



COMUNE DI FAENZA
SETTORE SVILUPPO ECONOMICO

SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE
RAPPORTO SUL CONTROLLO DI GESTIONE 2005

**I TEMPI PER IL RILASCIO
DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA
PER LA REALIZZAZIONE
DEGLI IMPIANTI PRODUTTIVI
DI BENI E SERVIZI**

Faenza, gennaio 2006

SINTESI DEL RAPPORTO

Il presente Rapporto sul controllo di gestione dello Sportello unico per le attività produttive del Comune di Faenza tratta dei seguenti aspetti principali.

Nei primi quattro paragrafi si illustra la natura del servizio e le finalità per le quali esso è stato istituito. In particolare si focalizza l'attività di valutazione e controllo, finalizzata a migliorare il servizio e a tenere un costante contatto con i clienti/utenti: i professionisti, le imprese e le loro associazioni.

I paragrafi 5, 6 e 7 illustrano l'andamento gestionale del 2005, i cui dati si sintetizzano come segue:

- pratiche concluse: 264;
- tempo medio per la conclusione di una pratica: 44,3 giorni;
- tempo medio per la conclusione di una pratica che ha richiesto l'interruzione dei termini per carenza di documenti: 111,4 giorni;
- oltre il 95% delle pratiche che non hanno richiesto l'interruzione dei termini è stato concluso entro 90 giorni;
- le pratiche di collaudo (che consente di avviare l'attività in attesa dell'agibilità) sono state 22. Essi sono stati realizzati mediamente entro 20 giorni dalla presentazione della richiesta;
- il 69% delle pratiche è stato interrotto per carenza di documenti, ciò ha comportato, mediamente 67 giorni in più rispetto alle pratiche complete fin dall'inizio.

Attraverso l'Università di Bologna – Facoltà di economia – Sede di Forlì è stata effettuata un'analisi scientifica dei costi dello Suap e dei costi a carico dell'impresa con il procedimento prima dello Suap e con lo Suap. E' risultato che:

- prima dell'attivazione dello Suap, l'imprenditore doveva sostenere costi burocratici medi pari a circa 290 euro e una pratica semplice si concludeva mediamente in 105 giorni;
- dopo l'attivazione dello Suap i costi che l'imprenditore sostiene per una pratica semplice sono circa 51 euro e il tempo di conclusione è di circa 21 giorni.

Il rapporto contiene anche (par. 8) alcune considerazioni sulla legge di semplificazione per il 2005 (legge n. 246/2005), che tratta anche di Sportello unico per le attività produttive.

La parte di maggiore interesse per gli Suap è contenuta nel c. 2, lett. f, dove si esprime l'obiettivo di favorire lo sviluppo e la piena operatività degli Sportelli unici per le attività produttive. In tal caso dovranno essere stabilite intese e accordi fra Stato, Regioni ed Enti locali. Si riconosce perciò il pieno diritto delle Regioni di legiferare in materia di Sportelli unici per le attività produttive, ma si stabilisce anche che ciò deve avvenire in un quadro di coordinamento regionale.

Purtroppo però si è persa l'occasione di intervenire più concretamente e fattivamente a favore degli Sportelli unici, stabilendo, ad esempio, una chiara obbligatorietà dello Suap, l'obbligo di una coerenza normativa statale e regionale, e soprattutto l'obbligo che anche i gestori dei servizi di pubblica utilità (Telecom, Enel, Anas, ecc.) siano tenuti a rispettare i tempi stabiliti dal dPR 447/1998 e a partecipare alle conferenze di servizio. Attualmente, infatti, tali enti non sono soggetti ad alcuna disciplina e in alcuni casi passano anche diversi mesi prima di ottenere un parere che consenta di realizzare un insediamento produttivo, con grave danno per le imprese e per lo sviluppo del territorio.

1. Che cosa è lo Sportello unico per le attività produttive?

La normativa (D.Lgs 112/1998, DPR 447/1998 e successive modifiche e integrazioni) prevede che i Comuni, singoli o associati, istituiscano una struttura (il cui *front office* è denominato sportello unico per le attività produttive) alla quale può rivolgersi l'imprenditore che intenda realizzare o modificare un impianto produttivo di beni o servizi.

Lo sportello unico per le attività produttive (Suap) è incaricato di gestire l'intero procedimento; a tal fine deve coordinare le pubbliche amministrazioni coinvolte, chiedendo tutti i pareri e le autorizzazioni necessarie per realizzare l'impianto, evitando così il carico burocratico, prima sostenuto dall'imprenditore e dai progettisti incaricati.

Lo Suap è attivo a Faenza dal 27 maggio 1999 ed è organizzato come ufficio trasversale tra Settore Sviluppo economico e Settore Territorio.

Lo Sportello unico è ubicato presso il Servizio Commercio e Licenze (nella sede di piazza Rampi, 7; tel. 0546-691262; fax 0546-691264; e-mail: suap@comune.faenza.ra.it).

Informazioni più approfondite si trovano alla pagina web del sito del Comune di Faenza "<http://www.racine.ra.it/suapfaenza>", dove è possibile anche scaricare il modulo per la domanda unica e il modulo per segnalare criticità e proposte di miglioramento.

2. L'attività del servizio in sintesi

Il perseguimento della *mission* del servizio, soprattutto attraverso la realizzazione dei prodotti che il servizio stesso deve assicurare, comporta lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) accettazione delle "domande" dei clienti/utenti. Comporta la valutazione dei requisiti di accettabilità;
- b) gestione del procedimento unico;
- c) registrazione, analisi e soluzione delle criticità evidenziate dai clienti/utenti e dagli operatori. E' il controllo di gestione del processo;
- d) analisi e standardizzazione dei procedimenti e loro miglioramento;
- e) realizzazione di *check-list* e modelli per la gestione del procedimento unico e degli endoprocedimenti;
- f) realizzazione di vademecum ad uso dei clienti/utenti per la presentazione di istanze corrette e complete nella documentazione tecnico-amministrativa;
- g) valutazione del prodotto realizzato dai fornitori (cioè delle PP.AA. responsabili di specifici endoprocedimenti).

3. I prodotti del servizio e le aspettative dei clienti/utenti

I prodotti finali dello Sportello unico per le attività produttive sono i seguenti:

- a) autorizzazione unica per la realizzazione o la modifica di impianti produttivi;
- b) pareri preventivi in ordine alla fattibilità riguardo la realizzazione o modifica di impianti produttivi;
- c) informazioni sui procedimenti per la realizzazione o modifica di impianti produttivi e per l'avviamento di attività economiche.

Le *aspettative* dei clienti/utenti, in relazione al servizio erogato dallo Suap sono le seguenti:

- 1) *certezza* dei tempi di conclusione del procedimento;
- 2) *abbreviazione* dei tempi di conclusione del procedimento;
- 3) *semplificazione* del procedimento;
- 4) *informazioni* adeguate per formulare in modo corretto e completo l'istanza di realizzazione o modificazione dell'impianto produttivo.

Pertanto, lo Suap del Comune di Faenza si è dato una specifica organizzazione tesa al miglioramento continuo delle performance relative alle quattro aspettative sopra identificate, attraverso una stretta collaborazione con i progettisti incaricati dagli imprenditori e attraverso il controllo delle singole fasi di lavoro, utilizzando una metodologia ispirata alle norme ISO 9000 (lo Suap del Comune di Faenza è certificato ISO 9001:2000).

4. Valutazione e controllo di gestione del servizio

La valutazione e controllo di gestione dell'attività e dei risultati del servizio si esplica attraverso:

- a) raccolta (anche attraverso apposite schede-guida) delle criticità e delle non conformità segnalate dagli operatori dello Suap, dagli operatori delle PPAA e dai clienti. Le criticità vengono esaminate periodicamente attraverso uno schema che indica: tipologia, descrizione, cause, ipotesi di soluzione. Un apposito gruppo di lavoro decide la sperimentazione e poi l'implementazione delle ipotesi di soluzione;
- b) analisi di *customer satisfaction*;
- c) controllo di gestione, cioè registrazione dei tempi finali e di singole fasi del procedimento unico per ogni pratica ed elaborazione di indicatori attraverso uno specifico *report* annuale. Da esso sono ricavati *input* per il miglioramento del servizio.

5. I risultati dell'attività del 2005

Nel 2005 sono stati gestiti e conclusi diversi tipi di procedimenti per un totale di 264.

L'articolazione dei procedimenti conclusi in base alla tipologia è riportata nella tabella 1, alla quale si rinvia per un approfondimento. Come si può vedere sono maggiori gli interventi di "ampliamento e ristrutturazione" (63%), rispetto agli interventi relativi alla realizzazione di nuovi insediamenti (21%). I settori economici maggiormente interessati sono stati artigianato (32%) e commercio (22%) e, a seguire, servizi (17%), industria (16%) e agricoltura (8%).

I procedimenti semplificati, finalizzati alla realizzazione o modifica (ampliamento, ristrutturazione, ecc) di impianti produttivi di beni e servizi sono stati 222, di cui 11 archiviati per decorrenza dei termini di sospensione (in sostanza l'imprenditore ha rinunciato a portare a compimento il progetto) e 6 autorizzazioni di emissioni in atmosfera. A questi vanno aggiunti:

- 8 *screening* per laghetti/invasi;
- 2 pareri preventivi;
- 21 collaudi.

Di seguito vengono approfonditi i principali procedimenti.

5.1. Procedimento semplificato per la realizzazione (o modificazione) di impianti produttivi di beni o servizi

Le tabelle 2, 3, 4, 5, 6 e 7 (alle pagg. 13 e seguenti) riportano analiticamente dati sui tempi di conclusione del "procedimento semplificato", quello che caratterizza quasi tutta l'attività dello Suap. Da essa emerge che la media dei tempi di conclusione dei procedimenti è di 44,3 giorni. Essa, però, è frutto di situazioni diverse, che è bene specificare. Per una valutazione più approfondita occorre distinguere:

- a) i procedimenti che sono stati conclusi senza interruzione, perché le pratiche sono state presentate complete fin dal momento della domanda, i quali hanno richiesto mediamente in 41,8 giorni;

b) i procedimenti che sono stati interrotti perché carenti di documentazioni, allegati tecnici, ecc, sono il 69%. Questi sono stati conclusi in 111,4 giorni, mediamente. Tuttavia per una corretta lettura vanno detratti i tempi durante i quali gli uffici sono rimasti in attesa della presentazione della documentazione mancante (mediamente 66 giorni per pratica), per poter riprendere l'esame ed esprimere i pareri. In questo caso i tempi di conclusione si riducono a 45,4 giorni.

Si rinvia alla lettura delle singole tabelle per un'analisi delle *performances* gestionali, anche con riferimento alle singole fasi. Da esse si ricavano input importanti per il miglioramento gestionale.

5.2. Collaudo

La disciplina istitutiva dello Sportello unico per le attività produttive (DPR 447/1998), oltre al procedimento per la realizzazione della sede dell'impresa, prevede il procedimento di collaudo (art. 9), che consente all'imprenditore di iniziare l'attività, in attesa dell'agibilità.

Il collaudo è effettuato da professionisti abilitati, diversi dal progettista dell'impianto e dal direttore lavori e non collegati professionalmente né economicamente, in modo diretto o indiretto, all'impresa.

Come precisa il c. 3 dell'art. 9 *"Il certificato di collaudo riguarda tutti gli adempimenti previsti dalla legge e, in particolare, le strutture edilizie, gli impianti produttivi, le misure e gli apparati volti a salvaguardare la sanità, la sicurezza e la tutela ambientale, nonché la loro conformità alle norme sulla tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro ed alle prescrizioni indicate in sede di autorizzazione"*.

Il procedimento è disciplinato come segue (art. 9 c. 2): *"L'impresa chiede alla struttura di fissare la data del collaudo in un giorno compreso tra il ventesimo e il sessantesimo successivo a quello della richiesta. Decorso inutilmente tale termine, il collaudo può avere luogo a cura dell'impresa, che ne comunica le risultanze alla competente struttura. In caso di esito positivo del collaudo l'impresa può iniziare l'attività produttiva"*.

Si può ritenere che i venti giorni previsti dalla norma siano finalizzati a consentire allo Suap e alle PPAA di organizzarsi per partecipare (in qualità di "osservatori") al collaudo, come previsto dal c. 2 dell'art. 9 del DPR 447/1998.

I collaudi effettuati a Faenza attraverso la procedura del DPR 447/1998, nel 2005, sono stati 21. La data è stata fissata dallo Suap, mediamente, entro 9/10 giorni dalla presentazione della richiesta. Di norma i collaudi sono stati realizzati con esito positivo 10/11 giorni dopo la fissazione della data.

Nella quasi totalità dei casi, infatti, lo Suap ha ricevuto richiesta di fissare la data prima dei venti giorni previsti dalla legge, soprattutto a causa di esigenze degli imprenditori (inaugurazione dell'attività fissata in precedenza, imminenti festività, ecc.).

Lo Suap di Faenza, in tali casi, ha adottato una interpretazione della norma flessibile e "non burocratica", tesa alla semplificazione del proprio ruolo, concepito quale facilitatore e non quale controllore, diversamente da tanti altri Comuni in Italia.

Pertanto, a fronte di tali richieste si concorda con l'imprenditore e con il collaudatore una data utile per lo svolgimento del collaudo. In alcuni casi il tutto, collaudo compreso, si è concluso in 2/3 giorni. Va comunque detto che questo non è il modo ottimale di operare e andrebbe attivato solo in casi eccezionali, di vera urgenza.

Ovviamente rimane salva la competenza delle PPAA ad effettuare controlli successivi, così come previsto dalla norma.

5.3. Screening

Lo *screening* è un procedimento di verifica di un progetto, finalizzato a decidere se il progetto stesso debba o meno essere assoggettato alla ulteriore procedura di valutazione di impatto ambientale. Nella realtà faentina sono interessate principalmente le seguenti

attività: gli invasi collinari; le produzioni ceramiche che utilizzino smalti come materie prime in quantità superiore a 7.500 tonnellate per anno; produzione e trasformazione di materie prime vegetali con prodotti finiti di oltre 300 tonnellate al giorno; sviluppo di aree produttive superiori ai 40 ettari. La disciplina del procedimento è stabilita dalla LR 9/1999, dalla Direttiva e dalle Linee guida, pubblicate sul bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna del 10.10.2002 (218 pagine). Essa stabilisce che il progetto sia depositato presso il Comune interessato e presso l'autorità competente all'effettuazione dello *screening* (Regione, Provincia o Comune, secondo la tipologia dell'opera). Del deposito si dà avviso sul bollettino della Regione e dalla data di pubblicazione l'autorità competente ha 60 giorni di tempo per esprimersi. Decorso tale termine si ha silenzio-assenso.

Una procedura accelerata richiede almeno 95 giorni, calcolando i tempi per la pubblicazione e i 60 giorni assegnati all'autorità competente.

La legge regionale prevede che la procedura di *screening* (effettuata sul progetto preliminare) avvenga prima dell'avvio del procedimento unico. Pertanto, un progetto che richieda lo *screening*, potrà vedere concluso l'iter autorizzatorio di cui al DPR 447/1998, non prima di 150/180 giorni.

Lo Suap di Faenza ha deciso, quando la pratica di *screening* presenta già il progetto esecutivo dell'opera, di avviare in parallelo anche il procedimento unico. Ciò consente di concludere entrambi i procedimenti, *screening* e procedimento unico, di norma entro 90/100 giorni complessivamente, rispetto ai 150/180 del normale procedimento.

5.4. *Telefonia mobile*

Nel 2005 sono stati presentati 4 piani e ne sono stati autorizzati 6 (di cui 2 del 2003 e 4 del 2004). Inoltre sono state presentate 20 domande per nuovi impianti o riconfigurazioni di impianti esistenti. Ne sono stati autorizzati 6, di cui 1 provvisorio e 1 è stato negato.

6. Le cause di interruzione dei procedimenti

Le pratiche presentate allo Suap vengono interrotte quando mancano documenti o alcuni di essi devono essere modificati. A Faenza nel 2005 questo è avvenuto nel 69% dei procedimenti. Ciò rappresenta un'anomalia perché si verifica nella maggioranza dei casi.

Come si vede nelle tabelle dei tempi di conclusione dei procedimenti, le pratiche che hanno comportato l'interruzione richiedono mediamente oltre 67 giorni in più rispetto a quelle che non sono state interrotte.

Il miglioramento del servizio rivolto agli imprenditori può avvenire attraverso la riduzione consistente dei procedimenti interrotti. A questo fine lo Sportello unico e le PPAA devono formulare indicazioni precise e chiare su quali siano i documenti necessari per ciascun endoprocedimento; a ciò si è provveduto con una apposita *check-list*, oltre alle linee guida elaborate per ciascun endoprocedimento di competenza dell'Arpa.

Ovviamente anche i tecnici progettisti hanno un ruolo importante per la riduzione dei procedimenti interrotti, se presentano documentazioni e progetti completi. Conoscere le cause di interruzione dei procedimenti può aiutare i tecnici/progettisti ad evitare carenze progettuali e documentali. Pertanto lo Suap di Faenza ha registrato i motivi di interruzione delle pratiche presentate e concluse nel 2005, che sono riportati nella tabella 8.

La stessa analisi e la stessa comunicazione è stata fatta per il 2003 e per il 2004, ma i dati del 2005 non segnalano alcun miglioramento, anzi, un lieve peggioramento.

Si può vedere che le principali cause di interruzione dei procedimenti sono: mancanza di elaborati tecnici, mancanza di documenti, necessità di integrazione degli elaborati; mancanza di un endoprocedimento.

7. Analisi dei costi dello Sportello unico

Nel 2005 la faentina Silvia Foschini si è laureata in Economia e Gestione Aziendale, presso la Facoltà di Economia (Sede di Forlì) dell'Università di Bologna, con una tesi dal titolo *Il total cost of ownership nei servizi pubblici: il caso dello Suap del Comune di Faenza*. A tal fine ha svolto uno stage presso il nostro Sportello unico. In precedenza, l'Università di Bologna, Sede di Forlì, aveva esaminato una precedente analisi dei costi da noi effettuata in modo empirico, ricavandone un capitolo di una pubblicazione edita da Angeli nel 2005 (a cura di R. Levy Orelli e F. Visani), *Analisi e gestione dei costi negli enti locali. Stato dell'arte, modelli e applicazioni di cost management*, riportata al nostro sito web alla pagina "www.racine.ra.it/suapfaenza/documenti_commento.htm".

Silvia Foschini ha effettuato un'analisi scientifica dei costi dell'attività 2004, basata sulla metodologia del *Total Cost of Ownership (TCO)*. Essa è basata sull'attribuzione di costi alle attività caratteristiche di un determinato prodotto (*Activity Based Costing*), comprendendo non solo i costi di produzione, ma anche i costi che intervengono durante l'acquisto del prodotto e successivamente i costi che l'utente deve sopportare in seguito al possesso del prodotto acquistato. Da questo tipo di analisi si possono ricavare informazioni per correggere l'attività al fine di ottimizzare i costi.

Sono stati presi in considerazione tutti i costi: dal personale, che costituisce la voce più rilevante, pari a circa l'82%, ai costi generali (energia elettrica, telefono, carta, postali, fitti figurativi, software, ecc.), relativi al Comune (Suap e Servizio Edilizia). A parte sono stati valutati anche i costi delle altre Pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento unico (Ausl, Arpa, Hera, Provincia-Servizio Ambiente, Vigili del fuoco).

Di seguito sono indicate le principali attività che caratterizzano lo Sportello unico per le attività produttive (Settore Sviluppo economico + Settore Territorio) e i costi ad esse attribuiti dall'analisi di Silvia Foschini:

Attività	Costi in €	%
Ricevimento pubblico, per fornire informazioni su come attivare una pratica o sullo stato di avanzamento	28.999,68	16,5
Gruppo di coordinamento, che si tiene settimanalmente per l'istruttoria congiunta fra le PPAA	42.891,73	24,4
Conferenze di servizio o altre iniziative esterne	2.083,09	1,2
Gruppo di lavoro, interno allo Suap per la gestione del piano annuale di miglioramento	9.354,17	5,3
Informatizzazione istruttoria, attraverso il "caricamento" della pratica nell'apposito software di gestione	19.380,25	11,0
Gestione pratiche, cioè lo studio e l'analisi delle pratiche, il data entry dei pareri e la chiusura delle pratiche	44.219,15	25,2
Supervisione/coordinamento	28.918,61	16,4
Totale	175.864,68	100

Siccome nel 2004 sono state concluse 216 pratiche, ipotizzando un flusso costante di avvio e conclusione, si può stimare un costo medio di €814 per la gestione di una pratica. Silvia Foschini, inoltre ha simulato i costi dell'imprenditore per la gestione di una pratica semplice nel sistema ante Sportello unico e con il servizio fornito dallo Sportello unico. I risultati sono i seguenti:

	Proced. ante Suap	Proced. unico Suap
Costi dell'imprenditore (*)	€ 290,07	€ 51,04
Tempo stimato per concludere la pratica	105 giorni	21 giorni

(*) Comprende spese di carburante, parcheggio, bolli e mancato guadagno

8. La legge di semplificazione per il 2005

Alla fine del 2005 è stata emanata la annuale legge di semplificazione¹, che tratta anche di Sportello unico per le attività produttive².

Innanzitutto si stabilisce (c. 1, art. 5) che il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi per semplificare gli adempimenti amministrativi delle imprese nelle materie di competenza statale stabilite dall'art. 117 della Costituzione "anche prevedendo il coordinamento con le attività degli sportelli unici". Vengono però esclusi gli adempimenti in materia ambientale, per cui sembra che poco o nulla rimanga da legiferare da parte dello Stato, per ciò che riguarda le fasi di "svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività di impresa", che appaiono piuttosto di competenza legislativa regionale o, al massimo, di legislazione concorrente.

La parte di maggiore interesse per gli Suap è contenuta nel c. 2, lett. f, dove si esprime l'obiettivo di favorire lo sviluppo e la piena operatività degli Sportelli unici per le attività produttive. In tal caso dovranno essere stabilite intese e accordi fra Stato, Regioni ed Enti locali. In seguito ciascun livello di governo provvederà a legiferare e regolamentare in coerenza con le intese e gli accordi stabiliti. Con questa modalità si riconosce il pieno

¹ Legge 28.11.2005, n. 246, "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".

² All'art. 5 (Delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive), le parti che interessano lo Suap sono le seguenti:

"1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza esclusiva statale, di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, a esclusione di quelli fiscali, previdenziali e ambientali e di quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro, secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previa consultazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche, produttive e professionali interessate:

1) semplificazione, razionalizzazione e snellimento degli adempimenti relativi alle fasi di svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività d'impresa, ivi incluse le attività di certificazione, e gli aspetti inerenti l'iscrizione al registro delle imprese, anche prevedendo il coordinamento con le attività degli sportelli unici;

(...)

2. Il Governo e le regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, promuovono intese o concludono accordi, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del medesimo decreto legislativo n. 281 del 1997, al fine di:

a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle competenze normative in materia di adempimenti amministrativi delle imprese e di procedimenti di autorizzazione, di licenza o di assenso, comunque denominati, per l'esercizio dell'attività di impresa;

(...)

f) assicurare la rimozione degli ostacoli, ove esistenti, alla piena operatività degli sportelli unici di cui agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché l'estensione e lo sviluppo dell'operatività degli stessi, favorendo:

1) l'adozione di modelli organizzativi differenziati in relazione alla dimensione territoriale e demografica di interesse, nel rispetto dell'autonomia dei soggetti coinvolti, al fine di garantire adeguati livelli di funzionalità, nonché il coordinamento e la cooperazione tra i diversi livelli di governo;

2) l'affidamento di ulteriori ambiti procedurali alla gestione degli sportelli unici, sia a fini di semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle fasi di avvio, svolgimento, trasformazione, trasferimento e cessazione dell'attività d'impresa, sia a fini di promozione territoriale;

3) l'implementazione di modelli innovativi per la formazione del personale addetto agli sportelli unici;

4) l'adozione di efficaci strumenti di informatizzazione dei processi e di diffusione della conoscenza del contesto territoriale."

diritto delle Regioni di legiferare in materia di Sportelli unici per le attività produttive³, ma si stabilisce anche che ciò deve avvenire in un quadro di coordinamento regionale.

Gli accordi sugli Suap dovranno favorire:

- l'adozione di modelli organizzativi differenziati (ma ciò è già possibile. Infatti il dPR 447/1998 lascia ampi margini agli Enti locali nella definizione dell'assetto organizzativo degli Suap, margini che gli Enti stessi hanno ampiamente utilizzato, adattando la struttura dello sportello unico alle proprie esigenze istituzionali, organizzative e di caratteristiche dell'assetto socio-economico del territorio);
- il coordinamento e la cooperazione fra i diversi livelli di governo (ma ciò è già chiaramente previsto dalla legge 59/1997. Se esiste un problema di cooperazione esso riguarda proprio, in particolare, gli organi periferici dello Stato, quali Vigili del fuoco, Soprintendenze, ecc., che spesso ignorano le regole dettate dal dPR 447/1998. Sarebbero sufficienti indirizzi chiari da parte degli organi centrali dei Ministeri);
- l'affidamento di ulteriori competenze (amministrative e promozionali) agli Suap (ma anche questo è già possibile e molti Comuni hanno affidato allo Sportello unico ulteriori compiti rispetto a quelli stabiliti dal dPR 447/1998);
- l'implementazione di modelli innovativi per la formazione del personale degli Suap (ma a favore degli Sportelli unici sono già stati attivati, tramite il Foromez, massicci interventi formativi e di supporto, anche con il carattere della innovazione. Nulla di nuovo, dunque!);
- l'adozione di efficaci strumenti di informatizzazione (ma ciò dipende dai finanziamenti, dalla sensibilità e dalla cultura di cui dispongono i Comuni e che decidono di destinare agli Suap. Come si potrà favorire l'adozione di efficaci strumenti di informatizzazione, quando dall'attuazione delle disposizioni richiamate "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", come stabilisce il c. 5 dell'art. 5?).

Pare quindi che si sia persa una importante occasione (quando mai si ritornerà sulla disciplina degli Suap?) per intervenire molto più concretamente e fattivamente a favore degli Sportelli unici per le attività produttive. Come si sarebbe potuto fare di meglio? Ad esempio ai punti 1)-4) della lett. f, del c. 2 dell'art. 5 si sarebbero potuti (almeno) aggiungere una serie di punti che avessero stabilito:

- 1) la piena e chiara obbligatorietà dello Suap, visto che molte PPAA, soprattutto centrali, non rispettano pienamente il dettato del dPR 447/1998;
- 2) la coerenza della normazione statale e regionale successiva al dPR 447/1998;
- 3) l'obbligo di sottostare alla disciplina del procedimento unico della conferenza di servizi anche da parte dei gestori dei servizi di pubblica utilità, quali Telecom, Enel, ecc..

Al riguardo sarebbe stato utile che ai punti 1) – 4) della lettera f) del comma 2 dell'art. 5 della legge 246/2005 fossero stati aggiunti i seguenti punti:

"5) il consolidamento delle condizioni affinché il procedimento unico sia obbligatorio per gli utenti, così come per gli uffici comunali e per le pubbliche amministrazioni e gli enti coinvolti nel procedimento unico per l'espressione di pareri, stabilendo pertanto che ogni atto (compreso il permesso di costruire e le altre autorizzazioni edilizie) rilasciato al di fuori del procedimento unico dal Comune o da altre pubbliche amministrazioni sia inefficace;

6) l'affermazione del principio che tutte le norme settoriali contrastanti con il procedimento unico siano ricondotte alla piena compatibilità con lo stesso procedimento unico;

7) la partecipazione al procedimento unico anche dei gestore dei servizi pubblici (Telecom, Gestore della fornitura di energia elettrica, Rete ferroviaria italiana, Gestore della

³ Come già stabilito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 346 del 2000.

distribuzione di gas metano, Anas, Gestori delle Autostrade, ecc.) chiamati ad esprimere pareri relativamente all'insediamento o modificazione di un impianto produttivo di beni o servizi, stabilendo l'obbligo di rispondere nei tempi determinati dal dPR 447/1998 e successive modifiche e integrazioni e l'obbligo di partecipazione alle conferenze di servizio, pena il determinarsi del silenzio-assenso".

Per quanto riguarda il primo punto, con l'affermazione della piena e chiara obbligatorietà del procedimento unico per la realizzazione o la modificazione di impianti produttivi di beni o servizi, si consolida il principio in base al quale gli utenti (gli imprenditori che intendono realizzare o modificare un impianto produttivo di beni e servizi), gli uffici comunali (ufficio tecnico/urbanistica, ufficio commercio, ecc.), le Pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento (VVF, ASL, ARPA, Regione, Provincia, ecc.) sono obbligati a procedere attraverso lo Sportello unico e il procedimento unico disegnato dal dPR 447/1998.

Le disposizioni del Regolamento (dPR 447/1998) sono cogenti e costituiscono un parametro di legittimità dell'azione amministrativa, suscettibile di tutela di fronte al giudice amministrativo⁴.

Tale punto stabilisce, inoltre, che ogni atto rilasciato al di fuori del procedimento unico dal Comune o da altre Pubbliche amministrazioni sia inefficace.

Il consolidamento del procedimento unico è indispensabile in quanto, nonostante l'obbligatorietà dello stesso, tanti Comuni non adottano tale procedimento e molte Pubbliche amministrazioni continuano a rilasciare i pareri alle persone (tecnici degli imprenditori) che ne fanno richiesta.

Pertanto è necessario stabilire espressamente che tutti gli atti inerenti la realizzazione o modificazione delle attività di produzione di beni e servizi, rilasciati da PPAA o da uffici comunali al di fuori del procedimento unico di cui al dPR 447/1998, siano inefficaci.

Nel secondo punto si stabilisce che tutte le norme settoriali, emanate prima e dopo l'emanazione del dPR 447/1998, siano rese compatibili con le norme, le procedure ed i tempi disciplinati dal Regolamento (dPR 447/1998). Al riguardo occorre stabilire espressamente la prevalenza del dPR 447/1998 sulle altre norme. Infatti le norme, specie quelle settoriali, che gli sono seguite hanno disciplinato procedimenti specifici in modo incoerente rispetto al Regolamento stesso, spesso vanificando la sua azione.

La stessa Confindustria, in un apposito paper pubblicato già nel marzo 2001, lanciava espressamente l'accusa che "*alcune disposizioni emanate di recente in materia industriale (quindi fonti di legge speciali, successive e, pertanto, prevalenti, rispetto sia al D. Lgs. 112/98 che al DPR 447/98) non contengono alcun riferimento al procedimento unico autorizzatorio di cui al DPR 447/98, addirittura, introducono disposizioni con esso contrastanti o incompatibili*"⁵.

Il terzo punto, prevedendo per i gestori dei pubblici servizi i medesimi obblighi in capo alle PPAA, determinerebbe indubbi vantaggi a favore dell'accelerazione del procedimento unico e dello snellimento dello stesso. Infatti, mentre le PPAA sono soggette al rispetto del dPR 447/1998 e del procedimento unico in esso disciplinato, la stessa cosa non vale per gli enti (spesso società per azioni) che gestiscono servizi pubblici, quali: Telecom, Gestore della fornitura di energia elettrica, Rete ferroviaria italiana, Gestore della distribuzione di gas metano, Anas, Gestori delle Autostrade, ecc.. Ciò crea i più importanti e gravi ritardi

⁴ Anche nei casi in cui non sia operativo lo Sportello unico, devono essere applicate le procedure previste dal Regolamento stesso (dPR 447/1998) come afferma esplicitamente la cosiddetta "Circolare Bassanini" (circolare 8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647) e come ha confermato la giurisprudenza.

⁵ Come esempi vengono citate le seguenti norme: il D. Lgs. 11/5/1999, n. 152, sugli scarichi idrici; il D. Lgs. 4/8/1999, n. 372, sull'IPPC; il DPR 30/4/1999, n. 162, sugli ascensori e montacarichi; il D. Lgs. 25/2/2000, n. 93, sugli apparecchi a pressione; il D. Lgs. 17/8/1999, n. 334, sui rischi di incidenti rilevanti; il DM 24/5/1999, n. 246, sui serbatoi interrati; il D. Lgs. n. 241/2000, sulle sorgenti ionizzanti. Da ultimo si può aggiungere il D. Lgs. sui beni culturali, n. 42/2004.

nella conclusione del procedimento unico quando sia necessario un parere di tali enti. Si pensi al parere dell'Anas per l'installazione della insegna dell'azienda nel caso questa sia collocata in fregio ad una strada statale; si pensi al parere della Società che gestisce l'Autostrada per acquisire un parere, ad esempio, per eseguire un fosso di scolo nell'area di rispetto della stessa; si pensi all'Enel, quando deve esprimersi sulla propria capacità di fornire determinate quantità di energia elettrica per una azienda che deve insediarsi in una determinata zona. Questi enti possono ritardare anche mesi e mesi la formulazione del parere richiesto (cosa che accade spesso nella realtà) e nessuna norma impone loro di rispettare alcuna scadenza. Si cita come esempio emblematico, seppure estremo, il caso di una impresa che ha dovuto aspettare 10 mesi un parere dell'Anas, nonostante i numerosi solleciti telefonici e con fax da parte dello Sportello unico. E' quindi necessario assoggettare anche i pareri di tali soggetti ai tempi fissati per le altre PPAA e "rendere questi privati efficienti almeno quanto il pubblico", nel caso del procedimento unico gestito dallo Sportello unico per le attività produttive. Pertanto, anch'essi saranno tenuti a partecipare alle conferenze di servizio e se non parteciperanno lo Suap potrà procedere anche in difetto del parere e tutta la responsabilità della mancata espressione del parere o della mancata partecipazione alla conferenza di servizio dovrà ricadere sugli enti medesimi.

9. Il sito web dello Suap e la newsletter

Nel 2003, grazie alla preziosa opera di alcuni lavoratori del Settore sviluppo economico sono state progettati e realizzati due importanti strumenti di comunicazione: le nuove pagine web dello Suap e una newsletter mensile rivolta alle imprese, ai professionisti e alle associazioni economiche.

Il sito web dello Suap è stato ampiamente rinnovato e arricchito con documenti utili per fruire dei servizi dello Suap, quali moduli, *check-list*, normative, ecc. e con documenti utili per conoscere l'attività del Comune di Faenza: i progetti realizzati, le modalità operative, i commenti alla normativa e così via. Nel tempo il sito è stato arricchito di nuovi documenti e di nuovi strumenti per gli utenti. Si trova alla pagina "www.racine.ra.it/suapfaenza".

Anche la newsletter è finalizzata alla comunicazione e informazione tecnica del Comune nel campo dello sviluppo economico. Essa si propone di far conoscere iniziative, progetti, servizi e la modalità per fruirne. Si può chiedere e ricevere la newsletter tramite e-mail (petnet@racine.ra.it).

10. Considerazioni conclusive

Appare evidente come il miglioramento complessivo del sistema, a favore degli imprenditori, si possa ottenere lavorando d'intesa tra Suap, enti competenti per l'espressione dei pareri e tecnici progettisti, per assicurare la presentazione di domande complete fin dall'inizio. Ciò crea beneficio per la Pubblica amministrazione che non deve effettuare riesami, per i progettisti, che non devono rielaborare i progetti e per gli imprenditori che possono ottenere l'autorizzazione in minore tempo e con minori costi. A tal fine sono stati ideati e attivati diversi strumenti di divulgazione (incontri tecnici, sito web, ecc) e di standardizzazione (*check-list*, linee guida, ecc.).

La prospettiva nella quale vuole operare lo Sportello unico per le attività produttive del Comune di Faenza è quella della sempre più spinta informatizzazione dei processi, nel rapporto con gli utenti (domanda *on line*) e nel rapporto con le Pubbliche amministrazioni che forniscono i pareri (pareri via e-mail con firma elettronica).

Tabella 1**Dati sintetici dei procedimenti conclusi al 31/12/2004, per tipologia**

TIPOLOGIA DI PROCEDIMENTO	Totale conclusi al 31/12/2004	%
Totale	264	100
1. per tipologia di intervento		
Localizzazione	2	0,76
Realizzazione nuovo insediamento	56	21,21
Ampliamento	28	10,61
Ristrutturazione con interventi edilizi	140	53,03
Ristrutturazione senza interventi edilizi	14	5,30
Cessazione	0	0
Avvio attività	24	9,09
2. per tipologia di atto finale		
Delibera regionale	6	2,27
Permesso di costruire	59	22,35
Comunicazione per denuncia di inizio attività	153	57,95
Parere	0	0
Archiviazione d'ufficio	6	2,27
Autorizzazione alle emissioni	6	2,27
Presa d'atto emissioni/collaudato	29	10,98
Archiviazione su richiesta	4	1,50
Negativo	1	0,40
3. per procedimento ex DPR 447/1998		
Autocertificato	0	0
Autocertificato per impianti a struttura semplice	0	0
Semplificato	222	84,09
Semplificato con VIA	0	0
Procedura di screening	8	3,03
Variante urbanistica	0	0
Parere preventivo	2	0,76
Collaudo	21	7,95
Telefonia	11	4,17
VIA/Aut. ambientale integrata (AIA)	0	0
Comunicazione di inizio attività	0	0
Centrali turboelettriche e turbogas	0	0
4. per settore economico		
Agricoltura	21	7,95
Industria	42	15,91
Artigianato	85	32,20
Commercio	58	21,97
Servizi	46	17,42
Turismo	0	0
Telefonia	11	4,17
Cave e torbiere	0	0

Tabella 2

Percorso di una pratica che non ha richiesto l'interruzione dei termini (procedimento semplificato)

Fase dell'attività	Giorni medi	Giorni medi cumulati
1. Dalla presentazione allo Suap, all'inserimento in PC	6,8	6,8
2. Dall'inserimento in PC, alla trasmissione alle PPAA	1,0	7,8
3. Dalla trasmissione alle PPAA, al primo esame in Gruppo di coordinamento	10,0	17,8
4. Dal primo esame in Gruppo di coordinamento, al ricevimento dell'ultimo parere espresso da una PA coinvolta	19,0	36,8
5. Dal ricevimento dell'ultimo parere pervenuto da parte di una PA coinvolta, al rilascio dell'atto finale	5,0	41,8

a) Tempo medio impiegato dagli uffici e dalle PPAA per il rilascio dell'autorizzazione unica: 44,3

b) Tempo medio per il rilascio dell'autorizzazione unica, nel caso di pratiche non interrotte: 41,8

Tabella 3**Percorso di una pratica che ha richiesto l'interruzione dei termini
(procedimento semplificato)**

Fase dell'attività	Giorni medi	Giorni medi cumulati
1. Dalla presentazione allo Suap, all'inserimento in PC	6,9	6,9
2. Dall'inserimento in PC, alla trasmissione alle PPAA	0,8	7,7
3. Dalla trasmissione alle PPAA, al primo esame in Gruppo di coordinamento	11,3	19,1
4. Dal primo esame in Gruppo di coordinamento alla trasmissione dell'interruzione	2,6	21,7
5. Durata dell'interruzione termini	6,6	87,7
6. Dalla consegna della documentazione integrativa al ricevimento dell'ultimo parere da parte di una delle PPAA coinvolte (avendo ripercorso le fasi 1, 2, 3 e 4 che precedono)	17,8	105,5
7. Dal ricevimento dell'ultimo parere pervenuto da parte di una PA coinvolta, al rilascio dell'atto finale	5,9	111,4

a) Tempo medio impiegato dagli uffici e dalle PPAA per il rilascio dell'autorizzazione unica: 44,3

b) Tempo medio per il rilascio dell'autorizzazione unica, comprensivo dei giorni di interruzione: 111,4

c) Tempo medio per il rilascio dell'autorizzazione unica, nel caso di interruzione del procedimento, detratti i tempi di interruzione: 45,4

Tabella 4**Tempo impiegato per il rilascio dell'atto finale, in caso di DIA**

Giorni impiegati	Numero di pratiche	%	% cumulate
0-19	13	10,2%	10,2%
20-24	20	15,7%	26,0%
25-29	24	18,9%	44,9%
30-34	17	13,4%	58,3%
35-39	11	8,7%	66,9%
40-44	11	8,7%	75,6%
45-49	12	9,4%	85,0%
50-54	0	0%	85,0%
55-59	4	3,1%	88,2%
60 e oltre	15	11,8%	100,0%
TOTALE	127	100,0%	

- a) Tempo medio di conclusione dei procedimenti con DIA senza interruzione termini: 39,7
- b) Tempo medio di conclusione dei procedimenti con DIA che hanno subito una interruzione termini, comprensivo dei giorni di interruzione: 88,3
- c) Tempo medio di conclusione dei procedimenti con DIA che hanno subito una interruzione termini, al netto dei giorni di interruzione: 35,8

Tabella 5**Tempi di conclusione delle pratiche senza interruzione**

Giorni impiegati	Numero di pratiche	%	% cumulate
0-30	20	44,4%	44,4%
31-60	19	42,2%	86,7%
61-90	4	8,9%	95,6%
91-120	0	0,0%	95,6%
121-150	1	2,2%	97,8%
151 e oltre	1	2,2%	100,0%
TOTALE	45	100,0%	

- a) Tempo medio per il rilascio dell'atto finale, nel caso di pratiche non interrotte: 41,8 giorni

Tabella 6**Tempi di conclusione delle pratiche con interruzione, detratti i tempi di interruzione**

Giorni impiegati	Numero pratiche	di %	% cumulate
0-30	50	37,0%	37,0%
31-60	56	41,5%	78,5%
61-90	19	14,1%	92,6%
91-120	6	4,4%	97,0%
121-150	3	2,2%	99,3%
151 e oltre	1	0,7%	100,0%
TOTALE	135	100,0%	

a) Tempo medio per il rilascio dell'atto finale nel caso di interruzione del procedimento, detratti i tempi di interruzione: 42,5

Tabella 8

Motivo di interruzione delle pratiche concluse nell'anno 2004

CAUSA DELL'INTERRUZIONE	N. RICHIESTE
1- Mancanza di un endoprocedimento	
1a - emissioni in atmosfera:	5
1b – valutazione previsionale di impatto/clima acustico:	62
1c – parere preventivo VVF:	1
2 - Endoprocedimento errato (es. DIA invece di PdC):	2
3 - Mancanza della documentazione L 13/89 (barriere architettoniche):	15
4 - Mancanza della documentazione L 46/90 (impatto elettrico):	10
5 - Assenza di elaborati tecnici:	
5a - progetto/planimetria dell'area esterna; prospetti e sezioni; particolari costruttivi; materiali; colori e insegne:	25
5b - planimetria della rete fognaria:	26
5c – lay-out del processo produttivo:	10
6 - Relazione non sufficientemente dettagliata (sulle opere, sulle attività, sulla presenza di condizionatori, sul tipo di riscaldamento, sui materiali tenuti in deposito, sui reflui di scarico):	53
7 - Mancanza di documentazione fotografica:	4
8 - Mancanza della documentazione catastale (visure, planimetrie, stato di mappa) e/o estratto di PRG:	8
9 - Necessità di integrazione sugli elaborati (indicazione dei materiali, demolizioni e costruzioni, destinazione d'uso dei locali, verso di apertura delle porte, rapporti aeroilluminanti, indicazione dei sanitari, inserimento antibagno):	54
10 - Mancanza di	
10a - atto notorio progettista:	3
10b - atto notorio proprietario:	14
10c - dichiarazione antimafia:	20
10d - dichiarazione ai sensi dell'art. 481 del C.P.:	23
10e - atto di assenso del confinante:	1
10f - bozza atto unilaterale d'obbligo:	5
10g - codice dell'attività economica:	8
11 - Mancanza o incompletezza della scheda tecnica Ausl:	12
12 - Mancanza del pagamento oneri per DIA onerose:	14
13 - Altre cause (denuncia di deposito sismico: 6; documentazione legge Biagi: 32; documentazione legge 10/1991: 1; modulo Istat: 2):	48
Totale pratiche presentate:	213
Totale pratiche interrotte:	148
Percentuale di pratiche interrotte sul totale:	69,48%