

LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Funzioni, opportunità e sviluppi in ambito provinciale

di Stefano Trota

Servizio economia della Provincia di Modena

Funzioni e servizi della struttura

La funzione principale dello sportello unico (SUAP) consiste nell'organizzare un procedimento finalizzato al rilascio del provvedimento amministrativo di cui un'impresa necessita per essere autorizzata ad effettuare interventi e modifiche inerenti l'impianto utilizzato per la produzione di beni e servizi.

Gli interventi relativi all'impianto per i quali è possibile richiedere l'attivazione di un procedimento della struttura sono espressamente indicati dal Regolamento istitutivo dello sportello unico (DPR 447/98, successivamente riformato dal DPR 440/00) e riguardano:

- localizzazione e realizzazione dell'impianto
- ristrutturazioni
- ampliamenti
- cessazioni
- riattivazioni
- riconversioni
- esecuzione di opere interne ai fabbricati.

L'attività dello SUAP si svolge con forme e modalità che complessivamente assolvono ad obiettivi di semplificazione dei procedimenti, di trasparenza e di informazione sull'attività della P.A., nonché di partecipazione da parte del privato interessato al procedimento.

La funzione è conferita alle Amministrazioni Comunali (D.Lgs. 112/98, art. 23), che possono organizzarsi al fine di istituire in forma associata le strutture preposte a tale funzione. In questi casi, qualora quindi le strutture siano gestite in forme intercomunali, i modelli organizzativi dovranno essere tali per cui da un lato siano con-

seguiti i vantaggi – in termini di efficienza e razionalizzazione delle funzioni – perseguiti con lo sforzo associativo, dall'altro sia contestualmente garantito un servizio “di prossimità” alle imprese. L'attenzione necessaria a quest'ultimo obiettivo determina – solitamente, ma solo ove necessario – il decentramento a livello di singolo Comune del front-office e l'accorpamento in un unico nucleo di back-office delle attività di gestione del procedimento.

In raccordo con le funzioni di carattere procedimentale, la struttura di sportello unico è chiamata anche a svolgere un proprio ruolo nell'ambito dei servizi definiti di “assistenza” alle imprese (vedi sempre D.Lgs. 112/98, art. 23), organizzandosi quale strumento attraverso cui l'impresa ed i professionisti incaricati di sviluppare i progetti di impianto produttivo possono accedere alle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio, le normative in materia, le agevolazioni economiche contributive e fiscali con particolare riferimento agli strumenti a favore dell'occupazione ⁽¹⁾. Alla struttura spetta inoltre di pronunciarsi, su richiesta del privato, ma senza esprimere un parere vincolante, in merito alla conformità di un progetto preliminare con i vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistici. Lo SUAP potrebbe quindi, in prospettiva, corrispondere anche a finalità che rientrano nel campo dello sviluppo e della qualificazione dell'ambito territoriale di competenza, attraverso una funzione molto innovativa che dovrà strettamente raccordarsi con la programmazione e pianificazione territoriale di competenza soprattutto delle Province e con l'evoluzione delle competenze in campo urbanistico del Comune stesso.

Qual è la novità?

Come è stato sopra accennato, lo sportello unico è concepito come intervento di semplificazione delle procedure amministrative necessarie perché l'impresa possa a pieno titolo procedere all'insediamento ed all'avvio di un impianto produttivo. E' di conseguenza tale finalità principale che deve informare alla base l'organizzazio-

L'articolo è tratto dalla relazione pubblicata negli atti del Seminario "NIP 2001 - Nuovi Insediamenti Produttivi, requisiti e standard prestazionali degli edifici destinati a luoghi di lavoro" (Modena, 27 settembre 2001), promosso da Azienda USL di Modena

- Dip.to di sanità pubblica, Assessorato Sanità della Regione Emilia-Romagna, ISPEL, INAIL, organizzato nell'ambito della "II Convention nazionale dei responsabili dell'igiene e sicurezza in ambienti di lavoro".

¹ E' bene tuttavia precisare che, ai sensi del dettato normativo così come in base all'organizzazione delle diverse competenze istituzionali, tale corpo di funzioni richiede fortemente a monte, da parte della Regione e delle Province, un processo di riorganizzazione di dati ed informazioni relativi al territorio ed alle sue opportunità, per essere resi fruibili in tali forme di comunicazione sino all'utilizzo in strumenti di "marketing territoriale". Un processo che in Emilia-Romagna è

già in atto, grazie anche alla collaborazione instaurata tra Regione e Province, e che inizia a fornire primi risultati in termini di banche dati accessibili on-line attraverso portali WEB dedicati: per il livello regionale, costituiscono un esempio i diversi servizi collegati allo sportello unico e contenuti nel sito *Ermes-Imprese*, così come gli strumenti *Temisia* e *Atlante* sulle opportunità di investimento ed insediamento sul territorio; la Provincia di Modena, in particolare, è in questa fase

attiva nella sistematizzazione dei tematismi derivanti dalla cartografia dei PRG e nell'organizzazione strutturata di dati e informazioni sul sistema provinciale delle aree di insediamento produttivo, attraverso l'applicazione di sistemi informativi che prevedono anche la definizione di un mezzo di consultazione da parte dei soggetti privati (imprese, tecnici, professionisti, etc.) con funzioni di query.

ne, lo sviluppo e la gestione continuativa dello SUAP. Per permettere che tale obiettivo sia perseguibile e che si concretizzi nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e partecipazione del procedimento amministrativo introdotte già in precedenza nel quadro normativo nazionale, il regolamento istitutivo della struttura, oltre a definirne le funzioni ed alcuni aspetti organizzativi di base, stabilisce una serie di rilevanti innovazioni di carattere procedurale.

Il primo elemento cardine è rappresentato dal concetto di procedimento unico, sotteso ad un'unica domanda alla quale dovrà seguire un altrettanto unico provvedimento conclusivo, quale titolo (unico) per la realizzazione dell'intervento richiesto ⁽²⁾. La novità non è di poco conto, tant'è che lo sportello unico è soprattutto conosciuto dai più proprio per questa funzione di base. E' così appena il caso di ricordare come per un'impresa, in assenza di sportello unico, localizzare una nuova attività produttiva sul territorio, installare le apparecchiature ed i sistemi produttivi necessari, nonché realizzare opere di modifica ed adeguamento degli impianti comporterebbe l'acquisizione di numerose autorizzazioni di vario tipo che sono di competenza di diverse Amministrazioni, nonché lo svolgimento di diverse procedure presso altrettanto differenti uffici, con modalità procedurali e tempi diversi e non coordinati tra loro. Spetta dunque alla struttura organizzare in un unico procedimento gli atti istruttori ed i pareri tecnici delle altre Amministrazioni competenti per le diverse materie sulla scorta delle leggi vigenti, che dovranno pervenire entro un termine massimo.

Al fine di rafforzare questo meccanismo e di apportare maggiore chiarezza sulle modalità di semplificazione, il DPR 440/00 (contenente emendamenti ed integrazioni al precedente Regolamento dello sportello unico rappresentato dal DPR 447/98) dispone che – ove sia operante lo sportello unico – le domande che possono rientrare in un procedimento unico devono essere presentate esclusivamente alla struttura e che le altre Amministrazioni coinvolte nel procedimento (anche qualora quest'ultimo non si sia ancora attivato) non possono rilasciare direttamente al richiedente alcun tipo di atto autorizzatorio (compresi nulla-osta, pareri o altri atti, anche se a contenuto negativo); tali atti autorizzatori, qualora eventualmente rilasciati (a questo punto, solo per errore) dovranno essere trasmessi in tempi brevissimi e con modalità ben definite allo sportello unico. Per l'imprenditore, l'introduzione dello SUAP deve

quindi in primo luogo significare unicità del procedimento – unica domanda e unico provvedimento autorizzatorio anche per interventi complessi, purché rientranti nella tipologia di competenza della struttura – e certezza dei tempi. Allo stesso tempo il ricorso allo SUAP diventa necessario e non opzionale. D'altronde, un'ipotesi di "doppio canale" attraverso cui approcciare gli uffici pubblici (sia mediante SUAP, sia con il "fai da te") avrebbe determinato serie difficoltà organizzative per il sistema stesso ed in particolare per il responsabile del procedimento presso la struttura, come potremo vedere di seguito, con esiti negativi che in ultima analisi si sarebbero riversati necessariamente sull'impresa interessata dal procedimento.

Non si tratta allora solamente di fornire un servizio aggiuntivo alle imprese, magari con una maggiore attenzione affidata ai servizi di assistenza (quali informazioni, dati e quant'altro), bensì di attuare, attraverso la struttura, una vera e propria riforma dei procedimenti amministrativi di autorizzazione alle imprese, pienamente inserita in un più ampio processo di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali, meglio conosciuto come "riforma Bassanini"; e sul quale si incardina un profondo, seppure graduale, riassetto del sistema della funzione pubblica in materia. In questa saga dell'unicità, anche il responsabile del procedimento non poteva essere altro che unico. Questo non rappresenta tuttavia un puro aspetto formale, ma costituisce una piena applicazione dei principi che tutelano l'interesse del privato interessato da procedimento amministrativo, fornendo la garanzia di un unico interlocutore certo lungo tutto il percorso procedimentale ⁽³⁾. L'unicità del responsabile del procedimento è inoltre funzionale all'attività di back-office della struttura, che dovrà mantenere i rapporti con gli altri enti allo scopo di garantire nella misura del possibile i tempi massimi previsti per la conclusione del procedimento unico ed assicurare nel contempo il rispetto delle modalità di gestione del procedimento anche nei confronti del privato interessato.

A questo proposito, tenuto anche presente che le regole in merito ai tempi sono articolate diversamente in casi in cui si necessiti di una valutazione di impatto ambientale e più in generale in base al tipo di procedimento in corso, la decorrenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento in assenza di una risposta definitiva da parte della struttura determina automaticamente l'indizione di una Conferenza dei servizi

² Questo principio, insito innanzitutto nel "procedimento semplificato" di cui all'art. 4 del Regolamento e quindi in quest'ambito pienamente applicato, assume una valenza meno peculiare – pur sempre mantenendo la propria funzione di cardine dell'attività della struttura – nel "procedimento mediante

autocertificazione" (art. 6), di cui si tratterà meglio di seguito.

³ Al funzionario pubblico preposto al procedimento ed alle connesse attività di controllo e vigilanza è affidata una responsabilità la cui violazione è direttamente e immediatamente sanzionabile in sede disciplinare e ammini-

strativa (sotto il profilo della violazione dei propri doveri d'ufficio), nonché in sede penale (qualora nel ricorrano i presupposti), contabile e civile (qualora la violazione determini un pregiudizio patrimoniale per l'amministrazione ovvero un danno ingiusto, risarcibile, per il privato).

da parte del responsabile, che dovrà garantire all'interessato un esito conclusivo in tempi relativamente brevi.

Un altro importante utilizzo della Conferenza dei servizi è previsto nei casi di diniego, fornendo così la possibilità all'interessato, in questa circostanza a sua discrezione, di vedere riesaminata la sua pratica e concordare le condizioni possibili per ottenere il superamento della pronuncia negativa.

Attenzione particolare deve essere inoltre posta al fatto che il Regolamento prevede due principali modalità di approccio al servizio di sportello unico: il procedimento semplificato ed il procedimento mediante autocertificazione.

In estrema sintesi, mentre nel primo caso il procedimento è interamente gestito dal sistema degli enti pubblici coinvolti, con il coordinamento della struttura di SUAP, ed il ruolo 'attivo' dell'impresa si limita alla presentazione della domanda ed all'eventuale richiesta di Conferenza dei servizi in caso di diniego alla conclusione del procedimento, nel caso di procedimento mediante autocertificazione è data la possibilità all'impresa di avvantaggiarsi di procedure più snelle e veloci se la stessa domanda unica sarà corredata da asseverazioni tecniche attestanti la conformità del progetto alle prescrizioni previste dalle norme vigenti.

Queste asseverazioni tecniche possono 'sostituire' autorizzazioni in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti, di tutela sanitaria e di tutela dell'ambiente, e devono essere redatte e sottoscritte, oltre che dal legale rappresentante dell'impresa, da professionisti abilitati o da società di professionisti in base alle norme vigenti per le diverse professioni ed in relazione al contenuto dell'autocertificazione⁽⁴⁾.

Altre importanti novità si riferiscono alla procedura di collaudo ed alla riscossione presso lo sportello di tutte le spese e dei diritti di istruttoria inerenti al procedimento.

Le disposizioni riguardanti la procedura di collaudo richiedono una ancor maggiore attenzione da parte dei tecnici professionisti che operano nel campo degli impianti produttivi. Le strutture e gli impianti devono essere collaudati da professionisti o da altri soggetti abilitati che non coincidano con il progettista dell'impianto o con il direttore dei lavori e che non siano in alcun modo collegati all'impresa. Il collaudo dell'impianto produttivo deve attestarne la conformità al pro-

getto approvato, l'agibilità e l'immediata operatività⁽⁵⁾. Al collaudo previsto per legge partecipano anche i tecnici della struttura di sportello unico, contestualmente alla formazione del procedimento unico e quindi nei tempi previsti per l'emanazione dell'atto finale, che può avvalersi di competenze provenienti dalle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento, esonerando così questi enti da altre funzioni di vigilanza e controllo previste dalle norme in materia e consentendo la messa in funzione dell'impianto già in una fase provvisoria, che avrà fine con il rilascio del titolo autorizzatorio definitivo da parte della struttura a conclusione del procedimento.

Problematiche ed opportunità

Le problematiche indotte da questa riforma fanno onore alla portata dell'innovazione da essa rappresentata e possono essere raggruppate in due ordini: il primo è legato ad aspetti di carattere organizzativo, il secondo riguarda soprattutto l'interpretazione in chiave operativa del disposto normativo. Come si può facilmente comprendere, non mancano interrelazioni tra le due categorie, così come non esiste tra queste una netta linea di demarcazione.

Il Regolamento dello sportello unico delinea infatti modalità e criteri a cui deve uniformarsi la gestione del procedimento, ma giustamente non scende nel dettaglio delle forme di organizzazione della struttura, affidando tale compito alle Amministrazioni competenti in sede locale, che nella loro piena autonomia dovranno individuare il modello organizzativo più consono alla propria realtà.

L'applicazione del regolamento nella varietà sconfinata dei casi concreti richiede inoltre frequentemente un'attenta rilettura coordinata dei suoi riferimenti in relazione alle altre leggi e regolamenti vigenti nelle diverse discipline settoriali⁽⁶⁾ (ambiente, sanità, edilizia, urbanistica, uso e difesa del suolo, sicurezza, etc.).

In ogni caso, come tutte le innovazioni pensate in chiave evolutiva e di qualificazione, anche l'introduzione di questa nuova disciplina dei procedimenti di autorizzazione alle imprese offre soprattutto una dimensione ingente di opportunità, se applicata correttamente e sapientemente adattata alla realtà locale attraverso un reale apporto di tutti gli attori coinvolti. Queste opportunità a cui si fa riferimento riguardano la razionalizzazione dei processi e la semplificazione anche del

⁴ I principi organizzativi del procedimento mediante autocertificazione sono contenuti agli artt. 6, 7 e 8 del Regolamento (DPR 447/98 modificato con DPR 440/00).

⁵ L'art. 9 del Regolamento disciplina più dettagliatamente i contenuti del certificato di collaudo, nonché la sua efficacia, i provvedimenti da assumere in caso di non conformità del-

l'opera e le responsabilità del collaudatore.

⁶ Il regolamento di sportello unico è sicuramente in grado di prevalere sulle disposizioni legislative contrastanti ed incompatibili con i principi di riordino e qualificazione della pubblica amministrazione. Tuttavia, anche se il DPR 440/00 attribuisce al responsabile un ruolo più centrale nella gestione del procedi-

mento ed una relativa discrezione nell'avvalersi o meno di istruttorie, pareri o atti autorizzatori di altre Amministrazioni, non sono da ritenersi abrogate, secondo le più diffuse interpretazioni, le preesistenti procedure previste per legge.

modo in cui gli uffici pubblici svolgono al propria attività, liberando risorse che potrebbero trovarsi ancora invischiate in prassi obsolete ed ormai prive di valore aggiunto per essere destinate a rinvigorire funzioni in prospettiva più strategiche. Il lavoro che si prospetta da svolgere è sicuramente ancora ingente, anche se a livello provinciale sono già state realizzate importanti attività a supporto del procedimento unico. I benefici per il sistema della pubblica amministrazione, giustamente portati in un secondo piano rispetto all'obiettivo della semplificazione per il cittadino-impresa, non saranno quindi immediati in tutte le circostanze ed in tutte le realtà, dove a volte continueranno a prevalere ancora per un po' di tempo le difficoltà dovute ad un nuovo modo di operare.

Resta comunque certo che le modalità e le forme attraverso cui il sistema della pubblica amministrazione locale individua, a fronte di nodi critici e esigenze di riorganizzazione, le soluzioni ritenute più opportune ed aderenti ai principi di semplificazione ed efficienza dei procedimenti assumono di conseguenza una rilevanza non di poco conto per i soggetti, quali le imprese ed i progettisti, che utilizzano ed utilizzeranno i servizi dello sportello unico nella propria attività e nel proprio lavoro.

Un esempio, di come il sistema pubblico locale investito dal processo di riforma dei procedimenti autorizzativi si è attivato per tradurre in opportunità la nuova disciplina, riguarda l'approccio con cui sono state stabilite e condivise modalità di snellimento delle procedure e condizioni volte a garantire maggiormente il rispetto dei tempi massimi di cui la struttura dispone per lo svolgimento e la conclusione del procedimento. La tempistica del procedimento ha in particolare rappresentato una delle maggiori preoccupazioni nella prima fase di organizzazione degli sportelli unici: la piena vigenza delle norme settoriali che disciplinano i tempi a disposizione dei singoli uffici pubblici per l'emanazione del proprio atto, molto diversificati e spesso superiori a quelli prescritti dalla disciplina del procedimento unico, ha causato evidentemente in un primo momento una condizione di incertezza, che è stata subito superata grazie all'apporto collaborativo di tutti gli enti coinvolti nel procedimento i quali, con un impegno non indifferente, hanno provveduto alla contrazione della durata delle singole istruttorie.

Un importante passo avanti nel processo di attuazione della riforma si è così attuato con la definizione di un Protocollo di Intesa sottoscritto nell'aprile del '99 da

Provincia, ASL, ARPA, Serv. Prov.le Difesa del Suolo della Regione Emilia Romagna, Vigili del Fuoco e Comuni con ruolo di coordinamento in aree territoriali omogenee del processo di organizzazione delle strutture. Per gli Enti 'esterni' rispetto allo SUAP, gli impegni assunti in questo accordo – validi espressamente per tutti i Comuni della provincia di Modena – hanno infatti riguardato anche una riduzione notevole dei tempi massimi per la conclusione delle prassi istruttorie e dell'emanazione degli atti afferenti al procedimento unificato.

L'intesa ha inoltre costituito l'impostazione di base per una più ampia collaborazione finalizzata alla semplificazione amministrativa nei procedimenti autorizzatori da cui si è avviato un processo volto, in concreto, ad omogeneizzare sul territorio e standardizzare un numero crescente di procedimenti e la relativa modulistica, di razionalizzare e snellire tali procedimenti eliminando prassi e procedure prive di valore aggiunto nonché di applicare sistemi innovativi, avvalendosi appieno delle opportunità offerte dalla telematica e dalla informatizzazione dei processi, al fine di ridurre al massimo i tempi necessari alla conclusione del procedimento unico e di garantire nel complesso un servizio il più possibile efficiente all'utente finale, anche in termini di trasparenza e risultati ⁽⁷⁾.

Ci si attende quindi che in una prossima fase non solo il rispetto dei tempi, ma la progressiva riduzione di questi sensibilmente al di sotto delle soglie massime consentite e più in generale la spinta continua verso la qualità del servizio complessivo costituiranno nell'insieme le nuove 'sfide' da perseguire. Il raggiungimento di sempre nuovi risultati in questa direzione rappresenta peraltro, in prospettiva, uno dei maggiori fattori di prestigio a cui deve mirare un intero sistema locale di pubblica amministrazione.

L'applicazione della riforma in ambito provinciale

Il processo di sviluppo delle strutture di sportello unico in ambito provinciale è inevitabilmente faticoso, procede per fasi ed è tuttora in corso. Le aree territoriali in cui la funzione di sportello unico è attualmente presente – con differenze organizzative relative al livello di operatività della struttura ed alla forma di gestione – sono il versante a Nord del Capoluogo, il Capoluogo stesso, parte della fascia centrale e della fascia pedecollinare, nonché alcuni ambiti dell'area montana ⁽⁸⁾.

⁷ In termini più operativi, dall'intesa è scaturito un gruppo tecnico di coordinamento di livello provinciale che si occupa di evidenziare le problematiche prioritarie, definire ed orientare gli interventi, nonché soprattutto di intervenire direttamente nella ricerca di soluzioni a problematiche di diversa natura. Il gruppo, coordinato dalla Provincia, è compo-

sto dai referenti per lo sportello unico presso gli enti aderenti all'intesa e vede più recentemente anche la partecipazione di rappresentanti delle Associazioni imprenditoriali. Questa sorta di 'laboratorio' è ancora oggi attivo su diversi versanti ed in grado sia di individuare problematiche di livello generale su cui coordinare la propria attività, sia di organizzare

moduli di lavoro volti ad esaminare e fornire soluzioni su specifici aspetti, attraverso un costante monitoraggio dell'evoluzione delle strutture, delle normative e delle relative problematiche di natura organizzativa e giuridico-amministrativa.

Come è stato precedentemente accennato, tale processo è andato di pari passo con un'attività coordinata a livello provinciale che, attraverso la collaborazione di tutti gli enti coinvolti nel procedimento, ha permesso la definizione di impostazioni organizzative condivise per permettere la gestione dei procedimenti secondo la riforma e consentire così alle strutture man mano operanti di fornire il servizio.

Le esigenze di impostazione puntuale del procedimento unico attraverso la definizione di impegni reciproci e 'regole' condivise tra i diversi attori non si sono quindi esaurite con la sincronizzazione delle singole fasi, anche perché l'adozione di sistemi informativi a supporto della gestione delle pratiche e di supporto in generale alle funzioni di sportello unico hanno richiesto per la loro applicazione una serie di impostazioni di metodo, una maggiore standardizzazione dei procedimenti ed una prima razionalizzazione dei processi.

L'utilizzo, in particolare, di uno stesso applicativo che consente di gestire i flussi procedurali e parte della documentazione nell'ambito di una intranet, di cui fanno parte tutti gli enti che partecipano alla formazione del procedimento unico, rappresenta un rilevante apporto da un lato all'accelerazione dei processi e dall'altro alla possibilità di garantire un più facile e veloce accesso alle informazioni sulle funzioni della struttura, sul procedimento e sullo stato di avanzamento delle pratiche da parte delle imprese; per la migliore riuscita soprattutto di questo secondo obiettivo, potranno fornire un importante ruolo di supporto anche le Associazioni imprenditoriali, mentre è in fase di studio la possibilità di utilizzare in ambito provinciale un modulo di accesso telematico al procedimento da parte delle imprese progettato dal Comune di Modena per la propria struttura.

L'avvio di tali strumenti si avvale attualmente di una fase 'pilota' che coinvolge le strutture di sportello unico già completamente operative e gli Enti di livello provinciale, mentre si sono già avviate le attività per estendere gradualmente installazione degli apparati software e formazione degli operatori anche ad altri SUAP.

L'attuazione dell'intero progetto provinciale di sviluppo di sistemi informatici e telematici applicati allo sportello unico prevede peraltro di attivare una serie di funzioni innovative sia di carattere informativo (riguar-

danti i procedimenti standardizzati, la documentazione e la modulistica, le normative, caratteristiche ed opportunità del territorio), sia di qualificazione del servizio attraverso l'utilizzo di mezzi telematici, anche mediante l'applicazione di firma digitale ai documenti ⁽⁹⁾.

Nell'ambito delle attività sviluppate attraverso il coordinamento della Provincia, particolare attenzione è stata inoltre posta a promuovere ed a supportare la formazione di strutture intercomunali gestite in forma associata, anche attraverso interventi di formazione sviluppati mediante seminari e workshop di gruppo diretti a fornire riferimenti metodologici e definire impostazioni di base per facilitare la scelta del modello organizzativo di gestione da parte di Comuni e Comunità Montane.

I vantaggi ottenibili attraverso la gestione associata del servizio riguardano soprattutto i contesti formati da piccoli Comuni, che presi singolarmente non detengono la massa critica di insediamenti produttivi presenti e potenziali da giustificare la realizzazione di una struttura specializzata quale lo SUAP, che può tuttavia rappresentare – se organizzata nelle forme più opportune – un intervento strategico di rilievo per lo sviluppo del territorio e la qualità dei servizi offerti alle imprese ⁽¹⁰⁾.

Alcune principali indicazioni e precisazioni sul procedimento

Al fine di fornire maggiore chiarezza sulle competenze e sui servizi dello sportello unico si ritiene utile riportare di seguito approfondimenti ed impostazioni recentemente adottate e validate in sede di coordinamento provinciale ⁽¹¹⁾, limitandosi agli aspetti che assumono un'immediata rilevanza per l'impresa e specificando che si tratta di elementi non ancora formalizzati completamente attraverso accordi di natura amministrativa.

Una prima importante indicazione riguarda la migliore definizione dei soggetti che si configurano come utenti del servizio: l'attività dello SUAP è rivolta a tutti i soggetti di diritto privato che rientrano nella categoria delle imprese, a prescindere da dimensione e forma giuridica, e che utilizzano impianti (ai sensi dell'art. 1bis del DPR 440/00) per la produzione di beni e servizi. La categoria di beni e servizi a cui è legata l'attività dell'impresa non costituisce elemento di discriminazione, in quanto lo stesso bene/servizio può essere prodotto/erogato da

⁹ Anche se per un maggiore dettaglio sui singoli Comuni in cui è attivo il servizio si rimanda alle rilevazioni periodiche di natura amministrativa effettuate dalla Prefettura di Modena, sono da segnalare come esempi di particolare rilevanza le strutture di sportello unico già operative in forma intercomunale nell'Associazione Comuni area nord, nell'Unione Comuni del Sorbara, nell'area di Carpi e nell'area di Pavullo, oltre allo sportello unico del Capoluogo come esempio più importante attualmente di struttura attiva in

forma strettamente municipale; nel restante territorio della provincia sono state avviate strutture in forma 'sperimentale', con particolare riguardo all'area di Castelfranco, di Sassuolo, di Formigine-Maranello, e di Vignola, che prevedono di rendersi completamente operative entro la fine dell'anno 2001.

⁹ Sull'utilizzo della firma elettronica è in corso un progetto gestito in collaborazione tra Provincia e Comune di Modena, i cui risultati potranno essere diffusi ed applicati all'intero contesto provinciale.

¹⁰ Un dato strutturale abbastanza diffuso mostra di norma che nei piccoli Comuni, ed in particolare in alcune realtà della montagna, le funzioni inerenti il commercio e le attività produttive in genere sono percepite come residuali, a causa della debolezza della domanda di servizi e dell'esiguità degli insediamenti, determinando un'insufficiente valorizzazione di aspetti caratteristici e strategici dell'economia locale.

¹¹ Cfr. nota 8.

soggetti configurati o meno come impresa ai fini dell'accesso al servizio di SUAP.

Non rientrano di norma nella categoria delle "imprese", nell'ottica dell'accesso al servizio di SUAP:

- Enti pubblici o a prevalente capitale pubblico
- lavoratori atipici
- attività di commercio su area pubblica senza utilizzo di impianti stabili.

L'attività dello SUAP ha come oggetto l'impianto utilizzato dall'impresa per la produzione di beni e servizi. Il concetto di impianto è qui da intendersi in un'accezione ampia, non solo quindi limitatamente alla rappresentazione ideale di un impianto di carattere industriale, tanto da richiedere di essere sempre interpretato in stretto riferimento alla tipologia di attività produttiva svolta dall'impresa. Il servizio di SUAP si rivolge infatti a tutte le attività di produzione di beni e servizi, così come sancito dal DPR 440/00, all'art. 1bis, specificando che in tale contesto sono incluse le attività agricole, commerciali ed artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni. E' quindi evidente come l'impianto possa riferirsi a strutture tra le più differenti ed assumere conseguentemente forme e problematiche del tutto diverse quando ci si pone nell'ottica di ottenere i titoli necessari ad autorizzarne l'insediamento o trasformazioni che incidono sul territorio, sull'ambiente nonché sulla salute e sulla sicurezza della collettività.

L'impianto, inoltre, non deve necessariamente avere il carattere della permanenza sul territorio, ma deve avere una localizzazione precisa sul territorio; non rientra quindi nelle funzioni dello SUAP l'acquisizione delle eventuali autorizzazioni e nulla-osta necessari per l'utilizzo di mezzi e strumenti mobili impiegati nell'attività di impresa.

Come è stato precedentemente descritto, due sono le strade mediante cui è possibile ricevere dallo sportello unico il titolo autorizzatorio di cui l'impresa ha necessità: attraverso un procedimento 'ordinario' (che nel regolamento è definito procedimento semplificato mediante conferenza dei servizi) ed il procedimento mediante autocertificazione

Nell'ambito del coordinamento provinciale è stato riconosciuto che il ricorso al procedimento mediante autocertificazione deve per principio garantire, quale contropartita degli oneri assunti dall'impresa, semplificazione delle procedure e riduzione dei tempi per l'acquisizione del titolo che consente all'impresa stessa di realizzare il progetto.

Il procedimento si avvia con la presentazione allo SUAP – da parte dell'impresa interessata alla realizzazione di un progetto rientrante nella tipologia indicata dall'art. 1 del DPR 447/98 e s.m.e.i. – di un'unica domanda cor-

redata da autocertificazioni (da intendersi in forma di asseverazioni tecniche) attestanti la conformità del progetto alle prescrizioni previste dalle norme vigenti nelle seguenti materie:

- urbanistica
- sicurezza degli impianti
- tutela sanitaria
- tutela dell'ambiente

Le asseverazioni tecniche devono quindi essere redatte e sottoscritte, oltre che dal legale rappresentante dell'impresa, da professionisti abilitati o da società di professionisti in base alle norme vigenti per le diverse professioni ed in relazione al contenuto dell'autocertificazione.

Nell'ambito del procedimento è possibile tuttavia che – relativamente ad alcune parti, elementi ed aspetti del progetto – siano da acquisirsi, ai sensi di legge, autorizzazioni o atti autorizzatori che possono essere espressi e rilasciati solamente dall'ente competente e come tali non oggetto di asseverazione tecnica.

Le autocertificazioni, come espressamente sancito dall'art. 6 comma 1, 6 e 10, non possono riguardare:

- la valutazione di impatto ambientale;
- l'autorizzazione integrata ambientale IPPC;
- il rispetto della normativa in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose;
- le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede l'obbligatorietà di un'apposita autorizzazione espressa dall'ente competente.

Il ricorso all'autocertificazione è comunque ammissibile, anche nei casi vietati di cui sopra, qualora provvedimenti di recepimento di normative comunitarie introducano nel quadro legislativo nazionale semplificazioni procedurali tali da determinare il superamento della necessità di autorizzazione espressa.

Non sono in particolare ambito di possibile autocertificazione, ai sensi della normativa comunitaria e dell'attuale quadro normativo nazionale, le autorizzazioni riguardanti:

- emissioni in atmosfera, salvo il caso di attività ad inquinamento atmosferico poco significativo (DPR 203/88)
- rifiuti (D.Lgs. 22/97)
- scarichi reflui, salvo il caso di scarichi domestici in fognatura (D.Lgs. 152/99).

L'autocertificazione è generalmente vietata nelle più importanti materie ambientali e si può ben comprendere la ragione: le risorse ambientali e la salute collettiva ad essa collegata detengono un'importanza tale da non permettere il rischio di valutazioni preventivamente errate.

Un'importante conferma proviene anche dalla recente legge 93/2001 che, pur consentendo per la prima volta

alle imprese certificate EMAS l'utilizzo di forme di silenzio-assenso in alcune materie ambientali, limita tali possibilità al semplice rinnovo di autorizzazioni scadute: in tali casi infatti non deve intervenire nessuna valutazione tecnica preventiva, trattandosi di situazioni in cui non sono previste modifiche all'impianto. Fatto salvo quanto sopra, l'autocertificazione è perseguibile in tutti i casi in cui esiste una normativa precisa e dettagliata sulle caratteristiche dell'impianto il cui rispetto è sancito dalla legge e che saranno oggetto di asseverazioni tecniche.

Lo SUAP accoglie quindi una domanda di procedimento mediante autocertificazione solo qualora siano contestualmente presentate asseverazioni tecniche relative a tutti gli aspetti di conformità del progetto alle prescrizioni previste dalle norme vigenti per i quali è ammissibile l'autocertificazione.

La struttura di SUAP – nell'ambito del procedimento mediante autocertificazione e quindi contestualmente alle altre funzioni previste dal Regolamento – provvederà ad avviare le procedure per l'acquisizione di:

- autorizzazioni o titoli autorizzatori di cui è prevista l'obbligatorietà di un rilascio da parte dell'ente competente;
- concessione edilizia, ove necessaria.

In base ad impostazioni condivise nel coordinamento provinciale lo SUAP si impegna inoltre, sulla base di accordi intrapresi con gli altri enti coinvolti (art. 6 legge 340/2000), a perseguire in via ordinaria l'acquisizione dell'insieme dei titoli autorizzatori di cui sopra (compresa la concessione edilizia) e concludere conseguentemente il procedimento entro 60 gg. dal ricevimento della domanda.

Nei casi in cui si verifichi la necessità di prorarre il termine suindicato, ai fini dell'ottenimento di titoli autorizzatori (esclusa la concessione edilizia) i cui tempi di rilascio stabiliti dalle normative vigenti superano i 60 gg., il procedimento dovrà comunque concludersi entro 90 gg. dal ricevimento della domanda. Trascorsi 45 gg. dalla presentazione della domanda – e qualora il procedimento non si sia già concluso – lo SUAP provvederà ad una verifica dello stato di avanzamento delle procedure per il rilascio dei titoli autorizzatori di cui sopra, comunicando tempestivamente al soggetto interessato il momento previsto della con-

clusione del procedimento.

Un ulteriore aspetto da tenere presente riguarda la gestione delle eventuali integrazioni alla documentazione di progetto allegata alla domanda unica. A questo riguardo vale riportare le seguenti modalità procedurali stabilite nel coordinamento provinciale.

1. La domanda, relativa a qualsiasi tipo di richiesta di autorizzazione rientrante nei procedimenti previsti dal DPR 447/98, così come integrato e modificato dal DPR 440/00, viene presentata allo Sportello Unico: tale domanda deve contenere la documentazione richiesta dagli Enti eventualmente interessati dal procedimento nel numero di copie da loro stessi indicate come necessarie.
2. Lo Sportello Unico verifica la correttezza e la completezza formale della domanda presentata e della documentazione allegata e provvede alla trasmissione delle parti di competenza ai diversi Enti destinatari.
3. Le eventuali richieste di documentazione integrativa sollevate dagli Enti coinvolti vengono inviate allo Sportello Unico ⁽¹²⁾.

La richiesta di documentazione integrativa che lo Sportello Unico invia al cittadino può determinare SOSPENSIONE oppure INTERRUZIONE dei termini per la conclusione del procedimento: nel caso di sospensione i termini vengono bloccati alla data della richiesta e ricominciano a decorrere dal punto cui erano giunti al momento della presentazione dell'idonea documentazione; nel caso di interruzione si determina un azzeramento dei tempi e la decorrenza dei termini si avvia nuovamente come ad inizio di un nuovo procedimento.

L'interruzione dei termini è comunque un provvedimento da relegarsi a casi particolari, in cui le integrazioni necessarie riguardino gravi carenze e/o incongruenze della documentazione di progetto che possono determinare l'esigenza di un successivo riesame dell'intervento nel suo complesso, sia da parte dell'ente direttamente interessato ma anche da parte di altri enti che contribuiscono all'istruttoria ed alla formazione del procedimento di autorizzazione ⁽¹³⁾.

Il provvedimento di norma in caso di richieste d'integrazioni alla documentazione di progetto è rappresentato quindi dalla SOSPENSIONE.

⁸ Anche se per un maggiore dettaglio sui singoli Comuni in cui è attivo il servizio si rimanda alle rilevazioni periodiche di natura amministrativa effettuate dalla Prefettura di Modena, sono da segnalare come esempi di particolare rilevanza le strutture di sportello unico già operative in forma intercomunale nell'Associazione Comuni area nord, nell'Unione Comuni del Sorbara, nell'area di Carpi e nell'area di Pavullo, oltre allo sportello unico del Capoluogo come esempio più importante attualmente di struttura attiva in

forma strettamente municipale; nel restante territorio della provincia sono state avviate strutture in forma 'sperimentale', con particolare riguardo all'area di Castelfranco, di Sassuolo, di Formigine-Maranello, e di Vignola, che prevedono di rendersi completamente operative entro la fine dell'anno 2001. ⁹ Sull'utilizzo della firma elettronica è in corso un progetto gestito in collaborazione tra Provincia e Comune di Modena, i cui risultati potranno essere diffusi ed applicati all'intero contesto provinciale.

¹⁰ Un dato strutturale abbastanza diffuso mostra di norma che nei piccoli Comuni, ed in particolare in alcune realtà della montagna, le funzioni inerenti il commercio e le attività produttive in genere sono percepite come residuali, a causa della debolezza della domanda di servizi e dell'esiguità degli investimenti, determinando un'insufficiente valorizzazione di aspetti caratteristici e strategici dell'economia locale.

¹¹ Cfr. nota 8.

In linea con lo spirito di semplificazione della riforma si decide inoltre di mantenere una sola possibilità di richiesta di documentazione integrativa in quanto un numero superiore di sospensioni complicherebbe inevitabilmente la gestione delle pratiche e aumenterebbe il lavoro di tutti i soggetti chiamati ad esprimersi sulla richiesta.

Per le stesse motivazioni il cittadino imprenditore presenta la documentazione integrativa richiesta presso lo Sportello unico; lo Sportello verifica la coerenza e la completezza formale della documentazione presentata e provvede alla trasmissione delle parti di competenza ai diversi Enti destinatari. In quest'ottica i rapporti diretti tra cittadino-imprenditore ed Enti interessati rimangono comunque di fondamentale importanza, sia in fase preventiva sia in fase d'istruttoria, al fine di garantire la presentazione di documentazione corretta e rispondente alle esigenze di elaborazione e valutazione del singolo Ente.

Gli sviluppi

Quali saranno gli sviluppi del processo in atto e con quale passo si svolgeranno le successive fasi attuative della riforma nel contesto provinciale dipende direttamente dagli obiettivi e dai programmi di cui il sistema locale saprà dotarsi, in funzione di un'applicazione corretta e vantaggiosa della riforma, le cui opportunità possono essere percepibili dalle esperienze già avviate e possono divenire sempre più concrete ed attinenti ai fabbisogni del sistema produttivo.

Nella fase attuale è senz'altro auspicabile che si accelerino i tempi per giungere alla dotazione del servizio di SUAP in tutti gli ambiti del territorio provinciale; obiettivo ora facilitato dalla predisposizione di un corpo già considerevole di impostazioni condivise tra i diversi soggetti coinvolti nelle procedure, quale riferimento sul piano dell'organizzazione dei procedimenti derivante dalla lettura in chiave attuativa del Regolamento governativo.

Contestualmente si rivela necessario il proseguimento

di un ruolo di coordinamento e di supporto organizzato a livello provinciale ed in stretto raccordo con gli orientamenti e le indicazioni della Regione, al fine di continuare a garantire ove possibile ed opportuno l'omogeneità delle procedure e delle modalità di front-office (modulistica, accesso alle pratiche, etc.) nonché di fornire una spinta in avanti per uno sviluppo equilibrato delle strutture di sportello unico sul territorio provinciale.

Sempre attraverso le attività del coordinamento provinciale è importante inoltre continuare a ricercare strumenti e modalità di applicazione dei principi della riforma, anche valorizzando al massimo le possibilità offerte dalle tecnologie dell'informazione, tra cui ad esempio l'utilizzo della firma elettronica e l'introduzione di moduli telematici che permettano un più agevole e qualificato rapporto tra impresa e sportello unico.

Benché sarà sempre necessario e corretto continuare a porsi obiettivi precisi da raggiungere in un'ottica di gradualità, di fronte a questa riforma non si vede una vera e propria tappa conclusiva e sono pertanto richiesti costantemente per la sua attuazione il monitoraggio dei risultati e la definizione degli obiettivi sulla base di esigenze ed opportunità, al fine di evitare ricadute incerte del processo in atto.

E' così che in questa fase assume particolare rilevanza la possibilità di continuare ad avvalersi di un significativo apporto anche da parte della componente imprenditoriale, attraverso contributi che possono essere accolti in specifici momenti di confronto nonché attraverso una sorta di collaborazione e di "corresponsabilità" da parte dell'impresa e dei progettisti¹⁴. Dopo un complesso lavoro di predisposizione delle condizioni per l'avvio ed il funzionamento delle strutture di sportello unico si delinea così l'opportunità di una progressiva crescita e qualificazione del sistema, che richiede quindi il proseguimento della collaborazione di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo, nell'ambito dei propri ruoli, funzioni ed attività. ●

¹² Infatti la struttura, alla scadenza del termine previsto per la richiesta di documentazione integrativa e/o dopo aver contattato tutti gli Enti coinvolti, invia un'unica lettera di richiesta integrazioni al cittadino contenente indicazione delle carenze riscontrate e di conseguenza dei materiali da fornire nel numero di copie necessarie. Questa sinergia è condizione fondamentale affinché lo Sportello possa svolgere l'attività di coordinamento che gli è propria e per garantire allo stesso tempo l'unicità di riferimento per il cittadino imprenditore.

A tale proposito, è stato opportuno concordare un termine massimo per la richiesta di documentazione integrativa, sia per garantire a tutti i soggetti un tempo sufficiente per la valutazione della documentazione ai fini del rilascio del parere/autorizzazione sia per ragioni d'uniformità con il procedimento di autocertificazione. Tale termine è stabilito in 30 giorni dalla data di ricevimento della documentazione da parte dell'Ente interessato.

¹³ La decisione in merito a sospensione o interruzione viene adottata dallo sportello unico sulla base dell'entità della richiesta di integra-

zioni e quindi anche su indicazione fornita dall'Ente competente alla specifica parte istruttoria, nell'ambito di un rapporto di collaborazione.

¹⁴ Ad esempio, si configura sempre più importante per garantire la qualità del procedimento che già il suo avvio possa avvenire con la presentazione di istanze il più possibile verificate e di progetti il più possibile completi e coerenti con le normative vigenti. E' altrettanto ovvio che questo richiede specularmente un impegno dello sportello unico nel fornire adeguate informazioni ed assistenza.