

MONICA LOMBINI

LO SPORTELLINO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DOPO LA "DIRETTIVA SERVIZI": ANALISI E PROSPETTIVE DELL'ESPERIENZA REGIONALE

1. *La normativa e gli strumenti di semplificazione. In particolare lo Sportello unico per le attività produttive: dinamiche e possibilità di sviluppo (dalla Legge 59/1997 alla legge 133/2008)*

La semplificazione resta l'obiettivo strategico mai completamente raggiunto della pubblica amministrazione. Il peso burocratico è ancora più gravoso per il mondo dell'impresa che vede nella burocrazia un costo economico in passivo, una perdita di tempo prezioso e soprattutto un freno alla competitività e allo sviluppo economico. In questo contesto si è spesso affrontato il tema della effettiva applicazione e della "ridisciplina" dello sportello unico delle attività produttive (SUAP) che rimane lo strumento di semplificazione amministrativa che ha maggiormente rivoluzionato il rapporto tra impresa e p.a. in termini di snellimento, di vicinanza alle esigenze del cittadino-imprenditore, di riduzione delle c.d. "barriere allo start up" per avviare una nuova attività d'impresa.

L'introduzione nel nostro ordinamento dello sportello unico per la localizzazione, realizzazione o modifica di un insediamento produttivo ha definito un nuovo meccanismo procedimentale per cui il Comune – tramite la struttura dello sportello unico – diviene l'unico interlocutore presso cui le autorizzazioni per gli impianti produttivi connesse alle varie attività d'impresa possono essere acquisite e verificate, con evidenti ricadute organizzative e con la conseguenza che la nuova vera funzione che viene attribuita al Comune è quella di "interfacciare" direttamente il richiedente e le amministrazioni effettivamente titolari della cura degli interessi coinvolti, fungendo da centro di diffusione di tutte le informazioni sul quadro normativo, economico e territoriale.

I maggiori punti di forza dello Sportello Unico sono rappresentati dalla certezza dei tempi, dalla semplificazione delle procedure e dalla riduzione dei costi: l'imprenditore presenta una sola istanza e ottiene un unico provvedimento finale, mentre la complessità dell'iter procedurale viene assunta direttamente dall'amministrazione municipale che in luogo dell'utente/imprenditore si occupa di ottenere tutti i pareri e le autorizzazioni necessarie da tutti gli enti coinvolti. Tra i vantaggi che l'impresa può complessivamente conseguire rientra la possibilità di ottenere, oltre allo svolgimento di tutte le pratiche amministrative, che lo sportello unico comunale rivesta anche un ruolo attivo nella promozione delle attività economiche ovvero attivi funzioni di marketing territoriale e fornisca servizi informativi e di consulenza sulle opportunità localizzative e sugli incentivi economici e occupazionali.

In termini di politica legislativa, nella fase di decentramento, antecedente la modifica del titolo V della Costituzione, l'attenzione per il settore relativo alle attività economiche ed industriali in funzione di riordino e razionalizzazione opera dunque secondo due direttrici principali: quella dello snellimento delle procedure autorizzative connesse ai processi d'impresa e quella della creazione di un'unica struttura di riferimento per le imprese. In attuazione della delega conferita al Governo, il D. Lgs. n.112/1998 assume l'obiettivo prioritario di ricondurre alla responsabilità dei governi regionali e locali una molteplicità di funzioni amministrative concernenti le attività economiche in precedenza in capo a diversi soggetti.

Nella prassi, il ruolo effettivamente svolto dallo Sportello unico - di semplificatore e guida per le imprese all'interno della burocrazia, di unico responsabile per tutti i

procedimenti necessari per l'insediamento dell'impresa e controllo del rispetto delle procedure, di informatore ed innovatore, di nuovo soggetto promotore dello sviluppo economico, di facilitatore della comunicazione fra mondo imprenditoriale e sistema amministrativo pubblico – conferma alla luce dell'esperienza la sua funzione di spazio di raccolta delle informazioni caratteristiche del territorio. Ciò lo configura come soggetto di grande utilità per la gestione dei sistemi complessi di interazione tra le istituzioni territoriali, gli enti di ricerca e il proprio tessuto produttivo. La capillarità con cui è dislocato sul territorio regionale lo identifica come soggetto idoneo al recepimento di tutte le informazioni e le conoscenze altrimenti difficilmente recuperabili.

Per queste caratteristiche lo SUAP si colloca come modello paradigmatico in molteplici ambiti strategici quali: a) quello delle riforme amministrative dirette alla migliore regolazione normativa e ai processi di semplificazione tra p.a. e cittadini/imprese per favorire il percorso di sviluppo economico; b) quello delle strategie di e-government, per favorire e diffondere la produttività del pubblico e i risparmi di spesa, per stimolare un adeguamento tecnologico generale sia sul versante della p.a. sia sul versante delle imprese, per diffondere la cultura dell'innovazione, delle tecnologie di informazione e comunicazione e della qualità; c) quello delle strategie organizzative basate su un modello di p.a. che garantisce all'utente, attraverso la cooperazione interna ed interistituzionale tra tutti gli uffici e le p.a. coinvolte, centralità della semplificazione e della tempestività delle decisioni, della capacità di controllo e di verifica; d) quello di nuova governance a supporto dello sviluppo dell'economia della conoscenza che passa attraverso un "governo per reti", la condivisione tra gli stakeholders e l'approccio integrato, lo sviluppo delle conoscenze e delle professionalità, la diffusione delle conoscenze e la messa a valore delle eccellenze e delle specificità in una visione unitaria e di sistema; e) quello della pressione eteronoma degli orientamenti emergenti sul piano comunitario e transnazionale in tema di efficienza dell'apparato amministrativo, che ha determinato l'ordinamento interno nel senso dell'espansione dell'operatività del principio di economicità dell'azione amministrativa, di non aggravamento del procedimento amministrativo e di riduzione dell'incertezza giuridica.

Ci si riferisce da ultimo alla c.d. Direttiva Bolkestein relativa ai servizi nel mercato interno e allo snellimento della legislazione (c.d. Better Regulation), che intende agire mediante una forte semplificazione delle procedure amministrative, eliminando l'eccesso di burocrazia vuoi attraverso il rafforzamento degli sportelli unici dove i prestatori di servizi hanno la possibilità di interagire con un'unica struttura per avviare l'attività imprenditoriale, vuoi mediante la semplificazione del quadro regolamentare nel senso di migliorare l'efficienza delle PP.AA.

Recentemente della semplificazione e del riordino dello SUAP si è occupato il D.L. 25-6-2008, n. 112 "mediante le previsioni contenute nell'art. 38 (c.d. impresa in un giorno) i cui aspetti ancora dubbi o da interpretare potranno essere dissipati dagli emananti regolamenti attuativi e dall'intervento della Corte Costituzionale attivata su ricorso regionale.

Nel contesto di una forte spinta alla competitività e alla semplificazione amministrativa per le imprese finalizzata a garantire il diritto d'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e l'avvio dell'attività imprenditoriale fin dalla presentazione della dia o della richiesta di autorizzazione, il legislatore statale sembra confermare, pur senza tuttavia arricchire di nuovi contenuti e di nuove modalità queste opportunità, la strada imboccata dal regolamento 447/98 e dal CAD, verso la realizzazione di un unico punto di accesso e verso la realizzazione dell'erogazione del servizio in modalità telematica e integrata con i servizi erogati in rete dalle altre PP.AA. Infatti, il principio dello sportello unico come unico punto di accesso, è già presente nella normativa statale e regionale vigente, non innova di per sé e ripropone invero il problema dell'effettività del principio medesimo attraverso

comportamenti coerenti delle amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, in primis quelle statali e regionali, oltre a quelle locali. Ciò che la nuova normativa impone, invece, è di chiarire l’ambito di applicazione dello SUAP in relazione al suo raccordo con lo sportello unico della “direttiva servizi” e all’autorizzazione all’esercizio delle attività economiche, nonché il ruolo delle amministrazioni locali e regionali e quello dei nuovi soggetti che vengono individuati come titolari dell’esercizio delle funzioni di sportello unico (camere di commercio e agenzie per le imprese).

Con questo nuovo intervento il legislatore statale non pare aver colto l’utilità di rafforzare la centralità dello SUAP comunale, sopperendo invece ai profili di eventuale inadeguatezza mediante la previsione ex lege di uno spostamento di competenze e di funzioni verso nuovi soggetti (le camere di commercio) che per la prima volta ne verrebbero direttamente investiti. In attesa dell’emanazione di uno o più regolamenti attuativi e, in ogni caso, nelle more della piena operatività delle “c.d. agenzie per le imprese” (soggetti privati accreditati), le Regioni mantengono titolo ad intervenire in materia attraverso la definizione di principi normativi ed amministrativi quali punti salienti del sistema di semplificazione regionale, sia per garantire uniformità sul territorio regionale, sia per garantire lo sviluppo di forme di integrazione e raccordi organizzativi con le altre amministrazioni anche statali coinvolte nel procedimento per assicurare efficacia e tempestività nell’azione amministrativa.

Con l’attribuzione costituzionale della competenza esclusiva legislativa regionale di rilevanti materie attinenti alle attività produttive, il nodo della semplificazione per le imprese passa alla più diretta competenza regionale nel senso che, fermi i livelli minimi essenziali delle prestazioni a fronte della garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese per ragioni di omogeneità e uniformità, alla Regione spetta la migliore definizione di ogni ulteriore semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi. D’altronde l’individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane (art. 117, comma 2, lett.p) Cost.) e dei relativi meccanismi di “surroga” in caso di inadempimento o inadeguatezza, (a tal punto che di fatto le funzioni de quo possono essere sostanzialmente sottratte ai comuni e attribuite ad altri soggetti cioè alle camere di commercio e alle agenzie per le imprese), non può arrivare fino a determinare lo scorporo delle funzioni tra Regioni ed enti locali. Invero, nel contesto della disciplina dello sportello unico ad opera dell’art. 38 della l. 133 del 2008 non si tiene in adeguata considerazione il ruolo delle Regioni. Sul versante concreto delle difficoltà incontrate nella prassi applicativa a sostenere l’operatività e l’unitarietà dello SUAP, anche in termini di ridefinizione dei procedimenti e delle connesse responsabilità, i monitoraggi condotti a livello nazionale e regionale sull’attuazione e sull’effettiva implementazione dell’istituto hanno dimostrato, nella maggior parte dei casi, una forte eterogeneità del campo di intervento e un’applicazione differenziata sul territorio rilevato. In alcune parti del Paese può verificarsi che lo SUAP sia solo formalmente operativo. Il rilievo che lo SUAP non abbia sempre ed ovunque prodotto gli effetti positivi pensati al momento della sua previsione, non ha comunque precluso in questi anni di operatività il diffondersi di prassi locali di soluzioni e di correttivi, dapprima sperimentati e poi portati a regime anche in assenza di interventi normativi o regolamentari, all’interno di una quadro di politiche “bottom up” che hanno potuto contare su attuazioni effettivamente sensibili alle esigenze e alle forme locali nonché sull’appoggio della burocrazia pubblica.

2. Operatività degli sportelli unici attività produttive nelle esperienze regionali

Nel panorama attuativo regionale emerge che la strada fin qui percorsa rappresenta senza dubbio una esperienza di grande rilievo e si conferma che la definizione in via legislativa della semplificazione amministrativa rappresenta certamente una condizione

necessaria ma non sufficiente. E' soprattutto nell'esperienza pratica che lo SUAP si è affermato sia come modello di un più moderno raccordo dei rapporti tra gli enti coinvolti e tra questi e le imprese. Così come si è acclarato che l'interazione fra SUAP ed imprese costituisce un'osmosi indispensabile per la riuscita del processo di semplificazione.

Dalla disamina delle leggi regionali e degli indirizzi attuativi regionali per la messa a regime del sistema degli sportelli unici attività produttive risulta che le Regioni hanno per lo più delineato un cornice normativa che si fonda principalmente sulla centralità dello SUAP come unico punto di accesso per le pratiche amministrative delle imprese e sulla responsabilità unica del procedimento, sull'estensione dell'utilizzo della procedura di denuncia di inizio attività e delle attestazioni autocertificative, sulla collaborazione con il sistema imprenditoriale nella gestione di front and, sull'utilizzo strutturato della telematica.

Un altro percorso importante che le Regioni hanno attivato attraverso l'istituzione di coordinamenti e osservatori regionali è quello di razionalizzare il sistema normativo attualmente in vigore rispetto alle resistenze di "settore" scegliendo, sul versante legislativo di non aggiungere al quadro normativo nuove norme ma di semplificare la "complessità" abrogando o modificando l'esistente pur nel contempo salvaguardando la tutela degli interessi primari dell'ambiente, della salute, della sicurezza e dello sviluppo; sul versante dell'efficacia delle politiche, di puntare su un approccio di sistema integrato e sulla implementazione di organizzazioni reticolari i cui vantaggi sono quelli derivanti dalla consapevolezza dell'eterogeneità e dalla differenziazione, ma anche quelli della condivisione di conoscenze complesse e di un linguaggio comune avente in sé tutte le potenzialità per realizzare servizi avanzati ed efficienti per le imprese. Le c.d. "nuove reti" vengono promosse e rafforzate sia sulla base di nuovi strumenti, non necessariamente legislativi, riconducibili a modalità convenzionali (accordi-quadro o intese) che colgono l'importanza della differenziazione e l'obiettivo di raggiungere più elevati livelli di semplificazione rispetto a quelli minimi definiti dallo Stato, nella prospettiva indicata dal confronto con i più elevati standard di altre regioni europee e sulla base delle migliori pratiche; sia sulla base di un ampio utilizzo delle tecnologie ICT rispetto alle quali ad un livello regionale omogeneo sia possibile dare attuazione, in linea con il codice dell'amministrazione digitale, ad istituti quali: la presentazione di un'istanza o di una autocertificazione sulla base di una modulistica chiara, completa e condivisa, l'applicazione della firma digitale e della *smart card* per il rilascio delle autorizzazioni *on-line*, la disponibilità in maniera trasparente ed immediata di informazioni esaustive ed univoche alle imprese.

Per un'efficace applicazione della riforma dello SUAP essa deve necessariamente essere inquadrata nell'ambito delle politiche di semplificazione secondo una prospettiva multilivello in base alla quale, nel rispetto del principio della "leale collaborazione" lo Stato, le Regioni, gli enti locali concordano secondo metodologie e principi condivisi che vi sia conformità ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo. In particolare, le Regioni valutano, rispetto alla propria attività legislativa, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzano le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali. La scelta di attivare uno SUAP, per quanto efficiente, attuando un progetto di riforma amministrativa che coinvolga esclusivamente il livello istituzionale comunale non è sufficiente, così come non è tale la mera definizione di livelli minimi a livello nazionale. Solo mediante un preciso progetto strategico amministrativo che coinvolga tutti i livelli istituzionali è possibile creare una solida rete di SUAP sul territorio in cui le Regioni possono assumere un ruolo di raccordo delle esigenze percepite dalle diverse realtà territoriali, individuando le macro aree amministrative che necessitano di un complesso lavoro di semplificazione; un ruolo di promozione e di sostegno al consolidamento e allo sviluppo della rete degli

sportelli unici; di coordinamento del progetto di armonizzazione interpretativa delle norme esistenti.

3. Semplificazione e digitalizzazione: lo sportello unico telematico

Semplificazione amministrativa e innovazione tecnologica diventano necessariamente una realtà in continua interazione, in cui le tecnologie informatiche rappresentano uno strumento dell'innovazione amministrativa e in cui gli obiettivi d'innovazione e riorganizzazione amministrativa non devono rivestire un mero ruolo ancillare.

Lo SUAP diviene a tutti gli effetti uno "Sportello telematico" o "digitale", in quanto realizzato con modalità informatica, capace di fornire i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica e in maniera integrata con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni, con la previsione di significativi vantaggi per le imprese, che risparmieranno tempo e denaro nello svolgimento delle pratiche burocratiche. Sul versante della P.A. la realizzazione dello SUAP on-line comporta l'inevitabile rivisitazione della modulistica destinata all'utenza esterna, necessaria ai fini della sua pubblicazione sul WEB, così come previsto dal CAD e la connessa ineludibile reingegnerizzazione dei processi, al fine di creare flussi documentali digitali sicuri, trasparenti e agevoli da utilizzare. La prospettiva è quella di fornire servizi qualificati per la loro erogazione on line, che risulterebbero ancora più efficienti se prestati nell'ambito di un back office a sua volta reingegnerizzato e innovato. In questa direzione, per dare credibilità e incisività alla realizzazione telematica finalizzata a una maggiore efficienza nelle attività delle PP. AA. occorre garantire un ricorso esteso e costante ad alcuni strumenti chiave tuttavia ancora scarsamente utilizzati: l'autocertificazione, la comunicazione unica, l'effettivo uso dell'ICT. A tal fine occorre dare fiducia all'impresa e di conseguenza consentire alla stessa di avviare subito l'attività economica quando essa sia in grado di dimostrare che "ha le carte in regola". Ciò significa capovolgere il rapporto tra impresa e P. A. perché vuol dire spostare l'intervento della P.A. da una fase preventiva di controllo ad una fase di intervento successiva rispetto al momento della nascita dell'impresa, la quale può da subito iniziare ad insediarsi e ad operare. L'impresa in autoresponsabilità, attraverso l'utilizzo dell'autocertificazione, può documentare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge, che ovviamente devono essere codificati in maniera chiara e certa. Si osserva che nel contesto di diverse leggi regionali si è ritenuto prioritario promuovere l'autocertificazione, al fine di arrivare ad un ampio e capillare ricorso a questo istituto quale strumento ordinario utilizzato sull'intero territorio, oltre alla comunicazione alla DIA. Nel panorama delle novità, anche la sperimentata conferenza dei servizi telematica occupa un posto rilevante, in quanto consente una comunicazione e interazione più rapida e meno onerosa e la stessa "Comunicazione Unica" per la nascita dell'impresa rappresenta una prima significativa applicazione di semplificazione e riduzione dei tempi e dei costi per le imprese e una forte leva per l'avvio immediato dell'attività d'impresa.