

Gruppo di lavoro “La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali”

Verbale della quinta riunione del 11 maggio 2006

F. Bassanini introduce la riunione ricordando come lo Sportello unico per le attività produttive nasca dalla delega contenuta nella legge 59, sulla base di principi che dovevano tendere a razionalizzare la distribuzione dei compiti e delle funzioni. Il fondamento costituzionale era rappresentato dall'art. 128 v.t., mentre quello legislativo si rinviene nell'art. 23 del d. lgs. 112/98 di cui ricorda contenuti e finalità. Su questa disciplina, che aveva l'evidente intento di semplificare e concentrare, si è poi inserita un'attività di normazione secondaria in cui è apparsa evidente quantomeno un'incertezza sull'avvenuta attribuzione di tutte le funzioni in materia al comune. La giurisprudenza della Corte ha d'altra parte affermato l'idea che si sia riconosciuto al comune il compito di gestire un procedimento di procedimenti. Tutto ciò ha finito per convalidare un'interpretazione ormai dominante per cui il Suap realizza essenzialmente una semplificazione dei front office, dando alle imprese la possibilità di presentare un'unica domanda ed ottenere un unico provvedimento finale, dietro al quale si innestano tuttavia una serie di endoprocedimenti diversi.

P. Galeone illustra il materiale del Formez dando conto in particolare di un censimento compiuto sugli sportelli funzionanti, che copre il 33,2% dei comuni. E' considerato operativo lo sportello che abbia rilasciato almeno un provvedimento finale.

F. Bassanini chiede se sulla base di questi dati si possa concludere che ormai tutte le pratiche passano per lo sportello.

P. Galeone risponde negativamente evidenziando che c'è una doppia circolazione dei procedimenti o con la procedura del Suap o con quella precedente. Nello stesso territorio ci sono pratiche che passano per lo sportello e altre che non ci passano.

F. Bassanini ritiene che dal momento in cui la legge è a regime il ricorso al Suap dovrebbe essere obbligatorio. Sottolinea come non vi sia certezza sulla percentuale dei procedimenti che entra dentro questi dati.

P. Galeone ritiene che alla domanda se il Suap funzioni o meno si debba rispondere che funziona, anche se in una versione indebolita.

Anche secondo M. Morciano il problema è capire quali procedimenti effettivamente stiano dentro questi dati.

P. Galeone sottolinea invece come i problemi di diffusione siano molto forti, anche se la tendenza è in aumento. Nei piccoli comuni sono stati fatti molti sportelli associati, ma non hanno funzionato in modo univoco, potendosi distinguere tre diversi modelli di funzionamento.

F. Bassanini chiede se vi siano buone pratiche, cioè sportelli che funzionano bene, in cui i tempi previsti sono rispettati e le pratiche passano tutte per lo sportello. Se la risposta fosse affermativa, ci si dovrebbe domandare perché non si riesce a replicare il modello su tutto il territorio nazionale.

Ferrara evidenzia che la best practice può essere anche uno sportello dove alcune pratiche non passano. In ogni caso dove gli sportelli funzionano, i tempi non solo sono rispettati ma addirittura ridotti rispetto a quelli previsti dalla legge.

F. Bassanini si chiede inoltre se non avendo realizzato il modello, cioè l'unificazione effettiva dei procedimenti, il buon funzionamento dello sportello non debba forse essere attribuito a condizioni peculiari di efficienza di singole amministrazioni.

G. P. Rossi rileva come se i dati a disposizione sono limitati, prima di dire se lo sportello ha funzionato sarebbe opportuno verificare bene cosa vuol dire per un ufficio funzionare o meno. Ribadisce che se non ci interroghiamo sulle ragioni che determinano la complessità è difficile risolverla.

P. Galeone evidenzia come un altro aspetto importante è quello dell'esistenza di un clima cooperativo tra le amministrazioni che favorisce la diffusione dello sportello.

M. De Forgellinis illustra la sua esperienza nei due Suap del comune di Roma. Uno dei principali problemi di organizzazione dello sportello è stato quello di stabilire sotto quale profilo debba essere sentita l'amministrazione per la quale viene richiesta l'autorizzazione. In alcune realtà regionali le normative disciplinano questo aspetto con sufficiente chiarezza. Dove invece è rimesso alla responsabilità dello sportello in quanto tale, rappresenta uno dei principali intoppi che bloccano i procedimenti.

A. Pajno ritiene che il modello che va preso in considerazione non sia quello della giustapposizione delle decisioni. Il Suap pone un problema di competenze, ma soprattutto di sovrapposizione di decisioni amministrative contigue. Una volta definito

l'ordine delle competenze, bisogna affidare la decisione finale al soggetto che sia in grado di farlo.

A. Natalini ritiene che c'è un piano organizzativo della vicenda per cui il Suap funziona dove l'amministrazione funziona. Dal punto di vista dell'azione di diffusione ritiene piuttosto difficile arrivare ad un sistema vincolante che imponga le buone pratiche. Sotto il profilo funzionale, evidenzia come gran parte delle competenze siano regionali. Va fatto un accordo con le regioni e non pensa che l'idea di prendere le funzioni e spostarle ex 117, comma 2, lett. p. sia la migliore. Spostare le funzioni significa poi spostare le risorse. Nel breve periodo bisogna concentrarsi sulla parte di adempimenti aggredibile in tempi brevi.

S. Paparo sottolinea come non ci sia dubbio che lo sportello abbia funzionato come unica interfaccia per le imprese molto a macchia di leopardo. Segnala tuttavia due fattori di successo: ha funzionato laddove c'era una forte volontà politica di farlo funzionare e laddove sono state coinvolte ed hanno avuto un ruolo le associazioni imprenditoriali. Si deve continuare a lavorare sul fronte delle competenze e della semplificazione procedimentale.

B. Biagini porta la sua esperienza di responsabile dello sportello unico di un comune della Toscana. I problemi sono rappresentati dalla mancata definizione normativa del coordinamento tra regione e provincia e dal fatto che la regione ha trattenuto tutta una serie competenze.

G. C. De Martin ritiene che uno strumento che sulla carta è disponibile è quello del potere regolamentare degli enti locali e sarebbe opportuno riuscire a farlo emergere in tutte le sue potenzialità.

F. Bassanini ricorda in conclusione che la riunione odierna era stata pensata come un momento di riflessione intermedio mentre i diversi sottogruppi cominciavano a produrre i primi materiali di riflessione. Quella del Suap non è l'unica chiave con cui possono essere affrontati i problemi della semplificazione, ma è solo uno degli strumenti. Da oggi sembra emergere che si tratta comunque di uno strumento che può portare benefici; che dall'applicazione fatta finora tali benefici sono comunque molto legati all'efficienza delle amministrazioni che concorrono all'esercizio delle funzioni e alla loro disponibilità a cooperare. Ci sono state buone pratiche, ma non c'è stato un effetto trascinarsi. Si può migliorare ma si deve ragionare se si possa forzare

un'applicazione più forte del modello, bypassando la legge regionale attraverso la legge statale ex art. 117, comma 2, lett. p e introducendo elementi premiali più significativi.