.5

1.3 Quattro principi chiave..... Pag.6

CAPITOLO II

IL PERCORSO DI RICERCA..... Pag.7

2.1 Come nasce il problema.....Pag.8

2.2 La scelta degli sportelli..... Pag.9

CAPITOLO III

LO SPORTELLO UNICO IN PIEMONTE..... Pag.12

3.1 Gli sportelli unici. Il dato quantitativo..... Pag.13

3.2 Gli sportelli in Provincia di Torino..... Pag.17

3.3 Gli sportelli nelle altre province piemontesi..... Pag.21

3.4 La sopravvivenza delle Convenzioni..... Pag.21

CAPITOLO IV

LO SPORTELLO VIRTUALE.....Pag.23

4.1 L'utilizzo delle nuove tecnologie.....Pag.24

CONCLUSIONI.....Pag.26

Bibliografia.....Pag.30

Fonti normative.....Pag.32

Allegati.....Pag.35

PREMESSA

La presente ricerca è stata svolta su incarico dall'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa istituito presso il Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale del Piemonte nell'ambito della Conferenza Permanente Regione Autonomie Locali. L'organismo è costituito da un lato da una componente mista, Regione-Autonomie locali e funzionali, e dall'altro da rappresentanti della società civile (categorie economico-produttive, terzo settore, autonomia universitaria e scolastica). L'incarico di tutor interno è stato ricoperto dalla dott.ssa Erminia Falcitelli¹.

L'Osservatorio rappresenta il primo passo di un percorso che ha l'obiettivo di migliorare l'azione di governo di tutti i soggetti interessati, introducendo un metodo di cooperazione allargato anche alle componenti più significative della comunità piemontese in materia di decentramento.

Molti rappresentanti delle organizzazioni consultate in vista della nascita dell'Osservatorio hanno segnalato che il processo di riforma della Pubblica Amministrazione sta attraversando in alcune sue parti, momenti di stallo e di involuzione: alcune perplessità sono in particolare emerse in merito al funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP). Non c'è dubbio che l'attivazione degli sportelli abbia assunto una rilevanza strategica nel processo di decentramento: le attese che si concentrano attorno allo strumento sono numerose. La scelta dello Sportello Unico come oggetto d'indagine deriva proprio dal ruolo centrale che esso assume nell'ambito della riforma complessiva della Pubblica Amministrazione, e trae allo stesso tempo origine dalle segnalazioni che sono pervenute in merito alle difficoltà di carattere organizzativo, di riordino delle competenze, e di relazione con gli Enti terzi, non ancora superate. L'esigenza di monitorare lo Sportello è giunta pertanto dalle istanze manifestate dai rappresentanti delle categorie produttive, che hanno trovato, nell'Osservatorio, un proprio veicolo di trasmissione.

Il presente report si concentra sull'esperienza piemontese e contiene i risultati di una ricerca sul campo durata sei mesi, che ha coinvolto numerose figure, sia interne alla Pubblica Amministrazione, che esterne: capire come funziona oggi lo Sportello, a cinque anni dalla sua istituzione formale, ha voluto dire estendere l'analisi ad un numero molto elevato di attori e di processi, ed ha portato a stabilire una collaborazione ed uno scambio continuo con tutte quelle iniziative, numerose in Piemonte, che gravitano attorno a questo strumento (tavoli di lavoro, corsi di formazione, seminari).

Attraverso l'analisi, si è cercato di capire se le criticità manifestate dai rappresentanti delle parti sociali e dalle categorie produttive sono riconosciute come tali anche da coloro che lavorano presso gli sportelli, o se per questi ultimi le difficoltà sono di altra natura. In secondo luogo è stato opportuno capire le cause di tali criticità e le modalità di soluzione, al fine di fornire, fra l'altro, utili contributi e spunti di riflessione al gruppo di lavoro istituito presso la Giunta della Regione Piemonte, che sta predisponendo una terza edizione delle linee guida.

Il presente report è articolato come segue: una prima parte di presentazione dello Sportello Unico, con alcuni riferimenti normativi, ed un breve riassunto dei principi che si ritiene abbiano fatto da sfondo al processo di riforma attualmente in atto. Una seconda parte dedicata all'esposizione del percorso di ricerca che è stato adottato, con alcune avvertenze di carattere metodologico. Una terza parte è dedicata all'esposizione dei casi che sono stati presi in considerazione (la ricerca ha coinvolto diciannove sportelli unici estesi su tutto il territorio piemontese). Un'ultima parte è dedicata alle conclusioni. Particolare risalto viene infine dato al grado di informatizzazione raggiunto, con un capitolo dedicato all'uso che gli Sportelli fanno delle nuove tecnologie ed ai servizi in rete messi a disposizione degli utenti.

¹ Hanno inoltre collaborato la dott.ssa Laura Faina, Resp. Direz. Affari istituz. e processo di delega. Per l'Osservatorio: il dott. Giuseppe Ferraro, l'Ing. Gianni Rosa.

CAPITOLO I

LO SPORTELLINO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP)

Il D.Lgs. 112 del 31 marzo 1998, ha previsto in base al principio della sussidiarietà, l'attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione d'impianti produttivi, nonché l'esecuzione di opere interne a fabbricati ad uso impresa. Ai comuni è stato affidato il compito di istituire una struttura unica in grado di svolgere tali compiti, a cui gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti: dalla domanda iniziale di avvio del procedimento, a tutta la gestione dell'iter procedurale, fino alla sua conclusione. L'art. 3 del D.P.R. 447 del 20 ottobre 1998, ha in seguito stabilito che i comuni possono costituire lo Sportello Unico sia in forma singola che in forma associata: i singoli comuni possono operare autonomamente, realizzando una propria struttura, oppure possono stipulare accordi con altri comuni al fine di realizzare lo Sportello su base territoriale più ampia. Le vie percorribili sono principalmente quattro: la Convenzione, molto diffusa in Piemonte (più comuni decidono di stipulare un contratto; solitamente lo Sportello è istituito presso il Comune più popoloso; i comuni che aderiscono possono istituire una postazione decentrata, per accogliere l'utenza); il Consorzio, (vale a dire un Ente con personalità giuridica istituito dai comuni); l'Unione (un Ente istituito dai comuni privo di personalità giuridica), la Comunità Montana (forma già prevista dall'ordinamento a cui le nuove leggi sugli Enti Locali hanno attribuito la natura di Unione).

Per la realizzazione dello Sportello inoltre i comuni possono stipulare accordi con la Camera di Commercio e possono avvalersi, nelle forme concordate, di altre amministrazioni o Enti pubblici coinvolti nella gestione del procedimento unico (regolamenti, protocolli d'intesa, convenzioni, accordi di altro genere)

L'art. 4 del D.P.R. 440/00 ha inoltre stabilito che ove sia operante lo Sportello le domande devono essere presentate esclusivamente alla struttura unica: le altre amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento non possono rilasciare direttamente al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati. Vige in sostanza l'obbligo di presentare tutte le domande in materia di impianti produttivi di beni e servizi allo Sportello, a patto che quest'ultimo abbia dichiarato la propria operatività su tutte, o su alcune delle materie indicate dal legislatore: gli atti dalle altre amministrazioni, sono pertanto inefficaci se sono stati emanati al di fuori del procedimento unico. Il provvedimento conclusivo dello Sportello è d'altra parte titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto.

Quello che la legge configura è in sostanza un iter procedimentale in cui trovano sintesi tutti gli atti e gli adempimenti previsti dalle diverse norme di settore affinché l'insediamento produttivo possa essere legittimamente realizzato. In passato ogni singola amministrazione istruiva un proprio procedimento che diventa oggi un singolo atto istruttorio (o endoprocedimento), destinato a confluire nel procedimento unico. Questo non vuol dire che le competenze e le responsabilità individuate dal legislatore in capo alle varie amministrazioni vengano meno. Tutt'altro: ove una delle amministrazioni chiamate ad esprimere un parere si pronunci negativamente, il procedimento si intende concluso, salvo la possibilità, per l'utente di fare ricorso alla Conferenza dei Servizi.

Tale procedura inoltre dovrebbe agevolare gli utenti, ossia le imprese, evitando un lungo e faticoso pellegrinaggio tra i vari uffici delle diverse Amministrazioni grazie all'individuazione di un interlocutore unico.

1.1 Da dove nasce lo Sportello, quali sono le finalità?

Lo sportello Unico si inserisce nell'ambito del più ampia riforma della Pubblica Amministrazione avviata con la legge 241 del 1990 nota come legge sulla trasparenza amministrativa. Le leggi sulla semplificazione amministrativa (legge 59/97 detta anche "prima legge Bassanini") hanno successivamente contribuito a delineare i confini della riforma, e ad introdurre alcuni principi chiave: decentramento di compiti e funzioni agli Enti Locali, sussidiarietà (orizzontale e verticale), attenzione al cliente.

Lo Sportello Unico si inserisce a pieno titolo in questo filone: deve essere realizzato dal Comune, cioè dall'Ente più vicino al cittadino, e si fa portatore di una semplificazione procedurale e burocratica. Questa semplificazione dovrebbe permettere allo Sportello di agire per l'impresa in maniera coordinata e sinergica. La struttura è "unica", perché raccoglie tutte le istanze che gli imprenditori possono rivolgere alla Pubblica Amministrazione; si preoccupa di attivare il procedimento unico e di raccogliere presso le amministrazioni terze, tutte le autorizzazioni necessarie al rilascio dell'atto finale. Fornisce all'interlocutore un servizio di informazione e consulenza di ampio respiro: non solo riguardo alle procedure, ma anche riguardo alle opportunità ed alle agevolazioni comunitarie, nazionali, regionali, e di ambito locale (incentivi, sgravi fiscali, contributi per la creazione d'impresa).

Le finalità che si intendono perseguire sono molteplici: un riduzione degli oneri a carico dei cittadini e delle imprese ed un miglioramento dei rapporti fra l'impresa e la Pubblica Amministrazione se si guarda all'esterno; una riorganizzazione degli uffici della stessa Pubblica Amministrazione, se si guarda al suo interno: si parla di una riorganizzazione delle procedure, e di uno sforzo di innovazione e razionalizzazione degli uffici e del personale dei comuni, in grado di concentrare anche in un unico luogo "fisico" risorse e competenze che in passato, e come vedremo, ancora oggi, si trovavano e si trovano frammentate e parcellizzate.

Individuare responsabilità, razionalizzare, migliorare la fruibilità dei servizi messi a disposizione degli utenti, fornire una risposta in un arco di tempo ragionevole (di regola novanta giorni di tempo dal momento in cui la pratica è stata avviata, fino alla sua conclusione) attraverso una gestione più rapida ed uniforme delle procedure: sono questi in estrema sintesi, i principi e gli obiettivi che si è inteso perseguire attraverso l'istituzione dello Sportello Unico per le Imprese.

1.2 Chi si rivolge allo Sportello e per fare che cosa?

Possono rivolgersi allo Sportello, tutti coloro che svolgono attività di produzione di beni e servizi: l'imprenditore, il professionista, oppure entrambi. Gli interventi per cui le imprese si rivolgono allo Sportello sono numerosi e di diversa natura. Si tratta, in particolare della realizzazione di nuovi impianti produttivi; della localizzazione degli impianti industriali e della determinazione delle aree destinate all'insediamento di nuove attività produttive, della riconversione dell'attività produttiva; della realizzazione di opere interne ai fabbricati; della riattivazione di impianti produttivi e della loro cessazione.

Le Linee Guida pubblicate dalla Regione Piemonte hanno ribadito che le autorizzazioni che riguardano il progetto (cioè la realizzazione di opere finalizzate all'esercizio di una certa attività produttiva) debbono essere distinte da tutti quegli atti di assenso che la Pubblica Amministrazione emana, in merito all'esercizio dell'attività. Anche se esistono diverse interpretazioni, è possibile affermare che sia legittimo rivolgersi allo Sportello a patto che vengano avviati tutti quei procedimenti che riguardano essenzialmente gli impianti: chi si rivolge allo Sportello non può pertanto pretendere di avvalersi delle procedure previste dagli artt. 4 e 6 del D.P.R. 447 nel caso in cui il procedimento riguardi, esclusivamente, l'esercizio della attività. Tuttavia, nei casi in cui la

necessità di autorizzazioni attinenti all'esercizio dell'attività produttiva sia contestuale agli interventi che riguardano gli impianti, l'unicità del procedimento impone che anche gli atti di assenso relativi all'esercizio ricadano nell'ambito del procedimento unico attivato dallo Sportello. Quando all'operatore basta, per volontà di legge una dichiarazione di inizio attività (DIA), non c'è ragione di rivolgersi alla struttura unica. Se l'atto amministrativo di cui ha bisogno l'utente è ottenibile attraverso l'opera di una sola amministrazione il ricorso allo Sportello si risolverebbe in un evidente aggravio del procedimento: la Pubblica Amministrazione difatti non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria, come enunciato dall'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n.241.

Hanno titolo a ricorrere allo Sportello non solo le imprese industriali ed artigianali, ma anche quelle esercenti attività agricole, commerciali, turistiche, alberghiere, bancarie, di intermediazione finanziaria, di telecomunicazione².

Chi si rivolge allo Sportello può richiedere un parere preventivo tramite la presentazione di un progetto preliminare (in tal caso lo Sportello ha l'obbligo di rilasciare il parere entro 90 giorni di tempo) e può scegliere, nel caso in cui decida di dare inizio all'istruttoria, fra due tipi di procedimento: il procedimento semplificato (più chiaramente qualificabile come ordinario) ed il procedimento tramite autocertificazione. Il procedimento semplificato si conclude entro novanta giorni (che diventano 120 in caso di Valutazione d'Impatto Ambientale) a meno che non intervengano richieste di integrazione (queste ultime producono una interruzione dei termini; e devono essere richieste dalle amministrazioni competenti una sola volta, entro un preciso arco di tempo). Il procedimento autocertificato si conclude entro sessanta giorni. Se una Amministrazione si pronuncia in senso negativo l'utente ha la possibilità di richiedere la convocazione della Conferenza dei Servizi. Quest'ultima è prevista anche nel caso in cui le amministrazioni non si pronuncino entro i 90 giorni previsti. Dove essere convocata dal responsabile, che provvede all'individuazione dei soggetti, e si svolge presso la struttura unica.

1.3 Quattro principi chiave

Non c'è dubbio che i principi introdotti dal D.Lgs. 112 del 31 marzo 1998 prima, e dal D.P.R. 440/00 poi, abbiano incontrato resistenze forti, sia interne che esterne alla pubblica amministrazione. Come vedremo in seguito, il testo legislativo si presta a numerose e diverse interpretazioni. La questione su quali siano le materie e quali i procedimenti da far ricadere nel procedimento unico è aperta e dibattuta. Anche se le Linee Guida pubblicate dalla Regione Piemonte hanno contribuito a delineare i contorni della nuova disciplina, specificando alcuni passaggi chiave, restano ancora ampi margini di discrezionalità. I principi chiave, attorno a cui ruota lo Sportello non sono tuttavia numerosi, e vengono di seguito ribaditi: lo Sportello Unico, pur emanando il provvedimento conclusivo del procedimento unico, non si sostituisce alle amministrazioni terze, che rimangono titolari delle proprie funzioni; gli atti emanati dalle singole amministrazioni sono qualificati come atti istruttori, e concorrono in modo vincolante alla predisposizione del provvedimento conclusivo; l'assetto delle competenze rimane inalterato mentre l'efficacia degli atti emanati dalle singole amministrazioni è sospesa fino a che non interviene lo Sportello, con l'adozione del provvedimento finale; vige infine l'obbligo di presentare tutte le domande in materia di impianti produttivi allo Sportello. Il D.P.R. 440 ha inoltre previsto l'inefficacia degli atti compiuti dalle diverse amministrazioni se tali atti vengono formati ed emanati al di fuori del procedimento unico, ad a patto che lo Sportello abbia dichiarato la propria operatività.

² L'elenco non è tassativo ma esemplificativo.

CAPITOLO II

IL PERCORSO DI RICERCA

Lo Sportello Unico, per come è stato pensato dal legislatore, e a seguito del percorso di attuazione, si presenta come una struttura complessa ed articolata: è allo stesso tempo, causa ed effetto di un lungo e faticoso processo di rinnovamento. Il suo funzionamento è fortemente legato alla capacità di coordinamento di tutte le amministrazioni deputate al rilascio dei pareri (Asl, Arpa, Vigili del Fuoco, ecc), al processo di apprendimento che deve avvenire da parte dei professionisti (per il professionista lo Sportello è un interlocutore nuovo) ed al contestuale superamento delle prassi consolidate nel tempo fra questi ultimi ed alcuni uffici della Pubblica Amministrazione. La nuova normativa sul procedimento unico non vieta al professionista di continuare ad interagire con tali uffici: quest'ultimo potrà raccogliere tutti i pareri preventivi necessari per far sì che la pratica si risolva con esito positivo, a patto che si presenti allo Sportello per avviare il procedimento, e che faccia ad esso riferimento per la presentazioni delle eventuali integrazioni richieste.

I confini sono incerti, ed il fatto che molti sportelli abbiano optato per una gestione associata apre un nuovo fronte: quello dei rapporti con le diverse amministrazioni comunali. Si è colta, pertanto, sin dall'inizio, la difficoltà di emettere un giudizio univoco sul funzionamento dello Sportello: capire se esso funziona o meno, significa saper cogliere, ed interpretare, tutte le interazioni ed i ruoli che ricoprono i molteplici attori che per un motivo o per l'altro concorrono alla definizione dell'iter procedimentale.

La frequentazione di gruppi di lavoro (il gruppo di lavoro istituito presso la Regione Piemonte che dovrà redigere una nuova edizione delle linee guida coordinato dalla Dott.ssa Laura Faina, ed il gruppo di lavoro istituito presso il CSI Piemonte di cui fanno parte alcuni responsabili, per l'implementazione dell'applicativo utilizzato da alcuni sportelli), di corsi di formazione organizzati dal Formez e di tavoli tecnici, ha permesso allo stesso tempo, di interagire e di prendere parte a quel lungo e difficoltoso processo di apprendimento che ruota attorno allo Sportello Unico ormai da diversi anni.

Si è scelto, di fronte alle segnalazioni pervenute dalle Associazioni di Categoria, e a fronte della complessità dell'oggetto dell'indagine, di non porsi una domanda specifica (ad esempio, quante sono le strutture funzionanti in Piemonte? Quale è il grado di informatizzazione? Quale è il grado di preparazione dei responsabili?) ma di tenere in considerazione più aspetti.

Si è cercato allo stesso tempo di cogliere l'elemento temporale: per capire come funzionano le cose, quali sono le difficoltà, quali i punti di forza, è stato necessario cogliere, nel suo insieme, il processo di trasformazione che gli sportelli hanno attraversato e stanno attraversando nel corso degli anni. Osservare lo Sportello Unico oggi, a più di cinque anni dalla sua istituzione formale, significa, ad esempio, capire se il numero delle pratiche è crescente, e se i protocolli d'intesa stipulati con le amministrazioni terze vengono o meno disattesi; verificare se le convenzioni stipulate dai comuni per realizzare lo Sportello in forma associata sono stabili o se hanno visto al contrario l'uscita di alcuni di loro. Se vi sono delle difficoltà, esse difficilmente possono oggi essere attribuite a quelle che solitamente si incontrano in partenza: la non conoscenza dello strumento da parte dell'utenza o da parte delle altre amministrazioni può ancora essere ritenuta ammissibile? Può essere questo uno dei motivi che impediscono allo Sportello di funzionare al meglio? Queste criticità possono considerarsi superate tenuto conto che sono passati quasi cinque anni dalla istituzione formale.

Si è scelto di non realizzare un monitoraggio che si estendesse a tutti gli sportelli della Regione per alcuni motivi che meritano di essere evidenziati: in primo luogo perché un monitoraggio sullo stato di attuazione degli sportelli unici piemontesi è già stato realizzato nel

2000, dal CSI Piemonte³; in secondo luogo, perché si è ritenuto che il monitoraggio potesse essere troppo sterile da un punto di vista conoscitivo: che potesse avere una resa troppo bassa, a fronte di un dispendio significativo di tempi e risorse. Il monitoraggio, inteso come semplice misurazione; come una raccolta di dati solo quantitativi, non avrebbe permesso di cogliere il processo di trasformazione, di capire a che punto si è arrivati. La richiesta di informazioni di carattere quantitativo inoltre sarebbe andata a sommarsi alle rilevazioni periodicamente compiute dal Formez e dalle Prefetture, col rischio di duplicare un lavoro che altri istituti stanno già realizzando ormai da diversi anni. Si è scartata l'ipotesi di inviare questionari via mail, o di realizzare delle interviste telefoniche; questo tipo di indagini avrebbero corso il rischio di essere pregiudicate per l'assenza di un mandato chiaro: l'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa è di recentissima costituzione e solo attraverso l'incontro con i responsabili degli sportelli, è stato possibile far conoscere la struttura, spiegare quali sono gli obiettivi che si intendono perseguire, e dare inizio ad un dialogo che ci si augura possa continuare anche in futuro.

2.1 Come nasce il problema

Una delle prime iniziative dell'Osservatorio, è stata quella di inviare, ad un certo numero di soggetti, anche non istituzionali, precedentemente individuati, un questionario sul processo di decentramento amministrativo attualmente in corso. Il questionario è stato somministrato:

- al fine di assolvere ai compiti conoscitivi, informativi e statistici, e di verifica dello stato di attuazione della riforma che l'Osservatorio stesso si pone;
- al fine raccogliere l'opinione dei soggetti individuati sulla ricaduta che la riforma sta avendo sul territorio piemontese;
- al fine di orientare l'attività di ricerca su di un numero circoscritto di materie.

Il problema dello Sportello Unico è stato portato all'attenzione dell'Osservatorio in modo abbastanza generico, senza specificare quali fossero i nodi cruciali; quali le strozzature.

Al fine di circoscrivere l'analisi e di verificare in maniera più completa le segnalazioni pervenute sul funzionamento dello Sportello, si è provveduto ad organizzare un primo ciclo di incontri con i rappresentanti delle categorie produttive per un confronto ed un approfondimento delle tematiche da loro stessi sollevate. Si è provveduto in un secondo momento alla realizzazione di un secondo questionario che è stato somministrato ad alcune Associazioni di Categoria: alla Federazione Regionale dei Coltivatori Diretti, a Confartigianato Piemonte, a Confcommercio Piemonte ed alla Federazione Nazionale delle Associazioni Industriali (Federpiemonte) nonché ad altri componenti dell'Osservatorio (Unioncamere, Provincia di Torino, Anci Piemonte, Uncem, Unione delle Province Piemontesi, Lega delle Autonomie Locali, Consulta Unitaria Piccoli Comuni). Infine all'Ordine Professionale dei Geometri, all'Ordine degli Architetti ed all'Ordine degli Ingegneri. Questo secondo approfondimento ha permesso una rilevazione più puntuale delle criticità legate al funzionamento delle strutture uniche. I giudizi dati dagli attori intervistati sono stati nel complesso negativi: è stato segnalato che ci sono problemi di coordinamento con gli Enti terzi, che lo Sportello fatica ad ottenere una propria legittimazione, che molte pratiche continuano ad essere gestite al di fuori del procedimento unico. I giudizi formulati su alcune delle funzioni svolte dagli sportelli, hanno oscillato fra la sufficienza e la non sufficienza: sufficiente il grado di semplificazione amministrativa e di riduzione dei tempi di rilascio delle autorizzazioni, appena sufficiente il servizio di consulenza fornito all'utenza (informazioni sulle procedure, incentivi, agevolazioni), insufficiente l'attività di promozione del territorio; insufficiente il grado di

³ I risultati del monitoraggio verranno brevemente esposti nel capitolo successivo.

innovazione tecnologica. In alcuni casi lo Sportello è stato descritto come un qualcosa in più: non avrebbe portato una semplificazione delle procedure.

Queste prime interviste hanno portato alla realizzazione di un terzo questionario, articolato in più parti, che è stato sottoposto, sempre tramite interviste, ai responsabili di alcuni sportelli unici piemontesi. Il questionario è stato “testato”, e successivamente integrato con le segnalazioni ricevute dal Responsabile dello Sportello Unico del Comune di Moncalieri, Dott. Riccardo Franco (per gli sportelli associati) e dalla Dott.ssa Mirella Reano, Responsabile dello Sportello Unico del Comune di Torino (per gli sportelli singoli).

2.2 La scelta degli sportelli

la scelta dei diciannove sportelli a cui è stato sottoposto il questionario è stata fatta in base alle segnalazioni fatte dalle Associazioni di Categoria, tenendo contestualmente conto di alcuni aspetti fondamentali. Si è tenuto conto, in particolare:

- della forma di gestione dello Sportello (il gruppo comprende sia sportelli singoli, che sportelli associati. Gli sportelli associati considerati sono in numero maggiore);
- delle diverse forme di gestione degli sportelli associati (il gruppo comprende sportelli associati accentrati, e sportelli associati decentrati⁴);
- della modalità di gestione degli sportelli (il gruppo comprende sportelli gestiti direttamente dai comuni, dalle comunità montane, sportelli gestiti in convenzione con altri soggetti pubblici e nell’ambito di patti territoriali);
- della collocazione dello Sportello all’interno della macchina comunale (il gruppo comprende sportelli localizzati all’interno degli uffici tecnici, dell’urbanistica, del commercio, e sportelli localizzati al di fuori, in strutture a se stanti, con proprio personale);
- del bacino di utenza. Vale a dire del numero di comuni che hanno aderito alle convenzioni, e del numero di abitanti per ogni Comune (il gruppo comprende sportelli singoli di grandi dimensioni e sportelli singoli di piccole dimensioni. Sportelli associati di grandi dimensioni e sportelli associati di piccole dimensioni);
- delle diverse realtà economico produttive (il gruppo comprende sportelli sparsi su tutto il territorio piemontese. Alcune aree hanno vocazione industriale ed artigianale, altre agricola. Alcune aree sono attrezzate per le attività turistico recettive. Si è ritenuto di dover prendere in considerazione almeno uno Sportello per ogni Provincia. Si è inoltre ritenuto di dare maggiore rilievo alla Provincia di Torino)

Pur essendo diversi, sotto molti punti di vista (il fine è stato quello di individuare un campione rappresentativo della realtà piemontese), i diciannove sportelli selezionati presentano alcuni tratti che li accomunano, e che li rendono in una certa misura confrontabili: molti di essi hanno avuto accesso ai finanziamenti erogati dalla Regione Piemonte (80 milioni di lire nel 1999, 48 milioni di lire nel 2000, 24 mila euro nel 2001). Molti sportelli, con l’eccezione dello Sportello di Vercelli (in fase di realizzazione), sono stati inoltre formalmente istituiti fra il 1999 ed il 2000 e tutti quanti sono aperti e funzionanti (questo aspetto non era stato preventivato, perché inizialmente non si sapeva quasi niente sullo stato di attuazione né dei diciannove sportelli, né degli altri che non hanno fatto parte della ricerca). La strada che si è inteso perseguire tuttavia, non è stata quella di un

⁴ Alcuni comuni, anche se hanno delegato la gestione del procedimento al Comune capofila, hanno realizzato un proprio *front office*. Il *front office* è la parte dello Sportello destinata ad accogliere l’utente. Per *back office*, s’intende invece quella parte dello Sportello che si occupa di smistare le pratiche alle amministrazioni terze e verso cui confluiscono tutti gli endo- procedimenti.

confronto fra le diverse realtà (ogni Sportello, al di là della istituzione formale, ha poi seguito un proprio percorso di attivazione, operando scelte che difficilmente possono essere accomunate), quanto quella di capire “come” e “cosa” fanno gli sportelli che costituiscono le migliori esperienze; quali sono le criticità e quali le soluzioni per quelli che invece stentano ancora ad assolvere ai compiti indicati dal legislatore. La scelta di prendere in considerazione un numero maggiore di sportelli associati, rispetto al numero di sportelli singoli, deriva dal fatto che in Piemonte, il numero degli associati è di gran lunga superiore: la scelta della Regione è stata infatti quella di incentivare la gestione associata dello Sportello fra più comuni per la presenza sul territorio regionale di un numero elevato di comuni di piccole dimensioni. La risposta di questi ultimi, è stata a suo tempo molto ampia: i progetti di gestione associata sono stati 61, per un totale di 707 comuni coinvolti ed un finanziamento iniziale di 4,8 miliardi di vecchie lire.

Lo strumento di rilevazione adottato è stato un questionario suddiviso in più parti: una prima parte di rilevazione dell’assetto organizzativo, una seconda ed una terza parte sui rapporti fra lo Sportello, i comuni associati⁵, e gli Enti terzi, un’ultima parte dedicata ad internet, ed ai software di gestione utilizzati dal personale che opera presso lo Sportello. I dati raccolti sono stati di carattere quantitativo e qualitativo. Si ritiene che il dato qualitativo sia stato di fondamentale importanza; che la sua rilevazione sia stata essenziale per i fini di ricerca che si è inteso perseguire: solo l’incontro diretto con i responsabili, il dialogo, ed il rapporto anche informale stabilito con essi, ha permesso la comprensione di aspetti, che il semplice dato quantitativo non avrebbe potuto mettere in luce. Le interviste con i responsabili, della durata di circa due ore, realizzate presso gli sportelli, hanno permesso di affrontare questioni anche non preventivate, che questi ultimi hanno inteso sollevare. Nella grande maggioranza dei casi, si è scelto di intervistare le persone più direttamente coinvolte nella gestione delle pratiche: questo ha voluto dire interagire, quasi sempre con i responsabili del procedimento delle diverse strutture. In alcuni casi l’intervista è stata sottoposta a più di una persona contemporaneamente.

La rilevazione dei dati quantitativi è avvenuta per ogni Sportello, prima della realizzazione dell’intervista, ed successivamente integrata: il dato sul numero delle pratiche è stato raccolto, e verrà presentato nei successivi capitoli. Si è colta, sin dall’inizio, la necessità di interpretare, con le dovute cautele, questo indicatore: osservare il numero di pratiche che transitano dallo Sportello permette solo in parte di capire se le strutture sono o meno operative. In occasione delle interviste, sono state numerose le lamentele fatte dai responsabili in merito alle rilevazioni periodicamente effettuate dalle Prefetture (solitamente viene chiesto ai responsabili di fornire il dato sul numero delle pratiche). Il dato, senza i dovuti accorgimenti non può e non deve fornire lo spunto per un confronto fra i diversi sportelli, o per stilare graduatorie. Il numero di pratiche verrà messo a confronto con il numero dei comuni che fanno parte delle convenzioni, con il numero degli abitanti, e con il numero di imprese presenti sul territorio per una sua corretta interpretazione. Si ricorda inoltre che non è stato possibile distinguere il numero delle pratiche cosiddette complesse, dal numero delle pratiche semplici. I responsabili interpellati hanno dichiarato che le pratiche complesse non sono solo quelle che richiedono il parere di più Enti: può essere complessa una pratica che richiede il parere di soli due Enti. Una pratica semplice può diventare complessa nel corso dell’iter procedimentale, perché si arena, ad esempio sulla richiesta di integrazioni che non vengono fornite. Si sottolinea allo stesso tempo, che non tutti gli sportelli sono operativi sulle stesse materie: non avrebbe senso confrontare il numero delle pratiche proprio perché ogni Sportello risulta essere operativo su di un numero imprecisato di materie e di procedimenti, che cambia di volta in volta. Alcuni di essi si occupano di tutte le materie indicate nel D.P.R 447/98 (che comunque si presta a diverse interpretazioni), mentre altri si dichiarano operativi solo su alcune di quelle materie. Non esiste una elencazione tassativa ed omnicomprensiva ed è pacifico che lo Sportello possa dichiararsi parzialmente operativo: operante su determinati settori (ad esempio

⁵ Solo per gli sportelli associati

industria ed artigianato), e non ancora operante su altri (ad esempio i settori agricolo, commerciale, turistico) per l'assenza delle competenze necessarie.

Si era inizialmente pensato di operare un confronto fra passato e presente: confrontare il numero di procedimenti che prima transitavano al di fuori dello Sportello, con il numero dei procedimenti attivati presso gli sportelli, dopo la loro istituzione formale, avrebbe permesso di cogliere molti aspetti legati al processo di riconoscimento e legittimazione attualmente in atto. Un'iniziativa di questo genere avrebbe permesso di capire se tutti i procedimenti destinati per legge a confluire nel procedimento unico transitano oggi dallo Sportello; se al contrario, vengono istruiti al di fuori di esso ed in quale misura questo avviene. Si è deciso di non percorrere questa strada: i risultati sarebbero stati interessanti, ma è emersa sin da subito, la difficoltà di reperire dalle diverse amministrazioni (uffici comunali, ma anche Asl, Arpa, Vigili del Fuoco) dati omogenei, realmente confrontabili.

CAPITOLO III

LO SPORTELLO UNICO IN PIEMONTE

Il primo monitoraggio regionale sullo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive è stato realizzato nel 2001 dalla Regione Piemonte in collaborazione con il CSI Piemonte, ed ha coinvolto la quasi totalità dei comuni piemontesi. Anche se sono trascorsi diversi anni, i risultati del monitoraggio hanno permesso all'inizio della ricerca, di avere un quadro della situazione. I risultati, anche se datati vengono di seguito brevemente esposti.

Su 1206 comuni piemontesi, ne sono stati monitorati 969. La percentuale di coloro che hanno dichiarato di essersi dotati dello Sportello Unico è stata pari al 87,51% (848 comuni). Gli sportelli censiti sono stati 94: di cui 60 gestiti in forma associata. La gestione associata ha interessato 814 comuni, mentre 34 sono stati quelli che hanno optato per la gestione singola. In più del 50% dei casi lo Sportello Unico associato è stato realizzato con forme associative istituite appositamente per l'esercizio di tali funzioni. Il 61% degli sportelli censiti era stato istituito nel 1999, il 14% nel 2000, ed il 5% nel primo semestre del 2001. Gli sportelli associati hanno fatto registrare una dotazione media di risorse umane superiore rispetto agli sportelli unici singoli. È risultato che la maggior parte degli sportelli era stata contattata da un numero di imprese non superiore a 10 per ogni Sportello. Tra i procedimenti gestiti dagli sportelli monitorati, hanno prevalso quelli di tipo semplificato (in totale 1284) rispetto ai procedimenti per autocertificazione (39) ed ai procedimenti preliminari (320)⁶.

Una rilevazione sullo stato di attuazione degli sportelli unici è stata successivamente promossa dal Fornez, ed ha interessato tutto il territorio nazionale. L'indagine, che risale al settembre 2002, ha messo in luce che in Piemonte il numero di comuni dotati di Sportello fosse pari a 875 (popolazione pari a 3.699.183 ab.) su di un totale di 1.009 comuni rilevati. 810 comuni hanno dichiarato di aver istituito lo Sportello in forma associata. Gli sportelli unici che hanno indicato di avere avviato dei procedimenti sono stati 116. L'indagine ha inoltre messo in evidenza che il numero di comuni dotati di Sportello è cresciuto di 129 unità fra il gennaio del 2001 ed il settembre del 2002.

Non esiste ad oggi un dato certo sul numero di sportelli presenti sul territorio piemontese: non è inoltre dato sapere se tutti gli sportelli che hanno avuto un'istituzione formale, siano o meno operativi. E se lo sono, su quali materie. Le due indagini, la prima del CSI Piemonte, e la seconda del Fornez, realizzata ad un paio di anni di distanza hanno coinvolto un numero diverso di comuni, ma possono comunque essere messe a confronto. Alla luce di quello che emerge, è possibile affermare che su un totale di 1206 comuni (gran parte dei quali di piccole e piccolissime dimensioni) esistano oggi in Piemonte poco più di cento sportelli unici. La gran parte di questi (più dei due terzi) è gestita in forma associata.

Gli sportelli unici che sono stati scelti per la presente ricerca, sono una piccola parte, rispetto ai circa cento, presenti su tutto il territorio piemontese. Tuttavia sono rappresentativi. Nella pagina che segue vengono presentati su di una tabella che riassume il dato quantitativo. Per ogni Sportello viene indicato il bacino di utenza (numero degli abitanti e numero delle imprese). Per gli sportelli associati viene indicato il numero di comuni che fanno parte della gestione associata. Viene inoltre indicata la data di istituzione formale, l'operatività e, quando questo è stato fornito dai responsabili, il dato sul numero delle pratiche.

⁶ 1° monitoraggio regionale sullo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive, a cura della Regione Piemonte, Direzione Industria, settore Osservatorio Settori Produttivi Industriali, in collaborazione con il CSI Piemonte.

3.1 Gli sportelli unici. Il dato quantitativo

Sportello di:	Istituito nel	Operatività	Gestione	Comuni	Utenza	Procedimenti			Totale procedimenti
						2001	2002	2003	
Moncalieri (To)	maggio 1999	si	associato (convenzione)	10	177.455 ab. 10.939 imp.	n.d	n.d	n.d	720
Pinerolo (To)	maggio 1999	si	associato (convenzione)	21	110.039 ab. 10.040 imp.	330	470	373	1173
Torino (To)	maggio 1999	si	singolo	1	865.236 ab. 101.371 imp.	400	515	391	1403
Rivoli (To)	dicembre 1999	si	associato (convenzione)	11	228.311 ab. 17.658 imp.	36	56	100	211
Settimo (To)	maggio 1999	si	associato (convenzione)	4	88.618 ab. 7.049 imp.	n.d	n.d	n.d	220
Assot S.r.l (To)	maggio 1999	si	associato (convenzione)	5	88.405 ab. 7.095 imp.	52	60	48	230
Alta Valle Susa (To)	dicembre 2000	si	associato (comunità montana)	14	13.123 ab. imp:n.d	22	45	39	106
Bassa Valle Susa (To)	febbraio 2001	si	associato (comunità montana)	23	66.221 ab. 5.558 imp.	n.d	12	60	72
Valle Chisone (To)	marzo 2000	si	associato (comunità montana)	16	19.155 ab. 1.757 imp.	n.d	46	47	92
Valle Varaita (To)	dicembre 1999	si	associato (comunità montana)	14	20.558 ab. 2.842 imp.	n.d	83	63	146

Sportello di:	Istituito nel	Operatività	Gestione	Comuni	Utenza	Procedimenti			Totale procedimenti
						2001	2002	2003	
Verbania (Vb)	dicembre 2000	si	associato (convenzione)	16	40.527 ab. 3.699 imp.	10	n.d	89	100
Domodoss. (Vb)	dicembre 2000	si	associato (convenzione)	8	32.538 ab. 3.078 imp.	n.d	n.d	80	n.d
Vogogna (Vb)	dicembre 2000	si	associato (convenzione)	8	21.788 ab. 1.674 imp.	15	35	51	101
Novara (No)	maggio 1999	si	singolo	1	102.243 ab. 8.754 imp.	95	205	157	480
Biella (Bi)	dicembre 1999	si	associato (convenzione)	16	69.991 ab. 7.487 imp.	54	96	60	210
Asti (At)	dicembre 1999	si	associato (convenzione)	4	80.511 ab. 8.592 imp.	171	212	138	533
Novi Ligure (Al)	maggio 1999	si	associato (convenzione)	28	80.271 ab. imp:n.d	104	168	145	458
Cuneo (Cn)	n.d	si	singolo	1	54.602 ab. 6.431 imp.	n.d	n.d	n.d	n.d
Vercelli (Vc)	n.d	in fase di avvio	associato (consorzio)	13	66.214 ab. 6.322 imp.	0	0	1	1

La data di istituzione: indica l'istituzione formale dello Sportello. Si nota che la maggior parte di essi è stata istituita nel maggio del 1999. L'obbligo di istituire lo Sportello, almeno da un punto di vista formale, è stato preso molto seriamente dai comuni, che si sono attivati sin da subito, per avere accesso, fra l'altro al primo dei tre contributi messi a disposizione dalla Regione Piemonte.

L'operatività⁷: l'operatività indica se lo Sportello è aperto e funzionante. L'operatività si valuta prendendo in considerazione più aspetti: uno Sportello è operativo se è stato istituito formalmente attraverso una delibera del Consiglio Comunale, se c'è una struttura fisica, almeno un Responsabile che si occupa della gestione dei procedimenti, ed un numero minimo di pratiche avviate. Da uno Sportello operante devono transitare tutti i procedimenti che interessano quelle materie su cui lo Sportello si è dichiarato operativo: in sostanza la struttura deve farsi carico di compiti precisi. La sua investitura non è più a discrezione dell'utente; è frutto un preciso obbligo di legge che rende inefficaci tutti quegli atti rilasciati al di fuori del procedimento unico dalle altre amministrazioni, se questi sono di competenza dello Sportello. Quest'ultimo deve funzionare nei termini e nei modi previsti dalla legge: deve aver predisposto una propria modulistica, deve essere in grado di fornire informazioni sulle procedure, e soprattutto deve essere in grado, attraverso la rete di collaborazioni, convenzioni, protocolli stipulati con gli altri soggetti istruttori (Arpa, Asl, Vigili del Fuoco, etc) di fornire all'utente una risposta certa in un ragionevole arco di tempo. Tutti gli sportelli sono risultati operativi, seppur con notevoli differenze, con l'eccezione dello Sportello Unico di Vercelli, in fase di avvio (quest'ultimo ha tuttavia cominciato a gestire alcune pratiche). Nel complesso non ci si aspettava che tutti gli sportelli fossero operativi: l'indagine ha smentito questa ipotesi, ed ha messo in luce che il percorso di attuazione è ad uno stadio avanzato. Non si esclude tuttavia che vi siano sul territorio piemontese sportelli non operativi, istituiti solo formalmente. O che vi siano d'altra parte comuni che hanno istituito lo Sportello e che vi hanno rinunciato in un secondo momento, per le difficoltà incontrate durante il processo di realizzazione. Esistono piuttosto comuni che hanno deciso di non fare più parte delle convenzioni stipulate per la realizzazione dello Sportello: il fenomeno si è manifestato, anche se per adesso può ritenersi circoscritto. La "sopravvivenza" delle convenzioni è tuttavia un tema che suscita interesse: verrà preso in considerazione nel proseguimento di questo capitolo. Si cercherà di capire quali sono questi comuni, quale è il motivo che li ha spinti a fare ciò, e quali sono le soluzioni alternative che essi hanno sperimentato.

La gestione: la gestione indica se lo Sportello è singolo o associato. Si tratta nella maggior parte dei casi di gestioni associate. La configurazione tipo è quella del Comune più grande che stipula una convenzione con i comuni più piccoli. La convenzione per la gestione dello Sportello è lo

⁷ L'operatività non deve essere confusa con la delibera di operatività, che molti sportelli hanno fatto dopo l'entrata in vigore del D.P.R 440/00. In alcuni Comuni questa delibera non è ancora stata predisposta: tuttavia questo non vuol dire che non siano operativi.

strumento che hanno adottato anche le Comunità Montane. Molte convenzioni sono state stipulate “ad hoc”: non esistevano in precedenza. Il numero dei comuni indica naturalmente quanti sono quelli che hanno aderito alle convenzioni.

L’utenza:

L’utenza indica il numero di abitanti totale servito dallo Sportello. Per gli sportelli associati è dato dalla somma degli abitanti di tutti i comuni associati. Lo stesso dicasi per il numero delle imprese. Il dato sulla popolazione e sul numero delle imprese è aggiornato al dicembre 2002.

I procedimenti⁸:

il numero dei procedimenti viene riportato in una prima casella per gli anni 2001, 2002, e 2003. La rilevazione per il 2003 non è completa perché è stata realizzata nei mesi di settembre e ottobre. Mancano i mesi di novembre e dicembre. Si nota una forte crescita fra il 2001 ed il 2002, ed una leggera flessione per il 2003. Il numero totale dei procedimenti riportato nell’ultima colonna a destra non corrisponde necessariamente alla somma dei procedimenti degli ultimi tre anni: alcuni sportelli hanno avviato pratiche a partire dal 1999, mentre altri a partire dal 2000. Si è trattato nella maggior parte dei casi di poche pratiche, che si sommano tuttavia a quelle riportate per gli ultimi tre anni. Che tipo di procedimenti transitano dallo Sportello? In quanto tempo si concludono? Quanti sono quelli che transitano al di fuori di esso? I responsabili intervistati hanno dichiarato che le pratiche complesse sono poco meno di un terzo, e che il numero di autocertificazioni presentate è prossimo allo zero. Non esiste un procedimento tipo: esistono piuttosto strutture che si sono “specializzate” su certi settori (Torino sulle telecomunicazioni, Pinerolo sull’agricoltura). Le richieste di pareri ruotano quasi sempre attorno a tre o quattro Enti: l’Asl, l’Arpa, i Vigili del Fuoco, la Provincia, e la Regione. Il problema del rispetto dei tempi è di difficile trattazione: dalle dichiarazioni dei responsabili è emerso che nella maggior parte dei casi, con sforzi notevoli, è possibile rientrare nell’arco dei 90 giorni. Viene segnalato tuttavia che le pratiche nei fatti durano molto di più: lo Sportello ha infatti il dovere di concludere il provvedimento entro i 90 giorni al netto delle richieste di integrazioni. Le richieste di integrazioni dei documenti producono la sospensione dei termini del procedimento e di fatto succede spesso che le integrazioni non vengano mai presentate integralmente e/o prive di errori o omissioni. È in questo modo quindi che senza alcuna responsabilità “procedimentale” da parte dello Sportello i tempi si allungano tantissimo. Il numero di pratiche che transitano al di fuori della struttura unica (istruite dai comuni e dalle amministrazioni terze al di fuori del procedimento unico) è ancora significativo, almeno per quanto riguarda gli sportelli che operano in Provincia di Torino (gli Enti che operano senza il coinvolgimento dello Sportello sarebbero principalmente due: la Provincia di Torino ed i Vigili del Fuoco). Gli sportelli che operano al di fuori di essa hanno segnalato che il fenomeno è attenuato, legato alla casualità, più che ad un preciso intento perseguito dal professionista o dall’Ente a cui ci si è rivolti.

⁸ I volumi di attività sono disomogenei, e non devono essere messi a confronto. Il numero dei procedimenti non rende conto della complessità di ciascuno di essi.

3.2 Gli Sportelli in Provincia di Torino

3.2.1 Le scelte organizzative:

Gli sportelli unici che hanno fatto parte di questa ricerca, che rientrano nella Provincia di Torino, sono molto diversi fra di loro: lo Sportello del Comune di Torino è singolo, di grandi dimensioni. Vi sono poi tre grandi sportelli associati: Moncalieri, Pinerolo, Rivoli. Due sono gli sportelli associati di medie dimensioni (servono poco meno di cento mila abitanti): Settimo Torinese ed Assot s.r.l. Vi sono poi quattro sportelli istituiti presso altrettante comunità montane. (Valle Varaita, Valli Chisone e Germanasca, Alta Val di Susa, Bassa Val di Susa) Si tratta di sportelli associati di piccole dimensioni. Per questi ultimi quattro tuttavia, non ci si deve limitare ad osservare il dato sul numero di abitanti. È necessario ricordare che i comuni che hanno aderito alle convenzioni sono stati numerosi (da un minimo di 14 ad un massimo di 23, per la Bassa Val di Susa).

Lavorano in media presso queste strutture da una a tre o quattro persone (con l'eccezione dello Sportello di Torino, presso cui lavorano circa venti persone): un Responsabile del procedimento, ed uno o più istruttori amministrativi. Le scelte organizzative variano: è tuttavia possibile, sacrificando alcuni dettagli, individuare due percorsi alternativi. Vi sono sportelli che hanno istituito e che coltivano rapporti con il proprio Comune e con i comuni che hanno aderito alle convenzioni, ed altri che stentano ad interagire con essi e con la struttura che li ospita (il Comune presso cui è stato istituito lo Sportello). Nel primo gruppo rientrano tutti quegli sportelli che hanno postazioni decentrate presso i vari comuni: Moncalieri, Assot s.r.l, Settimo Torinese.

Nel caso di Moncalieri, tutti i comuni convenzionati sono titolari di una postazione decentrata cui è assegnato un referente, nonché di un livello minimo di dotazione tecnologica ritenuto necessario. I rapporti con le amministrazioni "terze" non comunali vengono gestiti unitariamente ed unicamente dal Comune capofila mentre il Comune titolare della postazione decentrata può gestire direttamente il sub procedimento semplice (per un impianto produttivo che sorga sul proprio territorio). Al contrario, lo sportello del Comune capofila gestisce direttamente sia le pratiche relative agli impianti produttivi che sorgono sul proprio territorio comunale sia le pratiche caratterizzate da maggior complessità (che implicano il coinvolgimenti di Enti terzi) ed ancora quelle che l'imprenditore presenti per sua scelta direttamente alla postazione centrale.

Simile, per certi aspetti, è stata la scelta fatta da Assot S.r.l. e dai comuni che hanno dato vita all'Agenzia: ad essa è stato affidato il compito di gestire tutte quelle pratiche che richiedono il parere di almeno una amministrazioni terza (Asl, Arpa, Vigili del Fuoco, etc). Non accade quasi mai che Assot gestisca l'intero procedimento: sono quasi sempre i comuni ad accogliere il professionista attraverso la propria postazione ed il proprio referente ed a trasmettere la pratica ad Assot nel caso in cui questo sia necessario. L'investitura di Assot è quindi contestuale alla necessità di interpellare un Ente terzo: la pratica può di fatto risolversi anche all'interno del singolo Comune. La responsabilità del procedimento è in capo ai singoli comuni⁹.

La nomina di un referente può non essere sufficiente a garantire un processo di interazione e scambio: si sono riscontrati casi in cui il referente nominato presso le diverse amministrazioni comunali convenzionate con il Comune Capofila presso cui è istituito lo Sportello sia tale solo da un punto di vista formale. Lo Sportello del Comune di Rivoli sembra avere questo problema. Sullo stesso versante sembra porsi lo Sportello Dell'Alta Val di Susa. Se mancano comunicazione e scambio, le pratiche non vengono trasmesse e lo Sportello associato finisce per comportarsi come uno Sportello singolo. Il caso di Rivoli è significativo in questo senso: quasi i due terzi delle pratiche riguardano attività produttive che sorgono sul Comune di Rivoli. Tuttavia esistono comuni altrettanto popolosi (Collegno, Alpignano, Venaria, Grugliasco, Pianezza) che trasmettono allo

⁹ In pratica Assot gestisce il *back office*, mentre i comuni si occupano del *front office*.

Sportello un numero esiguo di pratiche: non si tratta dei comuni più piccoli, ma di quelli più grandi, meglio organizzati e più restii a privarsi di certe funzioni. Questi ultimi tendono a gestire le pratiche autonomamente, presso i propri uffici, perché sono sempre stati abituati a farlo: in alcuni casi non informano lo Sportello delle pratiche in corso, in altri chiedono una consulenza solo durante la fase iniziale del procedimento. Una certa diffidenza verso lo Sportello sembra manifestarsi anche in Alta Val di Susa (anche in questo caso non ci sono postazioni decentrate o referenti) ed in Bassa Val di Susa: sono i comuni più grandi ed organizzati ad interagire di meno.

La comunicazione e la condivisione delle procedure dovrebbe coinvolgere anche gli uffici dello stesso Comune che ospita lo Sportello: esistono strutture nate in prossimità di uffici comunali preesistenti (edilizia, urbanistica, commercio). È il caso di Moncalieri (istituito presso il settore delle attività produttive) di Rivoli (istituito presso l'Area Programmazione e Sviluppo del Territorio, di Assot (l'Agenzia è indipendente ma i referenti nei vari comuni fanno capo ai rispettivi uffici tecnici). Settimo Torinese ha creato un servizio a se stante, denominato "Servizio Suap e Sviluppo Locale" comunque legato agli altri uffici del Comune: la nascita dello Sportello è stata infatti contestuale ad un di un processo di riorganizzazione interna. Il Responsabile del servizio si avvale di competenze interne all'amministrazione; con regolare cadenza (una volta la settimana), si svolge presso il Comune, una Conferenza dei Servizi "interna", a cui partecipano i responsabili dei diversi uffici. È in questa sede che le nuove pratiche vengono smistate (si decide o meno se debbano essere di competenza dello Sportello) ed in cui si decide se lo Sportello debba farsi carico di pratiche pervenute ad altri uffici. Questa fase di pre-istruttoria facilita il compito del Responsabile e permette la raccolta di pareri preventivi.

Le criticità maggiori sono state manifestate d'altra parte dagli sportelli più "isolati". Quelli che non hanno postazioni decentrate presso i vari comuni, o che sono stati istituiti in strutture a se stanti: è il caso ad esempio dello Sportello di Torino (che è molto distante, anche fisicamente dagli altri uffici del Comune) che è stato istituito presso il settore del Controllo Strategico e Direzionale e dello Sportello di Pinerolo che fa capo ad un settore chiamato Patto Territoriale e Sportello Unico (lo Sportello stenta ad ottenere un riconoscimento effettivo da parte di alcuni funzionari). I Patti Territoriali (che coprono l'intera Provincia di Torino), non hanno svolto un ruolo determinante nel far nascere le strutture e non hanno favorito il dialogo fra i comuni.

3.2.2 Il coordinamento con gli Enti terzi

L'iterazione con gli Enti terzi è estremamente difficoltosa e diversificata, e senza dubbio decisiva per il buon funzionamento della struttura. Anche gli Sportelli meglio organizzati incontrano difficoltà e resistenze che trovano una difficile risoluzione. Nel corso delle interviste si cercato di capire quali fossero tali problemi e quale fosse la loro origine.

Quasi tutti le strutture hanno aderito al protocollo generale siglato presso la Prefettura di Torino a cui hanno aderito la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, il Comune di Torino, l'Arpa., al Direzione Prov. le del Lavoro, la Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici, il Comando Prov.le Vigili del Fuoco. Il numero di protocolli siglati fra i singoli sportelli e le amministrazioni terze è scarso. Altrettanto scarso è il numero di accordi siglati con le Associazioni di Categoria. Non ci sono mai state collaborazioni con gli Ordini Professionali.

L'Asl si compone di vari servizi: non sempre riescono ad interfacciarsi ed ha fornire allo Sportello un risposta univoca. I rapporti sono nel complesso buoni. Solo alcune strutture si sono riorganizzate (fra queste l'Asl n.5 che serve fra gli altri lo Sportello di Rivoli ed Assot S.r.l) e riescono a garantire, grazie alla presenza di un referente unico, una certa uniformità di comportamento. Anche i rapporti con Arpa sono nel complesso buoni, con l'eccezione dell'Arpa che opera ad Ivrea e che si occupa della telefonia con cui avrebbero difficoltà di iterazione almeno due o tre sportelli (fra questi, Torino e Settimo che trattano numerose pratiche legate alle telecomunicazioni).

Le difficoltà di interazione con i Vigili del Fuoco sono uniformemente distribuite: tutti i responsabili hanno lamentato ritardi nell'invio dei pareri (oltre i novanta giorni) e nelle richieste di integrazioni, ed in generale, una scarsa collaborazione. Nessuno Sportello ha provveduto a stipulare con essi alcun protocollo d'intesa. Tutti i responsabili intervistati hanno affermato di incontrare grosse difficoltà nell'interagire con la Provincia di Torino, presso gli uffici che si occupano di rilasciare le autorizzazioni per le emissioni in atmosfera, e presso il settore della viabilità: i rapporti sarebbero mediocri, ed il riconoscimento dello Sportello, scarso. Alcune criticità sono state evidenziate anche nei rapporti con la Regione Piemonte (presso i Beni Ambientali).

Maggiori sono le difficoltà e le criticità che alcuni responsabili incontrano nel momento in cui si trovano a dover interagire con quegli Enti che solitamente non vengono interpellati. Su questo versante (si parla in particolare dell'ANAS, delle Ferrovie dello Stato, degli Enti Parco, della Prefettura) i problemi riscontrati sono stati numerosi e di ardua risoluzione: non conoscenza dello Sportello, ritardi nella trasmissione dei pareri (anche più di un anno), scarsa disponibilità al dialogo. Il fatto che vengano interpellati solo occasionalmente ha evidentemente pesato: il processo di riconoscimento e di legittimazione dello Sportello da parte di queste strutture è ancora ad uno stadio iniziale.

Anche se i problemi sono di diversa natura, si scopre che solo alcuni di essi possono essere ricondotti alla mancanza, presso gli Enti terzi, di personale in grado di esaminare le pratiche nell'arco dei novanta giorni, nel rispetto delle procedure e dei termini previsti: eppure è proprio il problema del "poco personale" che viene spesso sollevato dalle amministrazioni terze. I ritardi nella trasmissione dei pareri, ed i problemi a cui hanno fatto riferimento i responsabili possono essere ricondotti ad altro. Si tratta nella maggior parte dei casi di problemi di carattere organizzativo, con l'unica eccezione del Dipartimento Ambiente della Provincia di Torino che si ritiene titolare del procedimento: esclude che possa essere lo Sportello a rilasciare il provvedimento finale. Il problema può essere pertanto fatto risalire ad una sovrapposizione di competenze, che trova ancora adesso una difficile risoluzione.

I problemi "organizzativi" delle Asl sono stati in parte risolti, attraverso la nomina di un referente per lo Sportello. Anche i Vigili del Fuoco avrebbero problemi di carattere organizzativo: molti responsabili hanno segnalato che l'istruttoria viene svolta in fretta e che sono eccessivi i tempi necessari per l'apposizione della firma e per l'inoltro dei pareri. Un problema analogo sembra affliggere la Regione Piemonte: ancora una volta i problemi sarebbero di carattere organizzativo; si denunciano ritardi nella protocollazione delle domande, e soprattutto, nella spedizione degli incartamenti (i tempi di spedizione variano da uno a due mesi).

Le indicazioni date dai responsabili sulle difficoltà che essi incontrano sono state in parte contrastanti: manca ancora una certa uniformità di comportamento sia da parte di questi ultimi, che da parte delle amministrazioni terze. I modelli di comportamento vengono solo in parte esportati e condivisi: il caso delle Asl si presta ad alcune riflessioni in proposito. Alcune strutture hanno provveduto ad una riorganizzazione interna mentre altre non lo hanno fatto: l'Asl n. 5 che opera a Rivoli ha stipulato un protocollo d'intesa con lo Sportello associato di Rivoli. I benefici di questo accordo si sono allargati anche ad altri sportelli che interagiscono con la medesima struttura ma che non hanno stipulato alcun accordo. Il processo di apprendimento sembra dunque essersi diretto in un'unica direzione, o meglio, in senso verticale più che orizzontale (fra una Asl e più sportelli, ma non fra le varie Asl che operano all'interno della Provincia di Torino)

I protocolli d'intesa portano quasi sempre ad un miglioramento dei rapporti: in alcuni casi portano dei benefici anche nei confronti di coloro che non vi hanno preso parte. Tuttavia possono essere disattesi: è il caso del primo protocollo d'intesa stipulato presso la Prefettura di Torino nel 1999 che ha coinvolto un numero molto elevato di attori. Sembrano funzionare meglio quegli accordi e quei protocolli che sono stati stipulati fra un numero minore di strutture; ad esempio fra un solo Sportello ed un solo Ente terzo (Moncalieri con l'Arpa di Torino, Rivoli con l'Asl n.5)

3.3 Gli Sportelli nelle altre province piemontesi

Anche gli sportelli scelti al di fuori della Provincia di Torino sono molto diversi fra di loro. Ci sono due sportelli singoli (Cuneo e Novara) e sportelli associati di grandi e piccole dimensioni. Tre sportelli associati (Verbania, Domodossola, e Vogogna) appartengono alla medesima Provincia. Lo Sportello di Novara in particolare ha subito una profonda rivisitazione: è stato istituito come sportello associato e si è successivamente evoluto in forma singola. Il nuovo assetto organizzativo si è accompagnato ad un processo di ridefinizione di compiti e procedure ed ha portato al raggiungimento di buoni risultati.

Da un punto di vista organizzativo, si distingue lo Sportello associato di Asti: il percorso seguito è stato differente da quello di molti altri sportelli istituiti. Il Comune di Asti ha avuto la lungimiranza di avviare un processo di riorganizzazione interna e di razionalizzazione delle risorse prima che lo Sportello fosse istituito ed ha affidato ad una unica struttura compiti e competenze. Si tratta di un caso più unico che raro, almeno sul territorio piemontese: la necessità di procedere all'adeguamento delle struttura al fine di creare le condizioni in presenza delle quali fosse realmente possibile concludere il procedimento nel rispetto dei tempi e delle procedure è stata colta sin da subito ed è stato proprio l'avvento dello Sportello a far sì che l'organizzazione del Comune fosse rimodulata. Oggi lo Sportello racchiude in un'unica struttura fisica tutte quelle competenze che in passato si trovavano frammentate nei vari uffici: operano, al suo interno architetti, ingegneri e geometri, oltre al personale "amministrativo". La struttura è unica sia in senso "fisico", che da un punto di vista procedimentale: è in grado di gestire autonomamente tutte le pratiche che interessano il Comune di Asti e si avvale della collaborazione dei tecnici dei vari comuni associati.

Una procedura simile a quella adottata dallo Sportello di Settimo è stata riscontrata presso lo Sportello di Verbania: si tratta, anche in questo caso, di una conferenza dei servizi "interna" attivata in fase di preistruttoria: il fine è quello di individuare con la maggior precisione possibile i sub procedimenti che devono essere avviati. Tale servizio da effettuarsi con un colloquio (fissato con appuntamento) vede la partecipazione dei competenti funzionari comunali. Il medesimo Sportello, in collaborazione con la Camera di Commercio, ha promosso l'istituzione di un tavolo tecnico, a cui partecipano altri tre responsabili di altrettante procedure: la condivisione delle esperienze sembra ancora una volta funzionare: queste possono essere trovate all'esterno, come in quest'ultimo caso, o possono convergere, in via preventiva, verso una struttura unica, come nel caso di Asti.

Il coordinamento con gli Enti Terzi è stato giudicato molto buono da tutti i responsabili intervistati, con solo qualche eccezione. Il processo di apprendimento è ad uno stadio avanzato. Il numero di protocolli d'intesa è scarso, ma questo non sembra aver creato difficoltà. I rapporti informali portano a dei risultati soddisfacenti. L'obbligo di far transitare dallo Sportello tutti i procedimenti che riguardano gli impianti produttivi è stato recepito dalla gran parte della amministrazioni terze. Arpa ed Asl hanno nominato dei referenti che non sono tali solo da un punto di vista formale. Alcune di queste amministrazioni hanno fatto un ulteriore passo avanti: non accettano le pratiche se queste sono di competenza dello Sportello. Tutti i responsabili hanno infine sottolineato di avere buoni rapporti con la Regione e con gli uffici delle rispettive Province.

3.4 La sopravvivenza delle Convenzioni¹⁰

Come funzionano le convenzioni che hanno dato vita agli sportelli associati?

La Convenzione è lo strumento che hanno adottato la gran parte degli Sportelli associati che hanno fatto parte di questa ricerca. Il numero dei comuni piemontesi è molto elevato: molti di essi

¹⁰ Le considerazioni contenute in questo paragrafo valgo solo per gli sportelli associati.

sono di piccole e piccolissime dimensioni ed hanno potuto far nascere lo Sportello grazie all'aiuto dei comuni un po' più grandi. Lo strumento della convenzione è stato adottato anche dalle quattro comunità montane. L'art.27 del testo unico sugli Enti locali precisa espressamente che le comunità montane sono unioni di comuni e che ad esse spetta l'esercizio delle funzioni comunali: la convenzione è lo strumento che queste ultime hanno a loro volta utilizzato affinché lo sportello fosse istituito.

Il ruolo che la Regione ha svolto, a partire dal 1999, con l'entrata in vigore del D.P.R. n.447/98 è stato quello di promuovere queste aggregazioni (sia fra i comuni che fra la comunità montane) per incentivare l'associazionismo nella costituzione degli sportelli e per l'acquisto della strumentazione necessaria: l'art. 3 del decreto legislativo 112/98 e l'articolo 33 del Testo Unico sugli Enti locali prevedono d'altra parte, che sia proprio la Regione ad individuare i livelli ottimali di esercizio delle funzioni conferite ai comuni di scarsa capacità demografica. I comuni esercitano le funzioni in forma associata individuando autonomamente i soggetti le forme e le metodologie entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale.

Nel solo 2001, La Regione Piemonte ha provveduto a stanziare più di quattro miliardi di lire per incentivare l'associazionismo fra gli Enti locali che rientrano nei circa 13 miliardi erogati complessivamente nel triennio 1999 – 2001 per la gestione associata degli sportelli unici e di altri servizi e/o funzioni comunali. Si è ritenuto pertanto che la "sopravvivenza" delle tante convenzioni stipulate per istituire gli sportelli in forma associata potesse essere di grande interesse per la Regione: nel corso delle interviste si è provveduto a rilevare se vi sono stati, nel corso degli anni, comuni che hanno deciso di non farne più parte e d'altra parte, se vi sono stati comuni che hanno deciso di entrare a farne parte, non avendolo fatto inizialmente.

Questa rilevazione ha permesso di capire se queste convenzioni sono durate nel tempo; quale è il loro funzionamento e quali sono le criticità. Il semplice dato "quantitativo" ha rivelato che vi sono effettivamente stati dei comuni che hanno deciso di far mancare la propria adesione: alcuni lo hanno fatto inizialmente mentre altri lo hanno fatto in un secondo momento. Per quale motivo questo è avvenuto? Quali sono le implicazioni di una simile scelta? Per comprendere a fondo questo aspetto, occorre fare un piccolo passo indietro: nel 1999, anno di istituzione di molti sportelli, molti comuni non avevano mai sperimentato forme di collaborazione simili a quelle a cui hanno successivamente dato vita. La "sperimentazione" è avvenuta su di un versante ancora inesplorato: molti comuni non avevano mai stipulato convenzioni; non sapevano cosa fosse lo Sportello e quali fossero le criticità legate al suo funzionamento.

Alcune delle criticità di cui soffrono gli sportelli oggi, sembrano proprio dovute a questo: molte aggregazioni sono nate frettolosamente, senza una chiara visione delle problematiche che lo Sportello associato avrebbe potuto incontrare nell'esercizio delle proprie funzioni. Ai comuni più piccoli spettano comunque parte di queste funzioni: devono inviare le pratiche alla postazione centrale, situata presso il comune capofila (anche se è molto distante) devono essere in grado di rilasciare pareri entro i termini, e devono offrire un minimo di collaborazione (dovrebbero almeno trasmettere il proprio piano regolatore, ed affiancare con un proprio tecnico, il responsabile della struttura unica, quando questo si renda necessario). Non sempre questo avviene come dovrebbe.

I Patti territoriali non hanno contribuito in maniera decisiva a far nascere gli sportelli in forma associata: Moncalieri, Pinerolo, Assot S.r.l, hanno avuto benefici, ma non si può dire altrettanto per altri sportelli: in alcuni casi lo Sportello è nato prima che il Patto vedesse la luce (Bassa Val di Susa), in altri è stato realizzato fra comuni che aderiscono a patti territoriali diversi (Settimo Torinese). Al di fuori della Provincia di Torino non ci sono stati benefici. Molti responsabili intervistati hanno dichiarato che molti comuni non riescono ancora a "fidarsi" e non intendono privarsi del rapporto diretto con l'utenza.

Molte convenzioni stabiliscono che i costi debbano essere ripartiti fra tutti i comuni che aderiscono. Le modalità sono tuttavia diverse: per un primo gruppo di sportelli è stato sufficiente il contributo regionale (in questo caso i comuni associati non hanno mai dovuto contribuire al finanziamento dello Sportello), per un secondo gruppo si è provveduto a ripartire i costi tenendo

conto del numero degli abitanti (ogni comune paga una quota “per abitante”) o in base al numero di imprese: è la scelta più diffusa. Alcuni comuni infine contribuiscono al mantenimento dello Sportello in base al numero di pratiche inviate.

La scelta che alla lunga sembra premiare è quella di far contribuire i comuni solo in base al numero di pratiche che essi inviano: lo Sportello, anche se gestito in forma associata rischia di essere altrimenti troppo costoso, specie per i piccoli comuni, che hanno poche risorse. I comuni che hanno deciso di non fare più parte delle convenzioni appartengono proprio a questa categoria: i costi sarebbero eccessivi, per un servizio in cui non si crede realmente. L’uscita di questi comuni ha interessato in modo particolare due sportelli della Provincia di Verbania. Ci sono stati casi, per adesso isolati, anche per altri sportelli.

Si è certi che questi comuni non abbiano provveduto ad istituire ciascuno un proprio Sportello. Le pratiche vengono gestite così come venivano gestite in passato “con un risparmio significativo di tempo e denaro”, per usare una formula a cui hanno riferimento alcuni funzionari interpellati: in effetti, è possibile che per molti piccoli comuni, abituati a gestire le pratiche anche in via informale, lo Sportello abbia portato a qualche complicazione iniziale. È necessario ricordare loro che il processo di semplificazione deve andare a beneficio dell’utente; le difficoltà incontrate dalle piccole amministrazioni dovrebbero quindi essere superate anche se hanno comportato qualche difficoltà “interna”: è l’utente che deve risparmiare “tempo e denaro”, non necessariamente il Comune o le altre amministrazioni deputate al rilascio dei pareri.

Il fatto che vi siano realtà sprovviste di Sportello fa sì che i professionisti ricevano un diverso tipo di trattamento. Se un piccolo Comune non fa parte di una convenzione rischia inoltre di rimanere escluso dal processo di crescita e sviluppo che potrebbe essere promosso dallo Sportello su quello specifico territorio. Spesso i comuni, ad eccezione del capofila, non percepiscono lo Sportello associato come ad un qualcosa che appartiene loro, ma come un ufficio che “costa caro” e di cui conoscono, per sentito dire, pochi pregi e tanti difetti: questo aspetto potrebbe risultare cruciale per la sopravvivenza delle convenzioni: l’uscita di un Comune può essere colta negativamente da tutti quegli altri comuni che continuano a credere nello strumento e che continuano ad investire denaro.

In conclusione, sembra prematuro lanciare un segnale d’allarme: il caso dei sette comuni che si è riscontrato in Provincia di Verbania (che ha interessato lo Sportello associato di Verbania, e lo Sportello associato di Domodossola) potrebbe infatti rimanere isolato. Vi sono inoltre sportelli associati che stanno crescendo o che lo faranno in un prossimo futuro a fronte delle richieste di adesione pervenute da parte di comuni che non hanno ancora provveduto ad istituire alcuna struttura. Fino ad oggi le convenzioni sono state rinnovate senza grossi traumi. Il tema tuttavia è rilevante e potrebbe essere l’oggetto di un’indagine più approfondita.

CAPITOLO IV

LO SPORTELLO VIRTUALE

La gran parte degli Sportelli unici che hanno fatto parte di questa ricerca ha realizzato dei siti internet e si è dotata di particolari software di gestione dei procedimenti: il fine è stato quello di facilitare l'accesso alla struttura unica da parte dell'utente, di migliorare la fruibilità del servizio offerto, di ridurre le distanze anche "fisiche" fra la struttura unica ed i comuni associati, e di migliorare il dialogo con gli Enti terzi. L'informatizzazione non riguarda solo lo Sportello Unico: è un percorso necessario che molti uffici pubblici stanno cercando di realizzare al fine di creare un sistema unitario telematico della Pubblica Amministrazione in grado di razionalizzare e velocizzare compiti e procedure.

La Regione Piemonte ha contribuito in maniera significativa a far sì che gli sportelli si dotassero del supporto informatico necessario per lo svolgimento dei compiti di gestione del procedimento e di informazione all'utenza mediante la realizzazione di una rete regionale unitaria (Rupar, Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione Regionale). Ha inoltre provveduto all'istituzione di due banche dati regionali (una banca dati sulle agevolazioni, che raccoglie le informazioni sugli incentivi alle imprese, ed una banca dati sulle opportunità localizzative) di cui gli sportelli possono servirsi. Ha infine realizzato un sito sullo Sportello Unico, ed ha contribuito alla realizzazione di un software per la gestione amministrativa, in collaborazione con il CSI Piemonte.

Quale è il grado di informatizzazione? Che cosa è possibile fare realmente attraverso una semplice connessione ad internet? Si è cercato di dare una risposta a questi due interrogativi prendendo visione dei siti internet realizzati dalle strutture, e dei software di gestione utilizzati dai responsabili. Nella grande parte dei casi, i siti internet offrono informazioni generali sulle procedure e sui servizi offerti dallo Sportello. È quasi sempre possibile scaricare la modulistica per un certo numero di procedimenti (il numero varia a seconda dei casi). La possibilità di visualizzare l'iter della pratica non viene sempre messa a disposizione: in alcuni casi viene richiesto l'utilizzo di una password, in altri l'accesso è indiscriminato (tutti coloro che accedono al servizio possono visualizzare l'archivio delle pratiche, che contiene informazioni generiche). In altri casi non è possibile ottenere alcun genere di informazioni perché lo Sportello non ha provveduto alla realizzazione di un archivio informatico.

Solo due sportelli sono "attrezzati" per ricevere la domanda in formato digitale: questo traguardo è ancora lontano per la maggior parte delle strutture. Un ritardo significativo, dovuto anche all'immobilismo di alcune amministrazioni comunali, che devono ancora dotarsi degli strumenti necessari e che non hanno fondi a sufficienza. Quasi tutti gli sportelli sono dotati di un collegamento ad internet. Non tutti dispongono di un collegamento alla Rupar: alcuni responsabili hanno dichiarato che il collegamento è disponibile, altri non hanno saputo dare una risposta precisa. L'utilizzo della Rupar sembra dunque modesto: anche quando il collegamento è disponibile, non ne viene fatto uso. I software di gestione di cui sono dotati gli sportelli variano moltissimo: solo un piccolo gruppo di essi ha scelto di utilizzare il software messo a disposizione dalla Regione, realizzato dal CSI Piemonte: l'uso dell'applicativo è limitato a cinque sportelli. Di questi cinque, sono solo tre quelli che utilizzano l'applicativo a "regime". La comunicazione con gli Enti terzi è abilitata, ma non viene di fatto utilizzata da questi ultimi. Il dialogo fra le diverse amministrazioni segue ancora l'iter "cartaceo" tradizionale. I software di gestione utilizzati dagli altri sportelli hanno funzioni analoghe (talvolta ci si limita all'utilizzo di un foglio di calcolo), e soffrono dello stesso limite: vengono utilizzati all'interno della struttura senza che vi sia un coinvolgimento esterno che sarebbe invece estremamente indicato.

Nella successiva tabella, vengono esposti i risultati dell'indagine realizzata attraverso internet.

3.1 L'utilizzo delle nuove tecnologie

Sportello di:	Lo Sportello ha realizzato un sito internet	Informazioni sulle procedure e sul servizio	Possibilità di scaricare la modulistica	Possibilità di visualizzare l'iter della pratica	Possibilità di utilizzo della firma digitale	Disponibilità di una connessione alla rupar
Moncalieri (To)	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Pinerolo (To)	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Torino (To)	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Rivoli (To)	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Settimo (To)	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Assot S.r.l (To)	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Alta Valle Susa (To)	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Bassa Valle Susa (To)	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Valle Chisone (To)	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Valle Varaita (To)	SI	SI	SI	SI	NO	SI

Sportello di:	Lo Sportello ha realizzato un sito internet	Informazioni sulle procedure e sul servizio	Possibilità di scaricare la modulistica	Possibilità di visualizzare l'iter della pratica	Possibilità di utilizzo della firma digitale	Disponibilità di una connessione alla Rupar
Verbania (Vb)	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Domodoss. (Vb)	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Vogogna (Vb)	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Novara (No)	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Biella (Bi)	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Asti (At)	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Novi Ligure (Al)	SI	SI	SI	NO	NO	?
Cuneo (Cn)	NO	NO	NO	NO	NO	?
Vercelli (Vc)	SI	SI	SI	SI	NO	?

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni fatte, è possibile trarre le seguenti conclusioni:

Gli sportelli che sembrano funzionare meglio sono quelli che condividono la propria esperienza, sia con l'esterno, tramite la realizzazione di postazioni decentrate, che con i propri uffici comunali: non sembra possibile portare avanti un processo di rinnovamento e di innovazione senza "alleati"; senza una condivisione delle procedure e dei compiti. Il caso di Moncalieri è in questo senso eclatante: il Responsabile agisce in modo tale da infondere delle convinzioni ed una prassi amministrativa fra gli associati che va consolidandosi nel tempo; consulta periodicamente i colleghi dei comuni convenzionati per condividere con questi ultimi le decisioni che vengono prese a livello centrale. Lo Sportello di Asti ha seguito un percorso diverso, ma altrettanto proficuo: ha accentrato in un'unica struttura competenze e compiti che in passato erano frammentate nei diversi uffici del Comune. La condivisione si realizza anche attraverso iniziative specifiche, ad esempio, destinando ai comuni associati parte dei finanziamenti erogati dalla Regione (il caso di Moncalieri è ancora una volta esemplificativo: il secondo finanziamento erogato è stato suddiviso in più parti e distribuito ai comuni convenzionati) Oppure si realizza in virtù di processi avviati in passato, estranei all'esperienza dello Sportello Unico: è il caso dei comuni che fanno parte della Comunità Montana delle Valli Chisone e Germanasca; che hanno cominciato a "conoscersi" molti anni prima che lo Sportello fosse istituito per via della realizzazione di un piano regolatore intercomunale. Gli Sportelli più "isolati", vale a dire quelli che non hanno postazioni decentrate, o che sono stati realizzati al di fuori della struttura comunale, incontrano più resistenze e difficoltà. Per sportelli "isolati" si intende anche strutture in cui lavorano poche persone (anche una sola) o che non trovano nella compagine politica, quell'aiuto di cui avrebbero bisogno. Se la compagine politica non crede realmente nella struttura, non solo nel momento della sua istituzione, ma anche e soprattutto nel prosieguo delle sue attività, le possibilità di successo si riducono drasticamente. Nel corso delle interviste, il tema della volontà politica non è stato affrontato spesso ma è stato possibile scorgere dietro a strutture che funzionano, un intento chiaro e propositivo di sindaci ed assessori. In alcuni casi la volontà politica si è risolta nell'attivare lo Sportello ed è successivamente venuta a mancare.

Osservare gli sportelli oggi, ad alcuni anni dalla loro istituzione, ha permesso di fotografare una realtà estremamente eterogenea. Non tutti gli sportelli hanno manifestato le stesse criticità ed ogni responsabile ha manifestato specifiche necessità. Molte strutture hanno avuto il tempo di scegliere un proprio percorso di attivazione, e di ripensare ad alcune scelte fatte in occasione della istituzione formale. Ancora una volta pare opportuno sacrificare qualche dettaglio per cercare di individuare due o tre strade che queste strutture sembrano aver percorso: un primo gruppo di Sportelli ha assunto una configurazione stabile a partire dall'anno in cui sono stati istituiti: è il caso di Moncalieri, Pinerolo, Assot, Asti, Novi Ligure: oggi le strutture sono solide. Un secondo gruppo ha attraversato momenti di cambiamento ed hanno vissuto negli anni 2000 e 2001 momenti di stallo e di involuzione, oggi sembrano aver trovato una propria configurazione: è il caso di Novara che nasce come Sportello associato, e che è successivamente diventato uno Sportello singolo. Un terzo gruppo non sembra aver trovato un proprio equilibrio: le competenze ci sono, il numero delle pratiche è in crescita, ma permangono difficoltà nei rapporti con l'esterno: con Enti terzi, ma anche con alcuni uffici interni allo stesso Comune presso cui è stato istituito lo Sportello

Quale è la solidità delle convenzioni? La gran parte di esse sono state realizzate a suo tempo "frettolosamente": non esistevano in precedenza. Questo è un punto a sfavore. I comuni hanno di fatto sperimentato due cose nuove contemporaneamente: hanno stipulato convenzioni che non erano mai state stipulate in passato, per la realizzazione di una struttura innovativa, pensata per

rivoluzionare i rapporti fra i cittadini e la pubblica amministrazione, di cui si sapeva pochissimo. I Patti territoriali, assai diffusi, specie nella Provincia di Torino, hanno solo in parte favorito la nascita degli sportelli: questo è un secondo punto a sfavore. Un'occasione mancata. L'attenzione della Regione dovrebbe convergere proprio verso quelle convenzioni che hanno manifestato segnali di instabilità. Un'indagine approfondita sui comuni che hanno "abbandonato" le convenzioni sembrerebbe opportuna per cogliere le ricadute che questo fenomeno potrebbe avere e per intervenire con un nuovo contributo: che cosa fanno questi comuni? Istituiscono un proprio Sportello o tornano a gestire le pratiche come facevano prima che lo Sportello fosse istituito? Il sospetto è che le difficoltà siano principalmente di carattere finanziario: lo Sportello "costerebbe troppo", specie per i comuni più piccoli che dovrebbero contribuire solo in base al numero di pratiche inviate (e non, come invece accade, sulla base del numero di abitanti). L'attenzione dovrebbe inoltre convergere verso quegli sportelli associati che non hanno mai chiesto contributi ai comuni ma che si apprestano a farlo, in occasione dei rinnovi delle convenzioni. Osservare queste strutture in questa fase delicata di transizione, potrebbe fornire interessanti spunti di riflessione. I contributi regionali che negli anni sono stati erogati potrebbero risultare vani se proprio oggi si decidesse di non erogarne ancora. Questo è il messaggio che alcuni responsabili hanno voluto lanciare, contestualmente alla richiesta di nuovi contributi. Convenzioni solide, che funzionano, ed in cui si crede, potrebbero spingere molti comuni ad associarsi anche per la fornitura di altri servizi: non sembra tuttavia che questo processo abbia avuto inizio.

La discriminante più significativa, almeno sul versante dei rapporti fra lo Sportello e gli Enti terzi non è quella della dimensione, della gestione, o della collocazione della struttura all'interno della macchina comunale; è piuttosto quella della distribuzione delle strutture sul territorio piemontese: una linea continua molto marcata separa infatti gli sportelli che operano all'interno della Provincia di Torino da quelli che operano al di fuori di essa. Lo Sportello Unico di Pinerolo offre in questo senso un punto di vista assai privilegiato perché interagisce con due differenti realtà: con gli Enti che operano all'interno della Provincia di Torino e con quelli che operano nella Provincia di Cuneo. Dal confronto con le due Province emerge che in questo secondo caso i rapporti sono migliori. Si può ipotizzare che i rapporti con gli Enti terzi siano migliori al diminuire delle dimensioni della Provincia: le amministrazioni più piccole (ma anche quelle che sono nate di recente, come nel caso della Provincia di Verbania, o nel caso della Provincia di Biella) hanno evidentemente favorito processi di apprendimento, di interazione ed integrazione che stanno dando buoni frutti. I rapporti informali nascono più facilmente. I nodi cruciali, le strozzature, i punti di rottura che si manifestano all'interno della Provincia di Torino e che non si trovano nelle altre province, potrebbero essere superati attraverso un coinvolgimento mirato e puntuale: il coinvolgimento degli attori che sta già avvenendo da parte della Regione Piemonte non dovrebbe estendersi ad un numero troppo elevato di soggetti, ma gradualmente, a gruppi omogenei, poco numerosi, appartenenti allo stesso tipo di Ente.

Il capitale d'immagine di cui gode la Regione Piemonte fa sì che tutti i responsabili (specie quelli che operano presso gli sportelli più "isolati") guardino ad essa con grande fiducia. L'uscita di una nuova edizione delle Linee Guida è attesa da più parti ma potrebbe non essere sufficiente: sembrerebbe preferibile l'ipotesi di un regolamento, o meglio, ancora, l'emanazione di una legge regionale sullo Sportello Unico che contenga, fra l'altro la definizione delle procedure semplici. Una iniziativa del genere potrebbe avere un peso maggiore e potrebbe dare ai responsabili uno strumento in più per far valere le proprie ragioni nei confronti delle altre amministrazioni. Non solo: molti responsabili si espongono in prima persona; hanno le "spalle scoperte", per usare una espressione che molti di essi hanno citato in occasione delle interviste realizzate. Il processo di semplificazione amministrativa portato dallo Sportello si scontra nella realtà con un forte grado di incertezza. Il procedimento semplificato è stato chiaramente individuato e disciplinato dal D.P.R. 440/2000; tuttavia, il numero di materie che rientrano nelle competenze della struttura unica è molto

elevato: ogni materia ha una propria disciplina; ed i responsabili non possono essere a conoscenza di tutti gli obblighi, i principi, e gli adempimenti previsti per ognuna di esse.

I responsabili che si è incontrato hanno comunque mostrato senza distinzione alcuna una grande competenza; la gran parte di essi si è spesa in prima persona per far funzionare le strutture e conserva tutt'oggi, nonostante le innumerevoli difficoltà incontrate, forti motivazioni: questo può talvolta non bastare di fronte alla difficoltà di gestione dell'intero procedimento. Con una piccola forzatura si può ipotizzare che questo si affetto da "eccesso di unicità": molti sub-procedimenti non possono essere fatti confluire nel procedimento unico perché rispondono a logiche diverse. Gran parte del lavoro del responsabile si esaurisce nel tentativo di chiudere il procedimento nell'arco dei novanta giorni. Le informazioni a coloro che si rivolgono alla struttura vengono nel complesso fornite, ma sono solo due gli sportelli che offrono consulenze per coloro che vogliono dare inizio ad una nuova attività produttiva. Pochissime strutture si occupano di marketing territoriale (soltanto due su un totale di diciannove sportelli). Gli sportelli presso cui operano una o due persone non possono certo essere in grado di fornire un servizio di consulenza o fare attività di promozione del territorio che richiede competenze specifiche e risorse che spesso non si hanno a disposizione. La realizzazione di una struttura in grado di garantire un processo di accompagnamento a coloro che vogliono realizzare una nuova attività produttiva, che sia capace di dare consulenza e che sia contestualmente in grado di avviare le pratiche necessarie alla realizzazione fisica delle opere, è un traguardo ancora lontano.

Vi sono soggetti che sono sempre rimasti al di fuori dal percorso di attuazione dello Sportello per diffidenza (alcune Associazioni di Categoria), per un sostanziale disinteresse (Ordini Professionali), o perché vengono interpellate dagli sportelli solo occasionalmente (Ferrovie dello Stato, Anas). È opportuno che anche tali figure vengano coinvolte da un ente super partes, come la Regione. Il coinvolgimento è stato tentato da più di un responsabile, ma si è risolto in un nulla di fatto. Il numero di protocolli d'intesa è ancora molto basso: questi ultimi non garantiscono che le strutture riescano a dialogare al meglio ma sono comunque di grande utilità. La nomina di un referente per lo Sportello è il primo passaggio fondamentale e dovrebbe avvenire anche al di fuori di quei protocolli d'intesa che vengono stipulati così raramente. "Sapere con chi si ha a che fare" potrebbe già essere, per qualsiasi responsabile, un decisivo passo avanti.

Di che cosa si occupano gli sportelli? Si è accennato al fatto che il numero delle autocertificazioni è pari a zero. L'utenza sceglie il procedimento semplificato nella grande maggioranza dei casi: i professionisti diffidano di questo strumento, perché implicano responsabilità che non sono disposti ad assumersi. L'autocertificazione è osteggiata da parte di alcune amministrazioni terze (non conoscono a fondo lo strumento) e "ben voluta" da altre: ancora una volta si registra una grande eterogeneità di comportamenti, che rispondono a logiche contrastanti. Lo Sportello Unico non dovrebbe limitarsi alla gestione dei procedimenti. Di fatto è questo quello che accade perché non ci sono quasi mai gli strumenti e le risorse per offrire altri servizi. Non ci sono strutture che riescono realmente a fare tutto quello che la normativa prevede: alcuni sportelli operano solo su certe materie, mentre altre si sono fatte carico di compiti che in realtà spetterebbero ad altre amministrazioni. Gli sportelli che fanno "da supplenti" non sono tuttavia frequenti: non è un male che si facciano carico di pratiche e procedure che dovrebbero spettare ad altri uffici a patto che la cosa sia riconosciuta ed accettata ed a patto che tali compiti non sottraggano tempi e risorse agli adempimenti che lo Sportello deve svolgere per legge. Le direttive riguardanti il divieto delle amministrazioni pubbliche a rilasciare nulla-osta, pareri o atti di consenso sono in parte disattese: i buoni rapporti che i responsabili hanno stabilito con gli Enti che operano al di fuori della Provincia di Torino hanno favorito processi di crescita e di apprendimento. Molti professionisti sanno che devono rivolgersi allo Sportello. Inoltre, se la pratica viene erroneamente depositata presso un'altra amministrazione, questa provvede ad informare lo Sportello e a trasmettere la pratica tempestivamente. Non si può affermare altrettanto per gli Sportelli che operano all'interno della

Provincia di Torino che “riescono ad intercettare” un numero inferiore di procedimenti. Se il professionista si rivolge direttamente alle amministrazioni terze, le pratiche vengono regolarmente istruite al di fuori del procedimento unico, senza che lo Sportello venga in alcun modo coinvolto.

L'indagine svolta via internet ha permesso di rilevare che gli strumenti a disposizione dell'utenza sono abbastanza limitati: un passo avanti in questo senso, potrebbe essere auspicabile perché molti sportelli spediscono le pratiche utilizzando la normale posta, con tempi che si dilatano inesorabilmente. L'utilizzo di corrieri o messi comunali è modesto (i costi sono troppo elevati). L'utilizzo della posta elettronica è ancora limitato, specie nei comuni più piccoli. L'utilizzo della firma digitale non è ancora disponibile (non lo sarà per ancora molto tempo) e gli Enti terzi non hanno mai mostrato di volersi dotare degli strumenti necessari per potersi interfacciare con lo Sportello attraverso internet. Potrebbe essere auspicabile un intervento della Regione in questo senso, attraverso lo stanziamento di fondi da destinare alle amministrazioni terze per l'acquisto di materiale informatico.

Quali conclusioni si possono in definitiva trarre? Le scelte adottate sono state molto diverse. Ogni Sportello ha seguito un proprio percorso di attivazione ed ha incontrato difficoltà specifiche: è indubbio che il processo di decentramento abbia portato alla realizzazione di politiche molto differenziate sul territorio. Il numero di attori che sono intervenuti e che hanno condizionato il percorso di attuazione degli sportelli unici piemontesi è stato ed è tutt'ora molto elevato. Molte strutture non sono ancora “a regime”. Si suggerisce, ipotizzando di dare un seguito a questa ricerca, di non attivare indagini “a tappeto” di carattere quantitativo, che mettano tutti gli sportelli su di uno stesso piano e che siano focalizzate su di un unico aspetto (operatività degli sportelli, numero dei procedimenti, etc). Si sconsigliano indagini di *customer satisfaction*: è evidente che l'operato degli sportelli non è solo legato al rendimento delle strutture, ma a quello che accade all'esterno. Indagini di questo genere potrebbero facilmente risolversi in un nulla di fatto: un giudizio attendibile sul loro funzionamento si forma solo attraverso l'analisi del contesto in cui operano i responsabili e non attraverso le risposte che utenti più o meno soddisfatti potrebbero fornire. È all'esterno che bisogna ancora guardare: al di fuori delle strutture, per capire se si crede realmente nelle strutture, se la “novità” è stata realmente colta e se ci sono possibilità di miglioramento. Il problema degli Enti terzi che sembra affliggere gli sportelli che operano nella Provincia di Torino meriterebbe un ulteriore approfondimento: potrebbe coinvolgere direttamente altri sportelli all'interno della Provincia e potrebbero essere ascoltate quelle amministrazioni che più di altre sembrano decisive per il funzionamento delle strutture (soprattutto Asl, Arpa e Vigili del Fuoco).

Bibliografia:

Pier Paolo Golinelli, Enrico Martinetti, *Lo Sportello Unico per le Imprese*, Maggioli Editore, 2002, Milano.

Pier Ciro Galeone, (a cura di), *Manuale del Responsabile di Sportello Unico*, Progetto “Si” Sportello Impresa, Formez, 2001, Roma.

Pier Ciro Galeone, (a cura di), *Comuni e Imprese, 56 esperienze di Sportello Unico*, Formez, 2001, Roma.

Gilberto Capano e Marco Giuliani, (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Nuova Italia Scientifica, 1996, Roma.

Massimiliano Pacifico, *Come nasce lo Sportello Unico per le Imprese: l’analisi dell’esperienza piemontese*, Corep, 2000, Torino.

L.Caccia e G.Valotti, (a cura di), *Lo Sportello Unico per le imprese, una guida in sei mosse*, Etas, 2000, Milano.

Regione Piemonte, Direzione Industria, (a cura della), in collaborazione con CSI Piemonte, *Monitoraggio regionale sullo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive*, 2001, Torino.

IRER Lombardia, *Monitoraggio dello sviluppo degli sportelli unici in Lombardia*, 2001, Milano.

Luca Antonini, (a cura di), *L’attuazione regionale del “terzo decentramento”*, Giuffrè Editore, 2001, Milano.

Fonti normative

- Legge 15 marzo 1997, n.59..... Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.
- D. Lgs. 31 marzo 1998, n.112.....Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo, 1997, n. 59.
- D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447.... Norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere intere ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.
- D.P.R. 7 dicembre '00 n. 440..... Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere intere ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Elenco degli intervistati:

Associazioni di Categoria

Ing. Livio Mezzani
Federazione Nazionale delle Associazioni Industriali

Dott. Fioratti Lino
Confartigianato Piemonte

Dott. Marco Gossa
Confcommercio Piemonte

Dott. Giorgio Albertino
Federazione Regionale dei Coltivatori Diretti

Altri soggetti intervistati

Dott. Gino Anchisi
Unione delle Province Piemontesi

Dott. Marco Orlando
Anci Piemonte

Dott. Antonio Ferrentino
Uncem, Comunità Montana Bassa Val di Susa

Dott. Umberto D'Ottavio
Lega delle Autonomie Locali

Dott. Rino Maina
Mettersi in Proprio (MIP), Provincia di Torino

Dott. Giorgio Gulielmo
Segretario Comunale di Sauze d'Oulx

Dott.ssa Maria Clotilde Premoli
CSI Piemonte

Arch. Elena Pitocchi
CSI Piemonte

Responsabili di Sportello

Dott. Riccardo Franco

Responsabile del procedimento (Sportello di Moncalieri)

Dott. Paolo Boaglio

Istruttore amministrativo (Sportello di Pinerolo)

Dott.ssa Mirella Reano

Responsabile del procedimento (Sportello di Torino)

Dott. Carlo Zorzi

Responsabile del procedimento (Sportello di Rivoli)

Dott. Paolo Gilli

Istruttore amministrativo (Sportello di Rivoli)

Dott. Bruno Fontolan

Responsabile Assot S.r.l. (Sportello di Assot)

Dott. Franco Beltrame

Responsabile del procedimento (Sportello di Settimo)

Arch. Alessandra Godino

Istruttore amm. (Sportello Valli Chisone e Germanasca)

Arch. Carlo Anselmetti

Consulente (Sportello Valli Chisone e Germanasca)

Geom. Pier Cesare Vittonatto

Responsabile del procedimento (Sportello Alta Val di Susa)

Dott.ssa Piera Braidà

Responsabile del procedimento (Sportello Bassa Val di Susa)

Geom. Paolo Marchetti

Istruttore amministrativo (Sportello Valle Varaita)

Dott.ssa Francesca Di Trapani

Responsabile del procedimento (Sportello di Verbania)

Dott. Paolo Tecchio

Responsabile del procedimento (Sportello di Domodossola)

Dott. Fabio Giorgi

Istruttore amministrativo (Sportello Di Vogogna)

Dott.ssa Daniela Torello
Responsabile del procedimento (Sportello di Biella)

Dott.ssa Laura De Angelis
Istruttore direttivo (Sportello di Novara)

Dott.ssa Rosanna Ramando
Istruttore amministrativo (Sportello di Novara)

Dott.ssa Rosangela Reitano
Istruttore amministrativo (Sportello di Novara)

Dott.ssa Novelli
Responsabile del procedimento (Sportello di Novi Ligure)

Dott. Frano La Rocca
Responsabile del procedimento (Sportello Di Asti)

Interviste telefoniche

Dott.ssa Franca Biglio
Consulta Unitaria dei Piccoli Comuni

Dott. Ciro Mennella
Consulta Unitaria dei Piccoli Comuni

Dott.ssa Monica Ciullo
Distretto Tecnologico del Canavese

Ing. Natalina Corigliano
Ordine Professionale degli Ingegneri

Arch. Riccardo Bedrone
Ordine Professionale degli Architetti

Geom. Ugo Pagliero
Ordine Professionale dei Geometri

Dott. Gian Piero Anadone
Responsabile del procedimento (Sportello di Vercelli)

Dott. Walter Ferrione
Responsabile del procedimento (Sportello di Cuneo)

Traccia dell' intervista per i rappresentanti dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa¹¹

Torino, 10 luglio 2003

I processi legislativi di decentramento e conferimento di compiti e funzioni agli Enti Locali si sono avviati con la legge 59/97. Dopo la legge quadro ha fatto seguito il D.Lgs. 112/98 e, in materia di servizi alle imprese, il D.P.R. 447/98 (poi modificato dal D.P.R. 440/2000) ha istituito lo Sportello Unico.

La data a partire dalla quale avrebbero dovuto costituirsi gli Sportelli Unici è il 27 maggio 1999 ma, come noto e come prevedibile, il percorso di attuazione è stato progressivo e non senza difficoltà di varia natura¹²: finanziarie, organizzative, riordino delle competenze, interazione con altri uffici della Pubblica Amministrazione.

Oggi, a distanza di oltre 4 anni dall'avvio del percorso, si rende necessario capire *se* le nuove strutture al servizio delle imprese funzionano e *che cosa* potrebbe essere migliorato nell'erogazione dei servizi.

Il questionario che segue ha lo scopo di approfondire gli aspetti potrebbero essere perfezionati (o non funzionano per niente) nelle strutture di Sportello Unico per le imprese, istituite e operanti sul territorio regionale piemontese. Esso nasce come una delle prime attività dell'Osservatorio regionale sulla semplificazione amministrativa su espressa richiesta e segnalazione da parte dei componenti dell'Osservatorio.

Attraverso i colloqui con i rappresentanti delle Parti Sociali dovrebbero emergere le principali criticità, rilevate sul campo: una ricognizione puntuale delle discrepanze esistenti tra ciò che si verifica nella realtà e i risultati auspicabili sarà utile all'Osservatorio Regionale sulla Semplificazione Amministrativa per elaborare proposte e progetti operativi specifici.

Tuttavia, visto che l'obiettivo finale dell'indagine è di descrivere *in che modo* funzionano le strutture non è escluso un coinvolgimento di altri soggetti dotati di competenze e conoscenze in materia: funzionari delle Amministrazioni coinvolte nei procedimenti amministrativi, responsabili di strutture ma anche Enti o Società che si occupano della formazione degli addetti e della consulenza ai Comuni sede di Sportello.

Grazie a questo ulteriore approfondimento potrebbe essere svelata infatti l'altra faccia della medaglia: occorre cioè capire in prima battuta se le criticità rilevate dai rappresentanti delle Parti Sociali sono riconosciute come tali anche dagli attuatori o se per questi ultimi i problemi sono di altra natura; in secondo luogo, è opportuno capire, anche insieme ai policy makers, le cause di tali criticità e le modalità attraverso cui è possibile sciogliere i nodi del problema.

In corsivo inserisco le ragioni che mi inducono a formulare ogni singolo quesito per provare a rispondere alle mie domande di ricerca.

¹¹ Il presente questionario è stato somministrato al primo gruppo di soggetti (Associazioni di Categoria)

¹² A questo proposito è possibile verificare i dati forniti periodicamente dall'Osservatorio sugli Sportelli Unici istituito presso il Foromez - Progetto Sportello Impresa, sul sito www.foromez.it.

1 Qual è il grado di soddisfazione della sua Associazione rispetto al processo di attuazione della riforma di semplificazione amministrativa a favore delle imprese?
(tra la riforma di semplificazione amministrativa a favore delle imprese e la nascita delle strutture di sportello unico dovrebbero esserci delle differenze: questa domanda dovrebbe servire a farle emergere)

- Soddisfacente
- Insoddisfacente
- Indifferente

Perché? (ovvero motivare il giudizio espresso)

2 Quale è il giudizio sul processo di attuazione delle strutture di Sportello Unico ?
(lo Sportello Unico è la principale struttura pubblica nata per favorire il processo di riforma: per questa ragione ci interessa conoscere il grado di soddisfazione da parte dei rappresentanti dell'utenza, ossia le imprese).

3 Quali sono le criticità più diffuse?
(I rappresentanti delle Associazioni di categoria e delle Parti Sociali di solito conoscono problemi concreti che ostacolano il buon funzionamento delle strutture e gli ostacoli al rilascio di autorizzazioni amministrative)

- Tempi di rilascio degli atti amministrativi troppo lunghi
- Difficoltà di individuazione del responsabile del procedimento amministrativo all'interno della struttura
- Coordinamento tra Comune e altri Enti della Pubblica Amministrazione coinvolti nel procedimento amministrativo
- Legislazione controversa e di difficile interpretazione
- Grado di preparazione e competenza degli addetti allo Sportello
- Altro (specificare la criticità)

4 Rispetto alle seguenti funzioni svolte dalle strutture di Sportello Unico chiediamo di esprimere un giudizio generale:

A) SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
(meno passaggi burocratici e un unico referente all'interno della Pubblica Amministrazione)

- Ottimo
- Buono
- Sufficiente
- Insufficiente
- Pessimo

- B) RIDUZIONE DEI TEMPI DI RILASCIO DELLE AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE
- Ottimo
 - Buono
 - Sufficiente
 - Insufficiente
 - Pessimo
- c) CONSULENZA E SUPPORTO ALLE IMPRESE CHE ENTRANO IN CONTATTO CON LA STRUTTURA
(soprattutto nella fase di pre-istruttoria, ossia la fase che precede la presentazione della domanda)
- Ottimo
 - Buono
 - Sufficiente
 - Insufficiente
 - Pessimo
- D) INFORMAZIONE ALLE IMPRESE RISPETTO A OPPORTUNITÀ LOCALIZZATIVE NELL'AREA DI RIFERIMENTO DELLO SPORTELLO
- Ottimo
 - Buono
 - Sufficiente
 - Insufficiente
 - Pessimo
- E) INFORMAZIONE ALLE IMPRESE RISPETTO A INCENTIVI E AGEVOLAZIONI DI SVARIATA NATURA (fiscali, regionali, nazionali, di settore, imprenditoria femminile, imprenditoria giovanile, ecc...)
- Ottimo
 - Buono
 - Sufficiente
 - Insufficiente
 - Pessimo
- F) LIVELLO DI ASSISTENZA E COLLABORAZIONE VERIFICATO DAGLI UTENTI DA PARTE DEGLI ADDETTI ALLA STRUTTURA
- Ottimo
 - Buono
 - Sufficiente
 - Insufficiente
 - Pessimo

G) ATTIVITÀ DI PROMOZIONE DEL TERRITORIO, ATTRAZIONE DI NUOVE IMPRESE, FACILITAZIONE ALLA CREAZIONE DI IMPRESA E SUPPORTO ALLE IMPRESE GIÀ ESISTENTI

- Ottimo
- Buono
- Sufficiente
- Insufficiente
- Pessimo

5 Quali differenze riscontra tra i Comuni in cui non c'è lo Sportello Unico e i Comuni in cui è stato istituito ed è operante?

(visto che vi possono essere dei Comuni in cui lo Sportello Unico non è operante e pertanto si lavora secondo le procedure tradizionali potrebbe essere interessante per noi capire se le cose funzionano meglio o peggio rispetto ai Comuni in cui non c'è lo Sportello)

5 bis Quali sono gli Sportelli Unici sul territorio regionale “operanti”, e per quali materie, [ai sensi del Dpr 440/2000 e in sintonia con le Linee Guida Regionali] di cui può raccontarci qualcosa?

6 Qual è il grado di innovazione tecnologica con riferimento ai programmi di gestione utilizzati percepito nelle strutture di Sportello Unico?
(il riferimento è alla possibilità di presentare domande in formato elettronico, utilizzare la firma digitale, controllare telematicamente l'iter del procedimento amministrativo)

- Elevato
- Sufficiente
- Insufficiente
- Non so

7 I diritti di istruttoria previsti dalla normativa di riferimento sono applicati?

- Sì
- No

- 7bis In caso affermativo sono superiori rispetto a quelli previsti prima dell'entrata in vigore della normativa sullo Sportello Unico?
- Si
 - No
- 8 L'Associazione che Lei rappresenta ha stipulato in sede locale qualche forma di accordo (Protocolli, Convenzioni, ecc...) con Sportelli Unici della medesima area ?
- Si Dove? _____
 - No
- 9 Esistono delle strutture che rappresentano a vostro avviso *best-practices* su scala regionale, con riferimento non soltanto al n°, ma soprattutto alla complessità del procedimento?
- Si
 - Quali e perché? _____
-
- No
- 9bis Quante pratiche hanno evaso gli Sportelli Unici che hanno funzionato meglio dalla loro operatività e quali problemi hanno avuto? Prima dell'operatività dello Sportello Unico quante pratiche erano state evase nello stesso periodo di riferimento? (Domanda da rivolgere agli Sportelli Unici che rappresentano *best-practices* a livello regionale)
- _____
- _____
- _____
- 10 Le criticità esposte sopra costituiscono un problema per l'istituzione dello Sportello Unico (è meglio tornare alla situazione precedente) o per il suo funzionamento?
(l'istituto è corretto e coerente con i principi della riforma ma non funziona ancora perfettamente e quindi occorre migliorarne l'efficienza oppure è proprio la concezione della struttura che è sbagliata).
- 11 Quali proposte crede di poter avanzare per il migliore funzionamento della struttura unica?
- _____
- _____

12 L'entrata in vigore dello Sportello Unico ha migliorato i rapporti tra imprese e Pubblica Amministrazione?

- Si
- No

Perché? _____

13 Ritiene che lo Sportello Unico sia uno degli strumenti che possono essere individuati tra i fattori dello sviluppo locale e uno dei soggetti idonei a svolgere attività di marketing territoriale ?

- Si
- No

Perché? _____

14 La sua Associazione è in grado di comunicare il n. di pratiche evase dallo Sportello Unico che funziona meglio e di quello che funziona peggio indicando anche il n. delle pratiche evase nello stesso periodo in mancanza dello Sportello?

15 A suo parere i casi di Sportelli Unici associati favoriscono un servizio migliore rispetto agli Sportelli Unici singoli?

- Si
- Se Si, perché _____

- No

16 Sono stati presentati agli Sportelli Unici procedimenti per autocertificazione?

- Si
- Quanti e in quali ambiti _____

- No

Traccia dell' intervista per i responsabili degli sportelli unici della Regione Piemonte¹³

Torino, 10 ottobre 2003

I processi legislativi di decentramento e conferimento di compiti e funzioni agli Enti locali si sono avviati con la legge 59/97. Dopo la legge delega ha fatto seguito il D.lgs. 112/98 e, in materia di servizi alle imprese, il D.P.R. 447/98 (poi modificato dal D.P.R. 440/2000) ha istituito lo Sportello Unico.

La data a partire dalla quale avrebbero dovuto costituirsi gli Sportelli Unici è il 27 maggio 1999 ma, come noto e come prevedibile, il percorso di attuazione è stato progressivo e non senza difficoltà di varia natura¹⁴: finanziarie, organizzative, riordino delle competenze, interazione con altri uffici della Pubblica Amministrazione.

Oggi, a distanza di oltre quattro anni dall'avvio del percorso, si rende necessario capire *se* le nuove strutture al servizio delle imprese funzionano e *che cosa* potrebbe essere migliorato nell'erogazione dei servizi.

Il questionario che segue ha lo scopo di approfondire gli aspetti che potrebbero essere perfezionati (o migliorati) nelle strutture di Sportello Unico per le Imprese, istituite e operanti sul territorio regionale piemontese. Questa indagine nasce come una delle prime attività dell'Osservatorio regionale sulla Riforma Amministrativa su espressa richiesta e segnalazione da parte dei componenti.

Attraverso i colloqui con i rappresentanti delle Parti sociali sono emerse le principali criticità, legate a questo strumento di semplificazione. Queste sono state opportunamente verificate presso i rappresentanti delle categorie produttive, gli Ordini Professionali, e presso gli altri componenti dell'Osservatorio (Anci, Uncem, Lega delle Autonomie Locali, Upp, Consulta Unitaria Piccoli Comuni, Provincia di Torino). Una ricognizione puntuale di queste criticità presso i responsabili degli sportelli unici si rende adesso opportuna .

Grazie a questo ulteriore approfondimento potrebbe emergere l'altra faccia della medaglia: occorre cioè capire in prima battuta se le criticità rilevate dai rappresentanti delle Parti Sociali e dalle Categorie Produttive sono riconosciute come tali anche da coloro che lavorano presso gli Sportelli o se per questi ultimi i problemi sono di altra natura. In secondo luogo, è opportuno capire, anche insieme ai *policy makers*, le cause di tali criticità e le modalità di soluzione anche per fornire utili contributi al gruppo di lavoro istituito presso la Giunta della Regione Piemonte che sta predisponendo una terza edizione delle Linee Guida

¹³ Il questionario è stato somministrato ai responsabili di Sportello Unico.

¹⁴ A questo proposito è possibile verificare i dati forniti periodicamente dall'Osservatorio sugli Sportelli Unici istituito presso il Formez - Progetto Sportello Impresa, sul sito www.formez.it .

Intervista sottoposta a:

Cognome:

Nome:

Qualifica professionale:

Sportello di:

Istituito nel:

Operatività:

Comune di:

Provincia di:

Parte prima: le scelte organizzative

1) Con quale forma il suo Comune gestisce la struttura responsabile del procedimento?

- in forma singola
- in forma associata
- altro

2) Nella gestione associata, che è il responsabile del procedimento unico? (Chi avvia la pratica, chi tiene i rapporti con gli enti pubblici, chi indice la Conferenza dei Servizi)

- i singoli comuni partecipanti
- il Comune capofila
- la struttura responsabile creata ad hoc
- altro

3) Quale forma giuridica, fra le seguenti è stata adottata per la gestione della struttura responsabile?

- consorzio
- convenzione
- unione
- comunità montana
- altro (per esempio agenzia di sviluppo locale come Assot, Torino Sud Ovest)

4) Quale fra le precedenti forme associative è teoricamente più indicata per il buon funzionamento della Sportello Unico? Per quale motivo?

5) Potrebbe indicare la struttura comunale preposta alla gestione del procedimento unico?

- settore urbanistica
- settore attività produttive
- polizia locale
- settore ambiente

6) Quante persone lavorano allo Sportello e quali sono state le loro precedenti esperienze lavorative? Hanno un profilo tecnico o amministrativo?

7) Quali fra i seguenti servizi vengono effettivamente erogati dallo Sportello?

- consulenza e supporto alle imprese che entrano in contatto con la struttura unica
- informazioni alle imprese rispetto ad opportunità localizzative nell'area di riferimento dello Sportello
- informazione alle imprese rispetto ad incentivi e agevolazioni di svariata natura
- attività di promozione del territorio e attrazione di nuove imprese, facilitazione alla creazione d'impresa
- altro

8) Quante pratiche sono state le pratiche sottoposte allo Sportello Unico dal 1 gennaio 2000 ad oggi? Quante sono state negli anni 2000, 2001 e 2003?

9) I volumi di attività dello Sportello Unico sono in crescita o in diminuzione?

10) Che genere di pratiche tratta lo Sportello? Esiste un procedimento "tipo"? Quante sono state le autocertificazioni prodotte dall'utenza?

11) Quali sono le pratiche complesse? Quante sono rispetto al totale delle pratiche?

12) Quanti sono i provvedimenti che si concludono con esito positivo nell'arco dei 90 giorni?

Parte seconda: i rapporti con i comuni ¹⁵

- 1) C'è un regolamento comunale che disciplina lo Sportello Unico? Ci sono disposizioni da parte dell'amministrazione (Sindaco, Assessori o City Manager) sul coordinamento interno fra Sportello e altri uffici comunali (urbanistica, commercio, igiene, urp, ecc...)?

- 2) I comuni che fanno parte delle convenzioni: sono gli stessi che avevano inizialmente aderito, o ve ne sono stati alcuni che hanno deciso di non farne più parte? Quali sono i motivi che li hanno spinti a fare ciò? Hanno realizzato un proprio Sportello, o gestiscono le pratiche così come facevano prima che lo Sportello venisse istituito?

- 3) Quali sono gli strumenti attraverso cui si finanzia lo Sportello? I piccoli comuni hanno difficoltà a reperire i fondi necessari?

- 4) La distribuzione delle pratiche è uniforme? Tutti i comuni associati inviano pratiche con regolare frequenza?

- 5) Quali canali di comunicazione vengono utilizzati fra i diversi comuni che aderiscono allo Sportello?

- | | |
|--|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> posta elettronica | <input type="checkbox"/> posta |
| <input type="checkbox"/> messo comunale | <input type="checkbox"/> corriere |

¹⁵ Solo per gli sportelli associati

- 6) Ci sono conflittualità fra il Comune capofila o lo Sportello Unico e gli altri comuni? A cosa possono essere ricondotte?

Parte terza: i rapporti con gli altri enti

2) Lo Sportello Unico del suo Comune ha sottoscritto accordi, convenzioni, protocolli, con gli altri Enti coinvolti nella gestione del procedimento unico? Se sì, con quali Enti e con quali risultati?

3) Sono state prese iniziative di collaborazione con le Associazioni di Categoria e con gli Ordini Professionali? Se sì, con quali risultati?

4) Quali sono i principali limiti nei rapporti con gli altri enti pubblici nella gestione del procedimento unico? Potrebbe differenziare i limiti riferendosi ai singoli Enti di seguito elencati?

PREFETTURA: _____

ASL: _____

ARPA: _____

VIGILI:

PROVINCIA:

REGIONE:

ALTRI ENTI:

5) Quali sono i tempi medi di risposta degli enti titolari di autorizzazioni e atti di assenso? Quale è l'ente che impiega più tempo? Secondo lei per quali motivo si generano ritardi?

5 bis

Che cosa accade quando uno degli Enti sopra citati non risponde entro i termini previsti?

- non vengono corrisposti i diritti di istruttoria così come previsto dalla disciplina
- si convoca entro 5 giorni la Conferenza di Servizi
- si cerca una mediazione o un contatto informale con il responsabile presso l'Ente
- si aspetta l'autorizzazione
- si invia un formale sollecito

6) Quali proposte crede di poter avanzare per migliorare il coordinamento fra i diversi enti che rientrano nel procedimento unico e che concorrono alla definizione dell'iter procedurale?

7) Con quale frequenza viene convocata la Conferenza dei Servizi? Con quali difficoltà organizzative. Con quali esiti si sono risolte?

8) In che misura vengono disattese le direttive riguardanti il divieto delle amministrazioni pubbliche a rilasciare nulla osta, pareri, o atti di consenso di competenza dello Sportello? Esiste d'altro canto la tendenza a investire lo Sportello di compiti che non gli competono?

Parte quinta: internet, applicativi, Rugar

1) Il comune è collegato ad internet?

- si
- no

2) Lo Sportello Unico dispone di postazioni di lavoro con accesso ad internet?

- si
- no

3) Esiste la possibilità di accedere ai servizi erogati dalla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione della Regione (Rugar). Se si, quale è l'utilità riscontrata?

- si
- no

4) Il Comune ha provveduto ad informatizzare l'attività dello Sportello? Si utilizza un applicativo? Si fa uso della posta elettronica. Se si, in quale misura?

6) Quali fra le seguenti attività sono supportate dall'applicativo utilizzato dalla sportelli?

- registrazione delle domande e consultazione dell'archivio informatico
- invio della domanda dell'impresa con l'utilizzo della firma digitale
- comunicazione con gli enti terzi e/o con i titolari delle domande presentate.

6 bis

Il software di gestione consente in particolare una comunicazione telematica fra lo Sportello e gli altri Enti?

7) Lo Sportello ha provveduto alla realizzazione di un sito internet? Se sì, cosa permette di fare all'utente che si collega?

- ottenere informazioni sulle procedure
- scaricare la modulistica
- visualizzare l'iter della pratica in tempo reale tramite password

Altre considerazioni
