

La parabola degli sportelli unici per le attività produttive: una innovazione da correggere e rilanciare¹

di Franco BASSANINI e Bruno DENTE

1. Il significato di una riforma

Tra le riforme amministrative della XIII legislatura, lo Sportello Unico delle Attività Produttive occupa un posto a sé stante, se non altro perché era direttamente finalizzato a favorire un percorso di sviluppo economico basato su uno dei punti di forza della società italiana, vale a dire la ricchezza di spirito imprenditoriale. L'idea – del resto imitando quanto si stava facendo negli stessi anni in altri paesi occidentali – era che la nascita di nuove imprese sarebbe stata facilitata da una drastica riduzione dei tempi e dei costi burocratici e dalla presenza di un unico punto di interfaccia con l'amministrazione pubblica tanto più se esso non si limitava a svolgere un ruolo passivo, ma svolgeva contemporaneamente una funzione promozionale, attraverso attività e iniziative di marketing territoriale.

Sotto i profili che qui interessano, l'introduzione dello sportello unico ha un valore paradigmatico per diversi ordini di motivi.

Anzitutto, dal punto di vista amministrativo e istituzionale, esso coniuga tre elementi chiave del percorso di riforma: la semplificazione dei procedimenti, la riduzione e concentrazione delle sedi e delle responsabilità decisionali, e la unificazione verso il basso delle competenze. Si tratta dunque di uno dei non molti casi nei quali il miglioramento della funzionalità dell'amministrazione e la riduzione degli oneri che essa pone a carico della società si accompagna all'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà o di prossimità, allo spostamento verso il basso dei poteri e delle competenze, con ciò mostrando come l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica non implichi affatto necessariamente centralizzazione e riduzione dello spazio di autogoverno e autonomia locale.

¹ Il testo riproduce, con qualche integrazione e qualche riferimento bibliografico, l'Introduzione al volume "Innovazione amministrativa e tecnologie informatiche: il caso degli sportelli unici della Toscana", a cura di Bruno Dente e Franco Bassanini, *I libri di Astrid*, Passigli editori, Firenze 2007

In secondo luogo lo SUAP costituisce un elemento essenziale della strategia di e-government. Come dimostra Lucio Picci nel saggio riportato in Appendice, si può assumere che l'e-government in generale (non solo quello di interesse immediato delle imprese) abbia un effetto positivo sulla ricchezza nazionale in tre modi distinti:

- anzitutto esso genera risparmi per l'amministrazione nell'erogazione di servizi ai cittadini (aumenta cioè la produttività del settore pubblico analogamente a quanto avviene nel settore privato),
- in secondo luogo facilita in generale le attività economiche e favorisce scelte di partecipazione al mercato del lavoro, generando così un effetto positivo sui livelli di occupazione, e infine
- favorisce la formazione di un ambiente interconnesso per via telematica e quindi migliora la tecnologia prevalente.

In realtà, l'e-government genera effetti positivi sulla creazione di ricchezza nazionale e sulla competitività del Paese anche per due ulteriori motivi:

- perché l'informatizzazione dei servizi pubblici non ne riduce solo i costi di erogazione per le amministrazioni, ma in molti casi consente di migliorarne la qualità, l'accessibilità e la tempestività; e
- perché la reingegnerizzazione di procedimenti e controlli resa possibile dall'impiego sistematico delle tecnologie digitali consente di semplificare i procedimenti amministrativi e di alleggerire i carichi burocratici.

Anche se l'efficacia degli interventi è sovente differita nel tempo, ed anzi nel breve periodo gli investimenti pubblici in questo settore possono avere effetti leggermente negativi (perché spiazzano investimenti in opere pubbliche di maggiore efficacia immediata), si tratta comunque di un passaggio essenziale per le economie dei paesi avanzati, in quanto concorre a sviluppare quella economia della conoscenza che costituisce il loro principale asset nella competizione internazionale.

Orbene, mentre la diffusione dell'e-government nei servizi alla persona incontra dei limiti significativi nel cosiddetto *digital divide* (le barriere tecnologiche, economiche e culturali che rendono difficile raggiungere in modo significativo l'intera popolazione), tali limiti valgono assai meno per il mondo delle imprese, dove anzi la diffusione dell'interazione *on line* con l'amministrazione pubblica può stimolare adeguamenti significativi della tecnologia, con effetti benefici sui costi di produzione e sulla capacità di meglio raggiungere il mercato.

Dire che lo sportello unico possa essere la *killer application*, il grimaldello attraverso il quale il mondo delle imprese si apre alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è certamente un'esagerazione. E tuttavia è evidente che il successo di una simile innovazione può costituire uno stimolo importante nella direzione di un adeguamento tecnologico generale sia sul versante della PA che su quello delle imprese stesse. E che, per converso, un suo fallimento può avere l'effetto di ritardare ulteriormente l'adeguamento tecnologico, e di rinforzare la convinzione che la burocrazia sia necessariamente destinata a restare un settore arretrato.

Insomma sullo sportello unico si gioca una partita che va al di là della semplice facilitazione nello sviluppo di nuove imprese. Fare un bilancio della sua attuazione, per identificarne successi e criticità e disegnare strategie di ulteriore sviluppo, appare dunque importante ai fini del rilancio della più generale azione di riforma amministrativa, dopo la battuta d'arresto verificatasi nella XIV legislatura.

2. Gli esiti globali della riforma

La ricerca svolta ci consegna, come rileva nel suo contributo Pierciro Galeone, una innovazione amministrativa compiuta solo a metà.

Rinviando a quanto diremo nel prossimo paragrafo, per quanto attiene ai punti critici, gli elementi positivi che sembra opportuno mettere in luce sono i seguenti:

- in primo luogo, la strategia di semplificazione, di cui lo SUAP costituisce una articolazione e uno strumento, ha registrato, insieme a ritardi e fallimenti, anche una certa percentuale di successi, anche se distribuiti in modo non uniforme sul territorio: sia pure “a pelle di leopardo”, il numero degli adempimenti è diminuito, i tempi per l’inizio delle attività produttive si sono notevolmente accorciati, i costi per l’avvio di una nuova impresa (nella forma della società di capitali e non) si sono ridotti. Solo una parte di questi risultati è in realtà riconducibile alla istituzione degli SUAP (l’istituzione del Registro telematico delle imprese e l’abrogazione dell’obbligo di omologa in Tribunale per le nuove società hanno certamente svolto un ruolo non secondario soprattutto ai fini della riduzione dei tempi e dei costi per l’avvio di una nuova impresa); ma senza dubbio si deve principalmente alla attivazione degli sportelli unici almeno la riduzione dei tempi medi dei procedimenti amministrativi per lo **start up** di nuovi impianti produttivi;
- in secondo luogo, la diffusione dell’innovazione sul territorio è avvenuta in tempi accettabili: nel 2004, disponevano infatti di uno SUAP operativo (sia pure con una definizione abbastanza indulgente di operatività) più di un terzo dei comuni italiani con una popolazione complessiva che sfiorava il 60% del totale; il livello di qualità e di efficienze era tuttavia assai variabile da sportello a sportello;
- l’avvio dello SUAP ha stimolato un processo di emulazione: è il caso dello Sportello Unico dell’Edilizia, dello Sportello unico dell’automobilista, dello Sportello unico per l’internazionalizzazione delle imprese e delle molte altre iniziative che si sono più o meno direttamente ispirate allo SUAP a tutti i livelli; si tratta in verità talvolta di un *mixed blessing*, dal momento che la mancanza di coordinamento tra tali iniziative può essere foriera di ulteriori complicazioni; e tuttavia si tratta anche di un elemento positivo, se non altro perché contribuisce a diffondere la cultura dell’innovazione e della tecnologia;
- il livello di soddisfazione degli imprenditori per l’innovazione è discretamente buono, come mostrano sia i dati dell’indagine nazionale riportati da Galeone, sia quelli dell’analisi compiuta dalla ricerca ASTRID riferita da Maria Stella Righettini.

Nei due casi analizzati in questo ultimo lavoro (cfr. il Capitolo 3) la somma di coloro che si definiscono abbastanza, piuttosto o molto soddisfatti dell'operatività degli SUAP di Carrara e Siena raggiunge infatti l'80% degli intervistati. Si tratta di un dato significativo, anche perché una quota relativamente elevata (quasi il 40%) degli stessi si aspettava ancora di più: è un caso cioè nel quale la soddisfazione non dipende dal basso livello delle aspettative iniziali. L'analisi più fine dei fattori di qualità nell'indagine di customer satisfaction (v. *infra*) mette in luce come su tutti gli item si raggiunga un livello di sufficienza, con punte significative su alcuni elementi chiave quali la possibilità di scaricare la modulistica (7,9/10);

- infine l'esperienza dei cinque casi di sportelli unici in Toscana qui analizzati (cfr. il Capitolo 2) mette in luce come la fase di costruzione dello SUAP abbia costituito uno stimolo determinante per l'avvio di un più vasto processo di semplificazione normativa e come essa abbia favorito anche la cooperazione sia orizzontale che verticale tra le amministrazioni e l'apertura delle amministrazioni al mondo delle imprese e delle professioni.

In conclusione, l'analisi sul campo del funzionamento degli SUAP dimostra che si tratta comunque di una innovazione che non è rimasta sulla carta, che è stata in concreto implementata in molte parti del paese, che ha – bene o male - “funzionato” e che ha fatto crescere un livello di aspettative significativo tra l'utenza.

Gli inconvenienti che si sono verificati - e che hanno portato, come vedremo, ad un “quasi tradimento” della riforma o comunque a una sua operatività assai inferiore alle attese - non devono far dimenticare che se la legge 59 e il decreto legislativo 112/98 non avessero forzato nella direzione di una forte ancorché parzialmente inattuata semplificazione, la situazione italiana sarebbe ancora quella rilevata a metà degli anni '90, allorché l'Italia veniva collocata all'ultimo posto tra i paesi OCSE per quanto riguarda la qualità della regolazione e i costi amministrativi delle imprese. Gli “impressionanti progressi” rilevati dalla *review* dell'OCSE del 2001 (OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris 2001, pag. 11) si devono in larga misura a queste forzature.

3. Difficoltà, criticità, insufficienze: a) il disegno istituzionale e la sua implementazione

E tuttavia, dall'analisi dei cinque casi analizzati nel secondo capitolo del presente volume emerge come il processo di costruzione dello sportello abbia incontrato numerose criticità e si sia fermato, per così dire a mezza strada.

Ovviamente è arduo generalizzare a partire da soli cinque casi, per di più concentrati in una sola regione. Ma si tratta, sia dal punto di vista amministrativo che da quello tecnologico, di una delle regioni più avanzate d'Italia, nella quale sono stati compiuti rilevanti investimenti nel settore. Si può quindi ritenere che il nostro campione, semmai, sovrastimi il successo dello SUAP e che la situazione nel resto d'Italia, a parte poche, lodevoli, eccezioni, sia ancora più arretrata.

In ogni caso il quadro che emerge è tutt'altro che roseo. L'analisi svolta sul campo offre puntuale conferma delle valutazioni di chi in passato ha rilevato che, accanto alle esperienze di eccellenza che dimostrano le potenzialità dello sportello unico per le attività produttive, permangono tuttavia vaste e diffuse aree di resistenza all'innovazione². Le difficoltà sono numerose, di ordine istituzionale, organizzativo e tecnologico.

Le **criticità istituzionali** appaiono assai gravi: Esse costituiscono l'aspetto più negativo in assoluto dell'esperienza degli SUAP negli anni più recenti. Si può ragionevolmente sostenere che le sorti di questa riforma dipendono in primo luogo dalla soluzione dei problemi istituzionali di séguito analizzati. Come si vedrà nel par. 6, si tratta peraltro di problemi risolvibili, se ci sarà la volontà di farlo.

Come abbiamo già accennato, nel caso dello ***sportello unico per le attività produttive***, introdotto in Italia dal decreto legislativo 112 del 1998, semplificazione e unificazione in capo ai Comuni dell'insieme delle competenze autorizzatorie relative allo *start-up* degli impianti produttivi si intrecciano in modo inscindibile. Infatti, il decreto 112, nel conferire ai Comuni tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, fino ad allora suddivise fra diverse amministrazioni, ha previsto che tali funzioni siano esercitate tramite una sola struttura, costituita nell'ambito dell'amministrazione del Comune, o dei Comuni associati. Lo stesso decreto legislativo (art. 25) nel dettare i principi organizzativi per l'esercizio delle funzioni amministrative comunali in materia di insediamenti produttivi, ha stabilito espressamente che il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento produttivo è unico, e ha individuato i principi per la sua semplificazione.

Si trattava dunque di un esempio di ricorso a un bouquet di varie tecniche di razionalizzazione sinergicamente utilizzandole al fine di semplificare una pluralità di procedimenti amministrativi. La pluralità di procedimenti, che la riforma si proponeva di semplificare, costituiva la risposta tradizionale al problema della regolazione amministrativa di una fattispecie che coinvolge una molteplicità di interessi pubblici affidati ciascuno alla cura di una amministrazione diversa: è una risposta che produce inevitabilmente carichi amministrativi particolarmente pesanti per le imprese, incertezza e lunghezza dei tempi necessari per completare i procedimenti e una forte frammentazione dei soggetti od organi legittimati a partecipare alle attività amministrative (decisionali o istruttorie) interessate. Le predette tecniche di razionalizzazione tendono, come è noto, a rispondere alla frammentazione "unificando" i procedimenti che si riferiscono alla medesima attività, concentrando i poteri decisionali in una sola amministrazione e dunque identificando, ove possibile, un unico soggetto o organo competente a adottare il provvedimento amministrativo

² S. Paparo, *Lo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive*, <http://www.astridonline.it/Qualit--de/Sportello-/index.htm>;" F. Ferrara, *Sportello Unico, semplificazioni amministrative e riduzione delle barriere all'imprenditorialità*, in *Sportello unico: gli effetti economici e amministrativi di una innovazione*, Roma, 2003; AA. VV., *La pubblica amministrazione e le associazioni delle imprese. Rilevazione sulla semplificazione*, Roma, 2004.

conclusivo del procedimento, procedimentalizzando la partecipazione delle altre amministrazioni coinvolte alle attività istruttorie, autorizzative e di controllo in modo da garantire tempi certi e rapidi, riducendo comunque per quanto possibile il numero delle amministrazioni coinvolte e garantendo in ogni caso agli interessati un unico interlocutore attraverso gli sportelli unici.

A questo fine, il decreto 112 ha operato “trasversalmente” attraverso l'utilizzo di vari strumenti, tra i quali il conferimento in blocco di competenze distribuite fra varie amministrazioni a una sola tra esse (il Comune singolo o associato), l'autocertificazione e il silenzio-assenso, la denuncia di inizio attività, la conferenza dei servizi fra tutte le amministrazioni interessate con tempi scanditi e contingentati, e l'informatizzazione dell'intero procedimento: è stato così disegnato un nuovo procedimento unitario, obbligatoriamente informatizzato, la cui titolarità è del Comune, che adotta direttamente o richiede (“*può richiedere*”) alle amministrazioni di cui intende avvalersi gli atti istruttori e i pareri tecnici previsti dalle normative vigenti. Sulla base di tale avvalimento viene a costituirsi una rete di amministrazioni, nella quale amministrazione procedente è l'amministrazione comunale, ma a cui le altre amministrazioni ed enti pubblici partecipano, se il Comune decide di avvalersene anche affidando ad essi singoli atti istruttori del procedimento (art. 24, comma 4).

Tale disegno è stato tuttavia messo in crisi da due sentenze della Corte costituzionale che, inopinatamente, hanno imposto una interpretazione correttiva fortemente riduttiva della portata innovativa del nuovo istituto. Si tratta innanzitutto della sentenza n. 206 del 26 giugno 2001, che, nell'esaminare la costituzionalità della speciale ipotesi di conferenza di servizi prevista dall'art. 25 del d.P.R. n. 447 del 1998 (regolamento di attuazione dello SUAP), ha ritenuto illegittima, in quanto suscettibile di produrre una lesione della competenza regionale in materia, la disposizione che riconosce al Comune la facoltà di autorizzare l'impianto produttivo previa approvazione di una variante urbanistica deliberata superando, in sede di conferenza di servizi e applicando la regola della maggioranza, il dissenso espresso dall'amministrazione regionale.

Altrettanto significativa è la sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 23 luglio 2002, avente ad oggetto le modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000 alla disciplina dello sportello unico. Anche in questa sentenza la Corte ha fatto prevalere sulle esigenze di semplificazione quelle di tutela delle sfere di competenza delle amministrazioni coinvolte, ignorando che tali competenze erano state legittimamente ridistribuite dagli artt. 23 e seguenti del ricordato decreto 112, e respingendo, tra le possibili interpretazioni della nuova disciplina, quelle che tendevano a ricondurre al Comune, in qualità di unico responsabile del procedimento, la competenza in materia, e non solo a riconoscergli (come ha invece ritenuto la Corte) un mero ruolo di coordinamento. Con ciò la Corte ha in sostanza accolto una lettura delle disposizioni istitutive dello sportello unico come tendenti a definire una sorta di “procedimento di procedimenti”, cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano atti e adempimenti, ancora rientranti nella competenza di amministrazioni diverse, ma tutti richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali

veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto. Ma, sempre secondo la Corte *“ciò non significa tuttavia che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti”*³.

Entrambe le sentenze si basano su una ricostruzione interpretativa assai discutibile, certamente alla luce del disposto del nuovo articolo 118 della Costituzione (che definitivamente supera il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative delle Regioni) e della lettera *p*) del secondo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione (che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva per la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni); ma, probabilmente, anche alla luce del cessato articolo 128 dell'originario titolo V, che riservava a “leggi generali della Repubblica” la competenza a definire le funzioni delle Province e dei Comuni.

La Corte non sembra infatti aver prestato adeguata considerazione al fatto che l'articolo 25 del d.P.R. n. 447 del 1998 ha il suo fondamento nel disposto degli articoli 23-25 del decreto legislativo n. 112 del 1998, che, ad ogni effetto, può ritenersi una “legge generale della Repubblica”, legittimata, sulla base della legge di delega n. 59 del 1997, a determinare mediante conferimento nuove funzioni dei Comuni; e che tali disposizioni, a loro volta, traggono origine da una delega legislativa (titolo I della legge 59 del 1997) concernente per l'appunto, in primo luogo, il conferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali.

In piena coerenza con l'oggetto e i criteri della delega, il contenuto primario della norma delegata sta, coerentemente, nel conferimento ai Comuni (singoli o associati) di **“tutte”** le funzioni amministrative in materia di localizzazione, realizzazione e messa in esercizio di impianti produttivi, ovviamente spogliando di tali competenze e responsabilità le altre amministrazioni in precedenza competenti; e sta, ma solo in seconda battuta, nella previsione che i Comuni svolgano tali funzioni mediante la creazione di uffici (sportelli) unici informatizzati, titolari del procedimento e responsabili dell'unico provvedimento amministrativo che lo conclude. L'effetto di semplificazione e unificazione del procedimento doveva conseguire, dunque, dall'avvenuto conferimento delle funzioni e compiti, e dunque dalla loro ricomposizione/aggregazione in capo ad un unico ufficio di un unico soggetto istituzionale. Ma da ciò ovviamente discende che non può in nessun caso configurarsi al riguardo l'ipotesi di una lesione di competenze amministrative regionali: se infatti tutte le competenze amministrative in materia appartengono ormai al Comune, in applicazione di una legge statale avente ad oggetto materia di esclusiva competenza legislativa dello Stato (le funzioni fondamentali dei Comuni), e la Regione è stata perciò legittimamente spogliata di ogni competenza amministrativa in materia, per effetto del decreto legislativo 112, il conseguente regolamento di attuazione non può avere illegittimamente sottratto competenze alla Regione né a qualunque altra

³ Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 2002. Si veda anche Corte costituzionale, sentenza n. 364 del 2003.

amministrazione per la semplice ragione che esse non avevano più competenza alcuna, nella materia considerata.

Non varrebbe obiettare che le competenze amministrative in tal modo conferite ai Comuni (e unificate in capo agli sportelli unici) concernono non solo ambiti materiali di competenza esclusiva del legislatore statale (tutela dell'ambiente, della concorrenza, ecc.) e ambiti di competenza legislativa concorrente (nei quali la unificazione delle funzioni in capo ai Comuni potrebbe configurarsi come principio fondamentale – per es. governo del territorio), ma anche ambiti materiali di competenza piena del legislatore regionale (artigianato, commercio, industria esclusa l'energia, ecc.). È infatti ormai pacifico che le competenze esclusive riconosciute al legislatore statale dal secondo comma dell'articolo 117, in non pochi casi, “tagliano orizzontalmente” l'intero spettro delle materie (è il caso della tutela della concorrenza, o della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ma, appunto, anche della determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, espressamente riservata al legislatore statale anche per impedire l'insorgere di forme di neocentralismo regionale). Del resto, se tali attribuzioni di competenza legislativa dovessero viceversa essere restrittivamente intese come riferite ai soli ambiti materiali già riservati alla competenza del legislatore statale dallo stesso articolo 117, esse si rivelerebbero a ben vedere ripetitive e del tutto superflue (il che, di per sé, costituisce già un buon argomento a sostegno dell'interpretazione qui sostenuta, se è vero che anche le disposizioni costituzionali vanno interpretate *magis ut valeant*).

E dunque: cancellato il principio del parallelismo fra funzioni amministrative e funzioni amministrative (art. 118, primo e secondo comma); affermata, in linea di principio la generale competenza residuale dei comuni nella nuova ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi (art. 118, *incipit* del primo comma); rimesso al legislatore competente il potere di derogare a tale principio generale, conferendo parte di queste funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, ad altre amministrazioni (statali, regionali o locali), sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118, primo comma); nulla può evidentemente impedire al legislatore statale, competente in via esclusiva a determinare le funzioni fondamentali dei Comuni (art. 117, secondo comma), di stabilire che l'insieme delle funzioni autorizzatorie e/o concessorie concernenti lo *start up* degli impianti produttivi sia per l'appunto attribuito in forma unificata (e con notevoli effetti di semplificazione) ai Comuni, singoli o associati, non ravvisando per esse ragioni sufficienti per derogare alla regola generale stabilita dall'*incipit* del primo comma del nuovo art. 118. Con il decreto legislativo 112 e con il decreto presidenziale 447, il Governo aveva dunque dato corretta applicazione al principio di sussidiarietà, tanto più che, in nome del principio di adeguatezza, lo stesso d.lgs. n. 112 detta poi opportune disposizioni intese ad attivare strumenti di cooperazione dei Comuni con le Province, le Camere di Commercio e le stesse amministrazioni regionali e statali previamente competenti, alle quali possono essere richieste attività istruttorie.

Non si può, a dir il vero, negare che l'interpretazione riduttiva seguita dalla Corte abbia trovato qualche riscontro in diverse disposizioni dei primi regolamenti attuativi

della nuova normativa, peraltro corrette poi “in corso d’opera”. Né che essa sia stata nei fatti seguita dalla maggior parte delle amministrazioni coinvolte (restie a cedere del tutto ai Comuni le competenze loro precedentemente spettanti nella materia)⁴, e sia stata accettata nei fatti dalla stragrande parte delle amministrazioni comunali (timorose ed incerte di fronte alle nuove consistenti responsabilità che avrebbero dovuto assumersi, spesso senza disporre di adeguate risorse umane e tecniche). Né l’uno né l’altro di questi due elementi di fatto può tuttavia contraddire il dato giuridico fondamentale: che il testo legislativo non era né è equivocabile, tanto sul punto del completo conferimento/attribuzione ai comuni di tutte le funzioni amministrative in materia (art. 23, comma 1), quanto sulla conseguente sottrazione delle stesse funzioni alle amministrazioni prima competenti, delle quali i Comuni “*possono* (facoltativamente) *avvalersi*” e alle quali “*possono* (facoltativamente) affidare *singoli* atti *istruttori* dei procedimenti”.

Le sentenze del giudice delle leggi (quanto meno fino a che questo dato legislativo non sia rinnovato, consentendo alla Corte di tornare sulle sue decisioni) vincolano tuttavia le amministrazioni, costrette *bon gré mal gré* a seguire una interpretazione riduttiva della riforma che ha prodotto l’inevitabile effetto di un forte ridimensionamento delle sue potenzialità innovative, lasciando nelle mani della variegata pluralità di amministrazioni in precedenza competenti efficaci strumenti per opporsi a una reale semplificazione, unificazione e accelerazione dei procedimenti di autorizzazione concernenti gli impianti produttivi.

Di fatto, lo sportello unico finiva così ad essere ridotto a poco più di un *front office* unificato, mentre la sopravvissuta frammentazione delle decisioni autorizzative tra diverse amministrazioni e diversi uffici rendeva impossibile mantenere i tempi serrati imposti dalle nuove disposizioni per la conclusione dei procedimenti. E rendeva altresì necessario o comunque conveniente negoziare con ciascuna di esse il merito dei progetti o delle iniziative imprenditoriali. Ma ciò favoriva anche le interessate resistenze di un vasto universo di intermediari (commercialisti, geometri, consulenti, brasseurs d’affaires), che fin dall’inizio avevano contestato la riforma, perchè faceva venir meno la necessità per le imprese di avvalersi dei loro servizi e delle loro relazioni per districarsi nella giungla delle molteplici autorizzazioni richieste per qualsiasi iniziativa imprenditoriale. Finiva così per venire pressoché vanificato uno degli scopi fondamentali della riforma, che era, per l’appunto, alleggerire le imprese dei costi di intermediazioni non necessarie.

Per altro verso, è forse proprio in virtù del prevalere di questa interpretazione riduttiva che molte Regioni hanno rinunciato a radicali contestazioni della nuova disciplina. L’analisi della legislazione regionale in materia di sportello unico per le attività produttive⁵ evidenzia infatti che, malgrado i ricorsi alla Corte Costituzionale proposti da alcune Regioni, il modello dello sportello unico non è stato messo in

⁴ Cfr. per es. Deliberazione G.R. Emilia-Romagna 10 dicembre 2001, n. 2767, *Modifiche ed integrazioni alla Delib. G.R. 26 luglio 1999, n. 1367 recante "Prime indicazioni per la realizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive"* in *B.U. Emilia-Romagna*, 11 febbraio 2002, n. 23.

⁵ Si veda in proposito L.Cici, *la legislazione regionale in materia di sportello unico e distretti industriali, in Regioni e attività produttive*, Milano, 2003.

discussione. Molte delle Regioni che hanno legiferato in materia⁶, infatti, hanno disciplinato in dettaglio il procedimento unico riproducendo il modello prefigurato dal legislatore statale, sia pure spesso configurandolo, in coerenza con la accennata lettura riduttiva, come una sorta di unificazione dei *front office* accompagnata da qualche misura di coordinamento e accelerazione dell'attività di *back office*, che rimangono separate da rigidi compartimenti stagni. Le ulteriori disposizioni regionali concernono prevalentemente il ruolo della Regione, il finanziamento e il sostegno agli sportelli e le misure tese a favorire l'interconnessione, anche per via telematica, tra le amministrazioni, mentre pochissime sono le disposizioni di vera e propria deroga alla normativa statale (ma anche quelle di fattivo sostegno ad una puntuale implementazione della nuova disciplina nella sua interpretazione più innovativa)⁷.

Inadeguata si è rivelata la disciplina istitutiva dello sportello unico anche con riferimento alle specifiche esigenze dei Comuni di minori dimensioni. Da una parte essa non sembra avere sufficientemente considerato le peculiarità degli sportelli consortili dei piccoli Comuni e non ha previsto, per tali peculiari situazioni, forme efficaci di raccordo tra lo sportello consortile e gli organi istituzionali del singolo Comune associato, direttamente interessato all'insediamento produttivo. La lettura riduttiva adottata dalla giurisprudenza costituzionale ha poi certamente aumentato le difficoltà dei piccoli comuni: ad essi manca, ovviamente, la forza politico-contrattuale necessaria per costringere alle collaborazioni amministrazioni statali o regionali restie ad accettare la riduzione delle proprie competenze ad un ruolo ancillare-istruttorio rispetto allo sportello unico.

Muovendo da queste difficoltà, è stata di recente rimessa in discussione la scelta del legislatore del 1998, riproponendo un'ipotesi già a lungo discussa durante i lavori preparatori del decreto legislativo n. 112/1998: quella di conferire l'insieme delle competenze amministrative in materia di start up degli impianti produttivi alle Camere di Commercio anzi che ai Comuni. Si ritenne allora, tuttavia, improponibile una soluzione che avrebbe sottratto alle amministrazioni comunali tradizionali e fondamentali competenze in materia di governo del territorio comunale, da molti ritenute elemento fondante della stessa identità dell'istituzione municipale. E si ripiegò (art. 23, comma 3) sulla previsione di convenzioni fra Comuni e Camere di

⁶ Si vedano in particolare le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998, tra le prime: Regione Toscana L.r. n. 87 del 1998, Regione Abruzzo L.r. n. 11 del 1999, Regione Emilia Romagna L.r. n. 3 del 1999, Regione Liguria L.r. n. 7 del 1999, Regione Lazio L.r. n. 14 del 1999, Regione Marche L.r. n. 54 del 1999, Regione Molise L.r. n. 34 del 1999 e L.r. n. 27 del 2000, Regione Umbria Regione Lombardia L.r. n. 1 del 2000, Regione Piemonte L.r. n. 44 del 2000 e la Regione Puglia L.r. n. 24 del 2000 e la Regione Veneto L.r. 11 del 2001. Si vedano anche alcune leggi di settore quali: Regione Friuli Venezia Giulia L.r. n. 3 del 2001 e Regione Sardegna L.r. n. 37 del 1998.

⁷ La Regione Liguria (LR n. 7 del 1999) ha limitato il procedimento in autocertificazione ai casi che non richiedono il rilascio di autorizzazioni o nulla osta in materia paesistica, sismica, idrogeologica, idraulica, ambientale, naturalistica, del patrimonio artistico e archeologico; la Regione Veneto (LR n. 11 del 2001) ha introdotto un intervento sostitutivo regionale per l'istituzione degli sportelli unici nei comuni inadempienti attraverso la nomina di un commissario *ad acta* cui spetta il compito di stipulare le convenzioni con i Comuni contermini o con la Camera di Commercio, fino a quando il Comune non abbia attivato lo sportello.

Commercio “per la realizzazione dello sportello unico” e dunque sulla attivazione tra gli uni e le altre di moduli collaborativi.

Si deve notare che, peraltro, anche una parte dei grandi Comuni ha registrato esperienze non soddisfacenti nella realizzazione degli sportelli unici per le attività produttive. La causa principale sembra essere la difficoltà dell'autorità politica (Sindaco) ad imporre una reale unificazione delle competenze in materia, oggi disperse fra diverse strutture dell'amministrazione comunale, anch'esse restie a cedere poteri e responsabilità. Anche questa difficoltà si connette tuttavia alla accennata lettura riduttiva. Finché il procedimento unico resta frammentato in una complessa rete di subprocedimenti facenti capo alla autonoma responsabilità di una pluralità di amministrazioni, ne risulta inevitabilmente rafforzata la resistenza di ciascuna articolazione della amministrazione comunale a rinunciare alla titolarità del proprio subprocedimento.

4. Difficoltà, criticità, insufficienze: b) gli aspetti organizzativi

Per quanto attiene alle **difficoltà di ordine organizzativo**, rimandiamo alla comparazione effettuata nelle pagine che seguono da Maria Stella Righettini per gli aspetti di dettaglio.

Tralasciando il consueto, ma non per questo meno rilevante, problema della scarsità di risorse finanziarie e soprattutto professionali, le criticità più rilevanti appaiono le seguenti:

- vi è una difficoltà endogena nel processo di costruzione dello SUAP che ha a che fare con la difficile interazione tra politica e amministrazione a livello comunale; la sostanza può essere riassunta così: il sostegno politico alla iniziativa è considerato fondamentale per evitare il rallentamento o il blocco del processo, e tuttavia rischia di essere soggetto al breve ciclo dell'attenzione proprio purtroppo della politica locale; per converso quando l'iniziativa è assunta dal personale amministrativo vi è certamente maggiore continuità sul piano operativo, ma si riscontrano più difficoltà di integrazione e coordinamento tra gli uffici comunali coinvolti e tra il Comune e le altre amministrazioni; si tratta di un circolo vizioso dal quale è difficile uscire e che si traduce in una collocazione organizzativa dello SUAP che spesso non lo mette al riparo delle tensioni tra servizi comunali;
- un secondo possibile circolo vizioso, di cui si trova evidenza nei casi studiati, riguarda il rapporto tra coordinamento interorganizzativo e interistituzionale e informatizzazione, e può essere così riassunto:
 - se il coordinamento si è svolto a monte del processo di informatizzazione e di costruzione dello sportello, l'integrazione rischia di bloccarsi ai soli partecipanti alla fase di avvio; infatti lo sforzo organizzativo prodotto in essa – in una situazione di scarsità di risorse

- professionali – rende poco appetibile una (ri)apertura del processo decisionale che potrebbe rimettere in discussione i risultati acquisiti;
- o se invece l’informatizzazione ha preceduto il coordinamento, le coalizioni createsi tra gli enti locali e i fornitori di soluzioni informatiche possono costituire un fattore di resistenza al coordinamento e soprattutto alla standardizzazione delle procedure operative; si tratta di un problema ben noto (il peso della “base installata”) nel determinare l’evoluzione dei sistemi informatici, e tuttavia il carattere particolarmente ambizioso dell’innovazione tentata dal SUAP amplifica il rischio di effetti negativi.

In definitiva occorre interrogarsi se un’innovazione di questa portata possa effettivamente essere attuata senza un’attenta e mirata progettazione della fase di implementazione che sia in grado di coniugare il rapporto politica/amministrazione, la cooperazione intra- e inter-istituzionale, la relazione tra amministrazioni erogatrici e clienti (beneficiari finali e intermediari associativi e professionali) e così via. Spontaneamente questa regia non si è realizzata: uno dei limiti della riforma è stato, appunto, aver abbandonato l’attuazione a se stessa, dopo una fase iniziale nella quale l’amministrazione centrale aveva svolto una funzione importante di coordinamento e di supporto.

Ha dunque pesato assai il venir meno del ruolo di “cabina di regia” dell’implementazione del nuovo strumento cooperativo, svolto fino al 2001-2002 dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal soppresso Osservatorio sulle semplificazioni⁸, con la partecipazione attiva delle parti sociali, delle Regioni, degli Enti locali e dei rappresentanti di ciascun ministero); così come ha pesato il venir meno del ruolo (parimenti esercitato dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il sostegno dell’Osservatorio) di monitoraggio dello stato di attuazione dello sportello unico per valutarne l’efficacia, individuare gli eventuali ostacoli da rimuovere e verificarne l’adeguatezza dell’impianto normativo⁹.

Con la soppressione dell’Osservatorio si è interrotta anche un’ intensa attività istituzionale tesa a rimuovere ostacoli e resistenze alla collaborazione con gli sportelli unici da parte delle amministrazioni dello Stato e ad individuare gli ulteriori traguardi dell’innovazione normativa per estendere e rendere più efficace la semplificazione. Ma era ed è invece del tutto ovvio che, per conseguire buoni livelli di efficacia e operatività degli sportelli unici, occorre garantire ai Comuni e in specie ai Comuni minori un forte supporto politico e amministrativo (in varie forme ipotizzato, del resto, già dagli art. 23 e 24 del decreto istitutivo). Malgrado i significativi progressi

⁸ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Osservatorio sulle semplificazioni, *Relazione sulla attività svolta, anno 1999 e anno 2000*.

⁹ Sulla base delle indicazioni dell’Osservatorio, il Governo, nel maggio del 2000, aveva approvato un *action plan* sullo sportello unico. L’obiettivo del piano era la diffusione degli sportelli unici su tutto il territorio nazionale in modo da coprire almeno il 90% della popolazione attraverso le seguenti azioni: a) innovazioni regolamentari (approvate con le modifiche al dPR. n.447); b) iniziative tese ad intervenire in via amministrativa per rimuovere ostacoli e resistenze (circolare ai vigili del fuoco); c) programmi di sostegno; d)ulteriori innovazioni legislative (modifiche alla disciplina della Conferenza dei servizi approvate con la legge n.340 del 2000). V. anche F. Ferrara (a cura di), *Piani di azione e politiche di innovazione. Il caso dello sportello unico*, Roma, 2003.

realizzati nella diffusione degli sportelli associati, frutto del programma di sostegno “chiavi in mano” varato con l’*action plan* governativo del 2000, è rimasta largamente insoddisfatta l’esigenza di incentivare l’associazionismo intercomunale e di generalizzare esperienze in grado di coniugare efficacemente la presenza dello sportello associato con la valorizzazione del ruolo dei singoli Comuni.

Più in generale, il sistema amministrativo è rimasto prigioniero, in gran parte dei casi, del seguente dilemma: fino a quando non verranno attribuite ai Comuni risorse finanziarie e competenze specialistiche adeguate, essi non saranno in grado di svolgere direttamente le attività istruttorie indispensabili per prendere le decisioni amministrative concernenti gli impianti produttivi, obbligandoli a richiedere la cooperazione delle amministrazioni statali e regionali dotate delle risorse e della professionalità necessarie. Ma queste, rafforzate dalla interpretazione riduttiva adottata dalla Corte costituzionale, hanno condizionato sovente la loro collaborazione alla rinuncia dei Comuni a rivendicare competenze decisionali che le stesse amministrazioni statali o regionali detenevano in passato e che hanno ora con successo difeso anche contro le disposizioni della legge. E così, le *best practices*¹⁰ finora registrate in materia di sportelli unici sono relativamente isolate e per lo più riconducibili a esperienze di eccellenza sul piano della cooperazione fra le amministrazioni (del resto, il tema della cooperazione interistituzionale nella *governance* delle moderne società complesse è – com’è noto – del tutto ineludibile).

5. Difficoltà, criticità, insufficienze: c) i problemi tecnologici

Le **criticità tecnologiche** non sono meno vistose. Si sono registrate difficoltà nella implementazione dello sportello telematico (previsto dallo stesso decreto legislativo n. 112) e, soprattutto, della gestione telematica del procedimento nel suo insieme (dunque nell’attività di *back office*), innovazione decisiva per conseguire un significativo abbattimento dei tempi di conclusione del procedimento. Tali criticità sono legate alle problematiche generali di implementazione del piano di *e-government* del 2000 e dei suoi successivi aggiornamenti (forti ritardi nella diffusione della carta di identità elettronica, nell’uso della firma digitale, nella gestione automatizzata dei flussi documentali, nella stessa realizzazione di connessioni in banda larga tra gli uffici e le amministrazioni)¹¹.

Così, il processo di integrazione dei back-offices non risulta in molti casi nemmeno avviato. Malgrado l’enfasi che in tutti questi ultimi anni è stata data al front-office, all’epoca della ricerca non risultava essere stata presentata nemmeno una istanza in via telematica. La multicanalità resta a livello di progetto. L’unica forma di integrazione realizzata è stata quella del pagamento unificato, ma esso avviene ancora in forma cartacea.

¹⁰ Fornez, *Comuni e imprese. 56 Best practices di sportello unico*, Roma, 2002.

¹¹ Cfr. ASTRID, *Il codice delle pubbliche amministrazioni digitali: prime osservazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2005. E cfr. ora il parere n. 11995/04 della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, in <http://www.astridonline.it/E-governme/Codice-del/index.htm>

E' interessante notare che nemmeno il primo livello di e-government, quello unidirezionale ed informativo, appare raggiunto: nell'indagine di customer satisfaction che abbiamo compiuto a Siena e Carrara uno dei punteggi più bassi raggiunti riguarda il livello di aggiornamento delle informazioni contenute nel sito dello SUAP e la soddisfazione più bassa in assoluto riguarda la possibilità di interazione on line.

Insomma non solo lo sportello unico per le attività produttive non ha mantenuto le promesse di integrazione, ma per molti versi rappresenta una incompiuta.

6. E' necessaria un'autocritica?

In conclusione, la ricerca svolta ci consegna un'immagine contraddittoria e tutt'altro che interamente positiva dei risultati di questa importante innovazione.

Questa conclusione, vale la pena di sottolinearlo, non sembra dipendere dai fattori che usualmente spiegano il fallimento delle riforme. Nella Toscana che abbiamo indagato non solo l'amministrazione locale è più che soddisfacente sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza, ma l'infrastruttura tecnologica è all'avanguardia in Italia (è certamente il caso di Siena) e l'adesione politica allo spirito della riforma entusiasta.

Può essere che l'errata impostazione concettuale delle strategie di e-government nella passata legislatura – tutte centrate sul front-office e su un approccio per progetti poco capace di incidere in profondità a livello di sistema – abbia giocato un ruolo e certamente il sostanziale blocco della riforma amministrativa non ha per nulla aiutato. Tuttavia si tratta di giustificazioni solo parziali che non sono in grado di spiegare interamente perché una delle innovazioni che doveva costituire il simbolo della trasformazione della pubblica amministrazione italiana, dopo un avvio promettente, stia sostanzialmente segnando il passo.

Bisogna chiedersi con un certo grado di brutale franchezza se non è possibile che nel disegno della riforma ci fossero errori concettuali, e se gli operatori sul campo non abbiano magari visto, con maggiore chiarezza del legislatore, come entro certi limiti il gioco non valesse la candela, perchè le difficoltà da superare erano tutto sommato eccessive e i benefici attesi troppo scarsi.

E' anche possibile che ad essere errata fosse la scelta di centrare tutto sul Comune e che avessero ragione coloro che ritenevano le amministrazioni locali troppo deboli per poter svolgere la regia di una trasformazione di questa portata e suggerivano di spostare le competenze sulle Province o sulle Camere di Commercio.

Col senno di poi non c'è dubbio che degli errori sono stati commessi. Come minimo si sono sottovalutate le resistenze che una riforma di questa portata avrebbe generato, a partire da quella degli organi giurisdizionali e di controllo: resistenze ad accettare uno spostamento sostanziale delle competenze da organismi tecnici

dell'amministrazione statale e regionale (i Vigili del Fuoco e le ASL in primo luogo) alla amministrazione comunale. La "invenzione" dello sportello unico come "procedimento di procedimenti", che di fatto ha depotenziato la riforma, ha costituito da questo punto di vista il passaggio chiave. Una volta ridotto lo SUAP a semplice punto di interfaccia tra amministrazione e imprese, non titolare dei relativi poteri, è stato facile mostrare come, appunto, il "gioco non valesse la candela", dal momento che si traduceva in una semplice innovazione procedurale. Forse, da questo punto di vista, ha giocato anche il nome prescelto, nella misura in cui la parola sportello evocava immediatamente solo un front office.

Correlativamente è stata anche sopravvalutata, forse, la domanda di cambiamento. Si è immaginato ad esempio che i Comuni, investiti dei nuovi poteri, ne rivendicassero l'esercizio. In realtà così non è stato: posti di fronte alla già citata interpretazione giurisprudenziale ed alla necessità di superare resistenze da parte dei cosiddetti enti terzi, i Comuni, con poche eccezioni, hanno ritenuto tutto sommato preferibile evitare le responsabilità connesse ad un pieno esercizio dei poteri e attribuire le eventuali colpe per i ritardi alla scarsa cooperazione delle amministrazioni statali e regionali.

In parte questa fuga dalle responsabilità aveva anche motivazioni interne all'organizzazione comunale. In realtà, a parte i pochi casi nei quali lo SUAP è stato posto alle dirette dipendenze e sotto la diretta responsabilità del Sindaco e/o del Direttore Generale, la scelta organizzativa prevalente è stata tra la collocazione all'interno dell'Ufficio Tecnico o quella nell'ambito dell'Assessorato alle Attività Produttive. Nel primo caso a soffrirne era la dimensione più propriamente amministrativa e quella promozionale del servizio. Nel secondo è stato il rapporto tra autorizzazioni amministrative e pratiche edilizie a divenire critico.

In realtà, e più in generale, la mancata unificazione delle competenze tra Comune e enti terzi, ha avuto conseguenze di rilievo e si è spesso riflessa nel mancato coordinamento all'interno stesso dell'amministrazione municipale. In definitiva, se lo SUAP è solo il luogo dove si dà inizio ad una pluralità di procedimenti, non rileva più di tanto il fatto che di alcuni di essi sia titolare lo stesso ente. Il risultato comunque è stato spesso l'attribuzione della responsabilità dello SUAP a un dirigente di livello intermedio, che non poteva giocare nemmeno il ruolo di *primus inter pares* con i suoi colleghi comunali.

Si è poi sopravvalutata la domanda da parte delle imprese. L'innovazione ha cioè presupposto che il singolo imprenditore fosse interessato ad attivare un servizio che avrebbe migliorato significativamente la "qualità della vita" della sua impresa riducendo i costi amministrativi e i tempi di attesa.

In realtà si è probabilmente ignorato il fatto che il rapporto tra impresa e amministrazione spesso non è diretto, ma è mediato da intermediari. Nella maggioranza dei casi si tratta di professionisti – tipicamente geometri, più raramente commercialisti o ingegneri – che sono tutti personalmente contro-interessati ad un "eccesso di semplificazione". Non solo esso potrebbe mettere in discussione l'utilità della loro funzione di mediazione – tipica di un certo "terziario arretrato" – ma per di

più esso non consentirebbe di scaricare la responsabilità dei fallimenti su una amministrazione la cui inefficienza è data per scontata nella coscienza collettiva (anche al di là dell'effettiva realtà). Né il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali è in grado di risolvere il problema: spesso esse vivono il conflitto di interessi derivante dal fatto che da un lato pretendono di rappresentare i propri associati a 360 gradi, e dall'altro offrono ad essi servizi in concorrenza con i già menzionati professionisti.

L'interesse che le singole imprese avrebbero alla disintermediazione delle loro relazioni con le amministrazioni pubbliche non riesce quindi ad esprimersi compiutamente, ed anzi il coinvolgimento delle associazioni nei "protocolli di intesa" di cui è disseminata la storia degli sportelli unici tende a rinforzare lo status quo.

Torneremo su questo punto nel prossimo paragrafo, ma per il momento occorre ribadire che il pieno successo dello SUAP dipende anche dalla capacità di tener conto degli interessi degli intermediari e di coinvolgerli nell'innovazione, in modo analogo a quanto è stato fatto in materia fiscale con i commercialisti e i CAF, in materia di registro delle imprese con i notai, e da ultimo, dopo una serie di fallimenti, in modo analogo a quanto è stato fatto con le scuole guida nella attuazione dello sportello unico degli automobilisti.

Si è trattato, dunque, di una riforma concettualmente sbagliata? O come minimo troppo ambiziosa? A costo di sembrare ostinati, noi riteniamo di dovere rispondere negativamente a queste domande. L'attribuzione delle competenze in materia di impianti produttivi ad enti più solidi (almeno sulla carta) dei Comuni come le Province o le Camere di Commercio avrebbe probabilmente amplificato piuttosto che ridurre gli inconvenienti ricordati.

Da un lato infatti il non essere titolare di nessuna delle principali competenze unificate in capo allo sportello non avrebbe certamente facilitato questi soggetti a superare il mero ruolo di front office che costituisce il principale limite degli attuali SUAP. In secondo luogo la chiave dell'innovazione sta nel coniugare i poteri amministrativi con le autorizzazioni urbanistiche ed edilizie di cui sono comunque titolari i Comuni: non attribuire a questi ultimi un ruolo centrale rischia di amplificare e non di ridurre i problemi delle relazioni interistituzionali.

In realtà l'unica vera alternativa alla strada intrapresa con l'istituzione degli SUAP è quella, annunciata più che effettivamente praticata, dal governo Berlusconi nel 2004: generalizzare la Denuncia di Inizio Attività coniugandola con il silenzio assenso. E tuttavia si tratta di un percorso impervio e pericoloso: nella misura in cui tende a depotenziare il ruolo dell'amministrazione, espone sia le imprese che gli uffici pubblici a rischi non piccoli e in definitiva sembra prefigurare che la migliore amministrazione possibile...è quella che non c'è o non fa nulla. Una logica - a parere di chi scrive - assolutamente inaccettabile.

Insomma la strada era quella giusta, ma è mancata una strategia realistica di attuazione. E' su questo terreno che vanno ricercati e adottati rimedi efficaci.

7. Una strategia per il rilancio

A nostro parere, e correlativamente ai problemi che sono stati incontrati nella fase di implementazione degli SUAP, una strategia di rilancio deve avere una triplice articolazione.

Anzitutto è necessaria una **strategia istituzionale**. Come abbiamo già detto l'elemento essenziale della innovazione – l'attribuzione della responsabilità principale e dunque delle competenze decisionali alle amministrazioni comunali – deve restare immutato. Ma con alcune modifiche e precisazioni.

L'intera vicenda dello sportello ha, innanzitutto, sofferto di alcune incertezze di impostazione sul tema della estensione delle competenze. Anche se le norme si riferiscono esplicitamente non solo alla localizzazione e realizzazione di nuovi impianti, ma anche alla modifica, rilocalizzazione, ampliamento e ristrutturazione di quelli esistenti, di fatto la finalizzazione principale è per lo più limitata alla nascita di nuovi insediamenti produttivi. Questa restrizione alla dimensione autorizzativa degli impianti produttivi nuovi ha forse agito da remora alla piena operatività dello sportello: dopo tutto il numero delle relative pratiche è relativamente ridotto e può non giustificare lo sforzo organizzativo e tecnologico implicito nella piena reingegnerizzazione dei relativi processi. Inoltre le diverse caratteristiche tecnologiche dei processi produttivi sono tali da rendere difficile la routinizzazione delle procedure.

Rispetto a questa interpretazione restrittiva dell'operatività dello SUAP basterebbe probabilmente affermare che la competenza dello sportello si deve estendere all'intero arco dei provvedimenti amministrativi concernenti gli impianti produttivi, e forse, ancora più ampiamente, all'intero arco dei provvedimenti amministrativi concernenti le attività delle imprese – siano esse industriali, artigianali, commerciali, eccetera – sul territorio. In realtà questa interpretazione è già quella corrente in molti sportelli, ma ribadirla attraverso una normativa nazionale può aiutare a dissipare gli equivoci. La qualificazione territoriale serve a distinguere una serie di altre interazioni tra imprese e PA – ad esempio in materia fiscale – che appare più opportuno tenere separate.

La seconda dimensione istituzionale che è opportuno affrontare riguarda l'integrazione verticale e soprattutto i rimedi da adottare in caso di inerzia comunale. Qui il riferimento è alla problematica dei controlli sostitutivi e delle responsabilità sostitutive degli enti di livello superiore (le Comunità Montane o altre forme associative, le Province, più difficilmente le Camere di Commercio, la cui competenza, peraltro essenziale, le candida a divenire semmai il principale strumento di supporto e di consulenza/assistenza alle attività degli SUAP).

Da ultimo, ma non per ultimo, appare necessario superare l'interpretazione riduttiva che ha finito per depotenziare l'effettiva portata della riforma, riducendo gli SUAP a meri collettori di una serie di provvedimenti endoprocedimentali ancora saldamente gestiti da una pluralità di amministrazioni. Occorre in altri termini ribadire in modo inequivocabile che il cuore del nuovo istituto sta nella effettiva unificazione delle competenze autorizzative in capo un'unica amministrazione (il Comune singolo o associato) tenuta a gestirla mediante un unico ufficio automatizzato.

A tal fine, occorre operare nell'unico modo possibile: una nuova disposizione legislativa che definisca il complesso delle funzioni autorizzatorie in materia come funzione fondamentale dei Comuni, ai sensi del secondo comma, lettera p, dell'articolo 117 della Costituzione; Una disposizione siffatta avrebbe potuto trovare collocazione nel decreto delegato previsto dall'art. 2 della cd. legge La Loggia (Legge 5 giugno 2003, n.131)¹²; e può ora trovare collocazione nella attuazione della delega che il Governo si appresta a chiedere al Parlamento per la riforma del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali e per la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Si tratterebbe, come è evidente, di una letterale riproposizione di quanto già stabilisce l'art. 23, primo comma, del decreto legislativo 112/1998: ma facendo di questa disposizione, in modo esplicito, una norma di attuazione del disposto dell'art. 117, seconda comma, lettera p, della Costituzione, si toglierebbe ogni pretesto a quelle contestazioni da parte delle amministrazioni statali e regionali, che hanno finora ostacolato la piena funzionalità degli sportelli unici. Insomma, di fronte alla sostanziale inattuazione implicita nella concezione dello sportello unico come "procedimento di procedimenti", è certamente opportuno re-intervenire in via legislativa con una disposizione che consenta di ripristinare l'interpretazione letterale degli articoli 23/25 del decreto legislativo 112, secondo la quale il procedimento in questione uno solo, di esso è titolare il Comune e i cosiddetti endo-procedimenti altro non sono che attività istruttorie per le quali è possibile (ma non indispensabile) il ricorso alle capacità tecniche degli enti terzi.

E' poi necessaria una chiara **strategia organizzativa**. Qui i punti da enfatizzare, a parte la già ricordata esigenza di far ripartire quella "cabina di regia" che nella fase immediatamente successiva all'istituzione del SUAP era stata costituita dal Dipartimento delle Funzione Pubblica, e al suo interno dall'Osservatorio per le semplificazioni, sembrano i seguenti:

- per quanto riguarda l'attività informativa dello sportello unico la dimensione ottimale per l'organizzazione del servizio di supporto è indubbiamente quella regionale; le regolazioni che incidono sulle imprese infatti possono venire modificate dalla legge regionale e pertanto, mentre l'organizzazione a livello superiore non ha alcuna ragion d'essere, quella a livello inferiore presenta necessariamente duplicazioni ampiamente evitabili; inoltre, come abbiamo visto, la dimensione locale presenta rilevanti criticità agli occhi delle imprese; del resto lo sforzo necessario per tenere costantemente aggiornata la dimensione informativa dello sportello è certamente rilevante e pertanto l'unificazione della funzione di supporto può migliorare sia la qualità che l'economicità del servizio; in sostanza si tratta di creare – anche in outsourcing e comunque avvalendosi delle competenze presenti nella rete dei servizi locali – un centro regionale che fornisca, e aggiorni in tempo reale, la sezione informativa degli sportelli unici ;
- la dimensione regionale è probabilmente la più adeguata anche per quanto attiene alla standardizzazione dei processi; qui non si tratta tanto di organizzare un

¹² Sull'art. 2 della legge La Loggia, vedi il commento di F. PIZZETTI, *L'articolo 2*, in F. Bassanini e altri, *La legge La Loggia*, Rimini, 2003.

servizio potenzialmente sostitutivo, quanto piuttosto di organizzare un tavolo di consultazione permanente tra i soggetti interessati, in modo da far convergere gradualmente le pratiche in uso nei vari settori di attività e nelle differenti porzioni del territorio; da questo punto di vista l'uso di strumenti di cooperazione *on line* può al tempo stesso elevare la cultura informatica dei partecipanti e facilitare l'interazione continua degli stessi (content management system, forum on line, trouble ticketing, ecc.);

- un ulteriore fattore di successo da non sottovalutare è il coinvolgimento degli intermediari tra le imprese e le pubbliche amministrazioni, siano essi i soggetti associativi o quelli professionali; in particolare occorre sviluppare al massimo la convenienza di questi soggetti ad utilizzare lo sportello unico nella sua versione telematica (ad esempio attraverso la predisposizione di canali privilegiati di accesso) al fine di migliorare la qualità dei servizi che sono in grado di fornire ai loro clienti; nella stessa direzione va uno sforzo di formazione/consultazione permanente di cui c'è qualche timido esempio nei casi studiati;
- parimenti occorre sviluppare una strategia che, per usare una categoria ormai entrata nel gergo politico amministrativo, possiamo chiamare di multilevel governance; ciò implica, da un lato, il pieno coinvolgimento con funzioni di supporto e/o di supplenza, delle Province e delle Comunità Montane; d'altro lato però è necessario il coinvolgimento dell'amministrazione periferica dello Stato (si pensi ai Vigili del Fuoco ed alle Soprintendenze) e di pezzi rilevanti del sistema regionale (ARPA, ASL, eccetera); in questa direzione il rilancio – dopo il blocco totale decretato dal Governo Berlusconi – dell'Ufficio Territoriale del Governo può costituire un elemento significativo capace di dare consistenza organizzativa ed istituzionale agli sforzi di coordinamento che oggi si basano essenzialmente sulla moltiplicazione poco controllata dei protocolli di intesa; più in generale, il rilancio del ruolo del corpo prefettizio al servizio delle strategie di rinnovamento dell'amministrazione sul territorio appare senz'altro un elemento chiave della governance multilivello anche nel settore dei rapporti tra imprese e PA;
- un passaggio chiave della strategia organizzativa è costituito dalla alleanza col sistema camerale, per quanto riguarda all'attività informativa degli sportelli unici, alla assistenza alle imprese, e alla diffusione e generalizzazione dell'uso della carta di firma digitale; l'obbligo di comunicazione on line con il Registro delle imprese è infatti stato di grande rilevanza nella diffusione delle *smart card* per la firma digitale, che possono a buon diritto essere considerate lo strumento principale di accesso alla infrastruttura telematica complessiva; si tratta peraltro di un'infrastruttura ampiamente sottoutilizzata e che invece, attraverso una penetrante opera promozionale, può essere recuperata ad un uso più ampio, tra cui l'accesso allo SUAP costituisce senz'altro la applicazione più ovvia;
- infine una questione molto delicata è costituita dalla collocazione organizzativa dello sportello all'interno dell'amministrazione comunale; ovviamente non spetta alle istituzioni di livello superiori immischiarsi negli *interna corporis* dei Comuni, e tuttavia, soprattutto negli enti di maggiori dimensioni, si tratta di un problema rilevante a causa delle gelosie tra assessorati spesso rinforzate dalla natura coalizionale delle

maggioranze di governo; non è facile immaginare che cosa possa essere fatto a livello centrale o regionale al riguardo, ma certo l'attribuzione diretta alla responsabilità del Sindaco e/o del Direttore/Segretario Generale potrebbe aiutare non poco ad affermare la centralità dello sportello nella strategia di relazione tra l'amministrazione pubblica nel suo insieme e il mondo delle imprese; per quanto riguarda gli sportelli consortili costituiti da più comuni associati, occorre prevedere e attivare strumenti efficaci di stretta e flessibile cooperazione con le istituzioni del comune direttamente interessato all'impianto o alla attività produttiva

Infine è essenziale una **strategia tecnologica** se è vero, come crediamo, che sulla dimensione telematica degli sportelli unici si giochi un pezzo importante dell'intero processo di e-government. Gli elementi essenziali di tale strategia sono:

- il rovesciamento dell'impostazione seguita nella precedente legislatura, ponendo la massima enfasi sull'interconnessione dei back office, rispetto all'attenzione quasi ossessiva che è stata finora prestata ai "portali"; che questa debba essere la priorità ASTRID lo ha ribadito più volte¹³, non è quindi necessario tornarci ancora; in prima battuta le amministrazioni dovranno attuare sui propri sistemi di back office interventi per consentire alle altre amministrazioni di accedere ai propri dati e ai propri servizi, con priorità per l'accesso a informazioni di natura certificatoria. Si tratta di intervenire sulle applicazioni *legacy* caso per caso e in modo conforme agli standard tecnici di interoperabilità e agli standard applicativi (semantici) di interoperabilità.
- in secondo luogo occorre stimolare al massimo la comunicazione on line tra le amministrazioni coinvolte nel procedimento e tra gli utenti e lo sportello, secondo le modalità di sicurezza definite dall'impostazione generale del codice dell'amministrazione digitale per il documento informatico e la firma digitale (carte di identità elettroniche, carte dei servizi, carte di firma digitale); ciò significa la progressiva disattivazione dei sistemi di autenticazione basati su username, password e PIN, che hanno già raggiunto un livello non facilmente sopportabile. Ciò può avvenire attraverso tre passaggi non necessariamente sequenziali:
 - il primo passaggio è già stato definito in via legislativa, ma non risulta ancora effettivamente operativo: si tratta dell'obbligo di comunicazione digitale tra amministrazioni; evidentemente tale passaggio_sarebbe del tutto implicito a valle della interconnessione dei back office di cui abbiamo appena detto; anche in assenza di tale disponibilità, tuttavia, è possibile immaginare che un simile obbligo possa essere rapidamente implementato; da un lato lo sforzo per adeguare tutti gli uffici pubblici alle necessarie modalità di sicurezza è in definitiva abbastanza contenuto e d'altro lato il passaggio dal documento cartaceo a quello informatico può essere

¹³ V. ASTRID, *Raccomandazioni per l'attuazione del programma dell'Unione in materia di e-government*, a cura di A. OISNAGHI, in http://www.astridonline.it/E-governme/Materiali/Osnaghi_Raccomandazioni-per-il-Piano.pdf

anche fatto attraverso tecnologie alla portata di chiunque (scannerizzazione e trasmissione in pdf); in ogni caso l'inadempienza a tale obbligo dovrebbe far scattare i poteri sostitutivi già ricordati;

- In un secondo tempo, l'obbligo di comunicazione digitale con il SUAP può essere esteso a tutti i soggetti che sono già tenuti a comunicare in via telematica con il Registro delle imprese (le società di capitali) e che già dispongono pertanto della carta di firma digitale; si tratta di un passaggio che deve necessariamente accompagnarsi al precedente, ma che non comporta nessun significativo onere aggiuntivo per questa categoria di imprese;
- infine si può immaginare una estensione dell'obbligo di comunicazione digitale a tutti gli interessati, analogamente a quanto è stato compiuto in materia fiscale; si può discutere se tale estensione debba essere graduale oppure avvenire attraverso un *big bang*; probabilmente la soluzione più appropriata è quella di un *big bang* programmato con un congruo anticipo (due anni, ad esempio) e utilizzando tale periodo per il progressivo adeguamento degli intermediari (geometri, commercialisti, associazioni imprenditoriali, eccetera); è la via seguita, con successo, per l'informatizzazione dell'amministrazione fiscale e la digitalizzazione delle dichiarazioni dei redditi.

- della strategia tecnologica devono far necessariamente parte anche gli strumenti di supporto alle amministrazioni minori; tra le proposte di Astrid vale senz'altro la pena di menzionare la costituzione di centri servizi per fornire in modalità ASP agli enti locali l'erogazione dei servizi di *front-end* promuovendone anche la omogeneizzazione per aree territoriali; una gestione aggregata in un centro servizi non implica la rinuncia della amministrazione ad eventuali personalizzazioni del servizio secondo le proprie esigenze: le applicazioni di front-end possono essere infatti generate in modo automatico partendo da descrizioni informatiche dei procedimenti amministrativi tipici di ciascun ente; i centri servizi potranno, più facilmente dei singoli enti, adottare politiche di riuso delle soluzioni disponibili e si troveranno anche nella condizione migliore per utilizzare componenti e piattaforme tecnologiche *open source*, determinando così una riduzione dei costi iniziali di progettazione (anche se non una riduzione dei costi di esercizio) e la possibilità di una forte accelerazione della realizzazione dei progetti.

Si tratta soltanto di alcuni elementi di una strategia che ha bisogno comunque di riuscire a svilupparsi nel corso del tempo e progressivamente riadattarsi alle mutate circostanze.

Da questo punto di vista la riunificazione – operata dal Governo Prodi – delle funzioni in tema di riforma dell'amministrazione e di e-government in capo a un

unico responsabile politico (il Ministro per le riforme e l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche) rappresenta certamente un positivo punto di partenza.

Ma è solo un punto di partenza, necessario ma non sufficiente. La ricostituzione di una vera e unitaria cabina di regia che declini in modo coerente innovazione istituzionale, organizzativa e tecnologica in una dimensione multilivello richiederà una forte determinazione politica e una forte e continuativa azione amministrativa.