

**ASSOLOMBARDA**

**Progetto Semplificazione**

**GLI SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITÀ  
PRODUTTIVE:**

**UN'OCCASIONE MANCATA O UNO  
STRUMENTO PER LA  
SEMPLIFICAZIONE?**

**Considerazioni introduttive**

**Marzo 2007**

## **1. Semplificazione e competitività**

Molte ricerche hanno cercato di identificare i costi dell'eccesso di carichi regolativi e di oneri burocratici per le imprese, per i cittadini e per le stesse amministrazioni pubbliche. Al di là delle specifiche quantificazioni, quello che emerge dalle analisi è che l'incidenza dei costi da regolazione e dei costi burocratici sulla competitività del sistema economico-produttivo è in Italia particolarmente elevata e non più sostenibile.

La domanda di semplificazione e, in particolare, la percezione dell'assoluta necessità di politiche di semplificazione finalizzate a sostenere la competitività del sistema paese è forte da parte del mondo produttivo, che chiede di passare con decisione **dalla "semplificazione annunciata" alla "semplificazione percepita"**, che abbia risvolti concreti e misurabili.

Occorre affrontare il tema della semplificazione da tutti i punti di vista: semplificazione normativa, per aumentare la chiarezza di norme e regolamenti e razionalizzarne i contenuti, ma anche e soprattutto semplificazione a livello amministrativo per incidere in modo concreto sull'operatività quotidiana delle imprese italiane, lavorando su tempi e costi degli adempimenti burocratici / amministrativi e sulle modalità del loro espletamento anche attraverso una riorganizzazione dei processi della PA.

## **2. Offerta di semplificazione: gli sportelli unici per le attività produttive**

Molti sono gli strumenti che sono stati messi in campo, a partire dagli anni novanta, per favorire una semplificazione dei rapporti cittadini / impresa e PA; spesso, tuttavia, i risultati non sono stati all'altezza delle aspettative o successivi ripensamenti ed inversioni di rotta non hanno permesso di raggiungere risultati accettabili, pur individuando strumenti e azioni potenzialmente ottimali. Un caso emblematico è quello degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP).

Il SUAP nasce dall'esigenza di perseguire gli obiettivi previsti dalla L. 241/1990 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") di un'amministrazione orientata alla qualità e ai risultati nonché di una maggiore comprensione da parte della collettività dell'azione amministrativa.

Il SUAP viene **istituito con il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112** "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed Enti Locali", cui è stata

data **attuazione con il D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447** "Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione di aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20 comma 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (legge Bassanini)".

Il SUAP si pone come organismo a diretto contatto con il mondo imprenditoriale che deve garantire il soddisfacimento delle seguenti principali **finalità**:

- operare una ristrutturazione organizzativa dei procedimenti amministrativi perseguendo l'integrazione interistituzionale;
- attivare un sistema di semplificazione volto a omogeneizzare e standardizzare adempimenti e modulistica in modo, tra l'altro, da ridurre le difformità interpretative;
- assicurare la certezza dei tempi per la conclusione dei procedimenti e permettere agli imprenditori di impostare, quindi, una migliore programmazione delle proprie attività;
- ridurre l'onere della burocrazia per l'impresa che dovesse interagire con un unico soggetto rispetto alla necessità di "peregrinare" tra diversi uffici amministrativi.

Relativamente a tutti gli impianti produttivi di beni e servizi, il SUAP gestisce i processi inerenti alla: localizzazione; realizzazione; ristrutturazione; ampliamento; cessazione; riattivazione; riconversione; esecuzione di opere interne e rilocalizzazione.

### **3. Un panorama differenziato**

A otto anni di distanza dalla loro istituzione, si può affermare che spesso teoria e realtà operativa dei SUAP sono molto distanti e mostrano situazioni estremamente diverse e differenziate a livello territoriale.

Esiste una sorta di "scala ideale" di potenzialità operative dei SUAP che vede al suo estremo inferiore quello che si potrebbe definire come lo "**Sportello passacarte**"<sup>1</sup>, che si limita a fornire una preliminare valutazione formale della completezza degli

---

<sup>1</sup> Nella realtà esiste un livello ancora inferiore rispetto a questo: si tratta di sportelli aperti al solo scopo di usufruire dell'art. 5 del D.P.R. 447/1998 che permette di approvare progetti presentati in variante di Piano Regolatore Generale.

incartamenti e lascia sostanzialmente invariato l'iter amministrativo e burocratico all'interno dei singoli Comuni e, all'estremo opposto, lo "**Sportello proattivo**", che ha come obiettivo quello di facilitare l'attività d'impresa e supportarla nella gestione dell'iter amministrativo, in particolare intervenendo in caso di potenziale conflitto.

#### **4. Il ruolo consulenziale del SUAP**

Un aspetto di particolare interesse riguarda il possibile ruolo dei SUAP come consulente delle imprese. Si tratta di un aspetto estremamente innovativo perché prevede un superamento della logica "controllore – controllato" che da sempre governa le relazioni tra impresa e molta parte della PA.

Affinché il SUAP possa effettivamente svolgere un ruolo consulenziale, è tuttavia necessario che vengano soddisfatte alcune condizioni di base:

- il SUAP deve "conoscere" il proprio territorio e le proprie imprese;
- il SUAP deve porsi l'obiettivo di "accompagnare" l'impresa dall'inizio alla fine del procedimento cercando di minimizzare i tempi e ottimizzare i risultati, scegliendo, quindi, se fungere solo da *front-office*, limitando la propria attività alla raccolta e verifica puramente formale della documentazione presentata dall'impresa, o essere effettivamente responsabile dell'intero procedimento autorizzatorio assommando al proprio interno tutte le funzioni di *back-office*.

All'interno di questo panorama non sono molte le iniziative effettive ed efficaci che vanno nella direzione di creare un **rapporto collaborativo con le imprese** che minimizzi la probabilità di pareri negativi alle istanze presentate o che almeno riduca drasticamente la frequenza di richiesta di modifiche e di aggiornamenti della documentazione presentata.

#### **5. Il SUAP come facilitatore/coordinatore a livello territoriale**

I SUAP, in particolare quelli costituiti in forma associata, possono porsi l'obiettivo di operare come facilitatori e coordinatori a livello territoriale. Questo ruolo può essere declinato in un triplice senso:

- **coordinamento nei confronti delle diverse Amministrazioni Comunali direttamente coinvolte nel SUAP;**
- **coordinamento degli attori economici sul territorio.**

- creazione di rapporti stabili, ancorché informali, di collaborazione tra le imprese e il settore pubblico riguardo alla **condivisione / scambio di informazioni**, in particolare per quanto riguarda la normativa di settore.

Una delle attribuzioni del SUAP potrebbe essere quella di diventare motore e promotore dello sviluppo economico locale per il proprio territorio di competenza, in altre parole di occuparsi di marketing territoriale. Il quadro della situazione in questo ambito di attività dei SUAP è in ritardo rispetto alle aspettative: solo pochissimi SUAP intraprendono iniziative di questo genere che nella maggior parte dei casi sono vissute come ancillari rispetto alle attività principali che il SUAP stesso deve svolgere.

Un esempio di attività di marketing territoriale svolte da alcuni SUAP consiste nell'individuazione di aree per l'espansione produttiva delle imprese presenti o, comunque, per l'attrazione di nuove imprese sul territorio.

Un ruolo interessante per il miglioramento e l'ottimizzazione dell'efficacia dei SUAP potrebbe essere costituito da **forme di coordinamento di area vasta**, infatti lo Sportello Unico costituisce un potente strumento a supporto della semplificazione, ma occorre che sia, da un lato, **ottimizzata la sua realizzazione a livello territoriale**, creando forme di *benchmarking*, coordinamento e diffusione di *best practice*, e, dall'altro, sia **parte di una strategia complessiva** di miglioramento del rapporto tra cittadini/impresa e pubblica amministrazione.

## **6. Principali elementi critici nell'operatività dei SUAP**

L'istituzione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive era stata inizialmente salutata con grande interesse e favore da parte dalle imprese in quanto sembrava andare incontro ad un'esigenza particolarmente sentita: diminuire il numero degli interlocutori pubblici dell'impresa razionalizzando nel contempo procedure e prassi amministrative e rendendo più "certi" i tempi di espletamento delle pratiche stesse.

La realtà si è troppo spesso rivelata alquanto deludente da molti punti di vista: gli Sportelli in molti casi non sono stati ancora istituiti, anche quando vengono istituiti spesso non sono effettivamente operativi oppure non coprono tutte le materie assegnate teoricamente dalla legge alla loro competenza oppure, infine, non sono riusciti ad incidere significativamente rispetto all'operatività delle Amministrazioni pubbliche e, quindi, hanno fallito nell'intento di essere strumenti di semplificazione.

Molte sono le cause che hanno contribuito a creare un panorama "a macchia di leopardo" nella valutazione dell'efficienza ed efficacia dell'operato dei SUAP:

- **mancanza di una strategia nelle politiche di semplificazione;**
- **resistenza al cambiamento da parte delle amministrazioni pubbliche,** restie a cedere poteri e responsabilità, e difficoltà di creare un ambito di dialogo non conflittuale tra imprese e PA;
- sostanziale **incapacità di fare incontrare domanda e offerta di semplificazione.**

Alcune altre criticità vanno segnalate per essere oggetto di azioni mirate di miglioramento e riguardano:

- la **formazione / competenza del personale assegnato ai SUAP,** in particolare la disponibilità ad aprire un dialogo costruttivo rispetto ad un atteggiamento esclusivamente mirato al rispetto formale della norma;
- la **difficoltà di coordinamento tra soggetti:**
  - o si assiste ad una netta preponderanza di SUAP costituiti in forma associata rispetto a quelli singoli. Esiste però un numero massimo di comuni "associabili" prima di incorrere in una forma di diseconomia di scala? In altre parole, **quale coordinamento tra singoli comuni viene assicurato dai SUAP associati?**
  - o **difficoltà di coordinamento tra SUAP e gli altri enti** coinvolti nel procedimento unico.

In conclusione i nodi critici da affrontare affinché il SUAP diventi effettivamente un promotore di sviluppo attraverso la sua azione di semplificazione e facilitazione per le imprese sono sostanzialmente tre:

- Come è possibile fare incontrare domanda e offerta di semplificazione in particolare esplicitando:
  - o **aspettative dei SUAP** in termini sia di effettiva delega di competenza sulle materie indicate dalle norme sia di dotazione di risorse per lo svolgimento delle attività delegate;
  - o **aspettative delle imprese** in termini di effettiva e misurabile semplificazione degli adempimenti e di supporto alla propria operatività.

- quali **prospettive realistiche** è possibile immaginare per lo sviluppo futuro dell'attività dei SUAP?
- come è possibile, nell'attuale quadro di regole, valorizzare e diffondere le esperienze positive?

Milano, 1 marzo 2007