

ISSN 1127-8579

Publicato dal 21/01/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/28809-un-quadrivio-di-riforme-per-cambiare-un-occasione-da-non-perdere>

Autore: Valente Marco

Un "quadrivio" di riforme per cambiare: un'occasione da non perdere

Un “quadrivio” di riforme per cambiare: un’occasione da non perdere.

di Marco Valente ¹

Secondo l’ordinamento italiano, l’attività amministrativa pubblica è retta da criteri di *economicità*, di *efficacia*, di *imparzialità*. ²

Viceversa, possiamo affermare senza timore di smentita che troppo spesso la Pubblica Amministrazione italiana si caratterizza per una cronica difficoltà a erogare efficienti ed efficaci servizi alle imprese condizionandone negativamente la capacità competitiva.

A partire dalla fine degli anni ‘90, anche in conseguenza del fenomeno “tangentopoli”, per tentare di risolvere questo tipo di problema le “leggi Bassanini” e le “riforme Bersani” iniziarono un profondo processo di *semplificazione* e *riorganizzazione* dell’intero ordinamento amministrativo italiano.

Si tentò dapprima d’introdurre elementi privatistici nell’allora sclerotizzato sistema della Pubblica Amministrazione, fino a giungere alla rivoluzione copernicana dell’unicità del procedimento amministrativo: non esistevano più *tante pubbliche amministrazioni* (troppo spesso tra loro conflittuali), ma *una sola pubblica amministrazione*, che si doveva rapportare con l’utente in forma unitaria.

La chiave di volta di questo processo riformatore fu la creazione dello *Sportello Unico per le Attività Produttive* (SUAP), referente unico per tutte le pratiche delle imprese.

Ad oltre dieci anni dall’emanazione delle norme citate si registrano tuttavia la mancata creazione in ogni contesto comunale dello SUAP, l’assenza di operatività di una parte degli sportelli istituiti, il persistere di bassi gradi medi di efficienza ed efficacia con i quali i servizi vengono tuttora erogati.

Si può affermare che, se pur fino a oggi “il processo di costruzione dello sportello abbia incontrato numerose criticità e si sia fermato, per così dire a mezza strada”, è innegabile l’innovazione dello sportello unico abbia prodotto risultati positivi: minori adempimenti, tempi di avvio attività e costi ridotti. ³

L’analisi dei dati disponibili sull’attuazione degli SUAP dimostra un’evidente dicotomia: quasi tre Comuni su quattro ne hanno previsto l’istituzione, mentre il dato relativo all’effettiva “operatività” appare profondamente diverso e preoccupante.

¹ **Autore di pubblicazioni in materia, ideatore e responsabile operativo del “Progetto Sportello Unico Tuscia” della CCIAA di Viterbo, già responsabile SUAP.**

² Si veda il, art. 1, comma 1, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, modificato dall’articolo 1, comma 1, legge n. 15 del 2005 poi dall’articolo 7, comma 1, Legge n. 69 del 2009.

³ Si veda ASTRID, Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio? a cura di F. Bassanini e B. Dente, Passigli, Firenze, 2007.

<i>PERCENTUALI DI AMMINISTRAZIONI COMUNALI CON SUAP ISTITUITO E OPERATIVO – ITALIA ⁴</i>	2008 (%)	2002 (%)
Percentuale di Comuni con SUAP istituito	70,6	68,9
Percentuale di Comuni con Suap operativo	40,7	n.d.

I motivi del mancato pieno successo dello Sportello Unico per le attività Produttive (SUAP) vanno ricercati nei seguenti fattori esogeni ed endogeni:

1. limitata interattività dei sistemi ICT dei Comuni, soprattutto quelli piccoli;
2. mancanza di collegamento tra la fase di nascita dell'impresa e le fasi successive di esercizio dell'impresa stessa;
3. mancanza di una definizione univoca del "portafoglio essenziale" dei servizi erogati, con la conseguente nascita di tanti "sportelli unici", spesso costituiti solo per la gestione di alcuni procedimenti.⁵

A tutto ciò, si deve aggiungere l'assenza di un effettivo sistema sanzionatorio per gli enti inadempienti: per troppo tempo si è continuata a mettere in discussione l'obbligatorietà dello strumento SUAP, creando una situazione a macchia di leopardo. Tale scenario ha avuto come conseguenza l'ulteriore aumento del divario di prestazione offerte dagli enti territoriali: chi ha istituito, attivato e investito sullo SUAP è riuscito a erogare servizi efficaci ed efficienti, dando un valido supporto alla capacità competitiva del sistema economico locale.

Per ultima la riforma del Titolo V della Costituzione ha sovrapposto confusione a confusione: ogni singola Regione ha attuato una propria normativa delle attività produttive, creando in troppi casi una gestione "schizofrenica" del rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprenditori.

Nella XV e XVI Legislatura il Parlamento italiano ha intrapreso un processo di nuove riforme di semplificazione: banalizzando si può affermare che il Legislatore si è reso "drammaticamente" conto dell'impossibilità di riformare la Pubblica Amministrazione dal suo interno e ha deciso salomonicamente di chiamare l'utente a essere il primo, se non il solo, controllore e misuratore dell'economicità, dell'efficacia e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione stessa.

Non volendosi addentrare nell'analisi epistemologica di tale nuovo corso, che richiederebbe ben altro spazio e autorevolezza da parte di chi scrive, si può affermare che il fondamento della nuova produzione legislativa è rappresentato dalla necessità di iniettare le regole di mercato in un cotesto, quello della Pubblica Amministrazione, per sua definizione monopolistica.

Tale processo inizia con la *Legge 40/2007*, che ha introdotto l'innovativo istituto della "Comunicazione unica per la nascita dell'impresa", prosegue con la *Legge 133/2008*, che disegna la riforma dello strumento SUAP, innestandosi sui principi fissati dalla *Direttiva 2006/123/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio [cosiddetta "Direttiva Servizi" o Bolkestein], infine trova la necessaria conclusione nella *Legge 99/2009*, che prevede la riforma dell'ordinamento relativo alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

⁴ Fonte: elaborazioni su dati FORMEZ.

⁵ Si confronti "Semplificare l'Italia" di Bassanini Franco - Castelli Luca, Editore Passigli, 2008.

I concetti cardine di tale riforma sono essenzialmente due: da una parte si rafforza e “ribadisce” l’unicità del procedimento amministrativo dall’altra si riafferma che lo Sportello Unico per le Attività Produttive è “l’unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano a oggetto l’esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi”.

L’intera riforma in atto s’incardina sul *procedimento amministrativo telematico*: le domande, le dichiarazioni e le comunicazioni concernenti l’esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi e i relativi elaborati tecnici e allegati dovranno essere presentati *esclusivamente* in modalità telematica.

In realtà, quella della “via telematica” nel nostro ordinamento amministrativo non è una novità assoluta: da anni si è avviato il lungo processo dell’informatizzazione della PA. La novità sembra essere rappresentata dall’introduzione del principio di *esclusività* della modalità procedimentale telematica.⁶

A tutt’oggi le attività e i processi di lavoro propri dello SUAP risultano poco informatizzate, a riprova della ancora modesta attenzione verso l’informatizzazione delle strutture di diretto contatto con l’utenza finale.

Fra le amministrazioni comunali con lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) operativo (40,7%) meno del 4% raggiunge il livello di rilascio dell’autorizzazione unica in modalità elettronica e meno del 23% non presenta alcuna informatizzazione.

<i>Amministrazioni comunali per grado di informatizzazione dello SUAP</i> ⁷	2008 (%)
Suap non attivo	59,3
Suap non informatizzato	22,20
Gestione pratiche in rete in uffici comunali o con altre PA	6,48
Scambio informazioni con l’utenza in modalità elettronica	8,33
Rilascio autorizzazione unica in modalità elettronica	3,70

Il quadro relativo alle amministrazioni locali, pur evidenziando una situazione di adeguatezza delle dotazioni tecnologiche, mostra ritardi nell’adozione di tecnologie più avanzate e nell’uso più complesso di quelle di base. Soprattutto con riferimento alle soluzioni di e-government emerge una notevole eterogeneità tra le diverse amministrazioni, in gran parte imputabile al fattore dimensionale.

Le amministrazioni di maggiori dimensioni presentano più frequentemente strutture, formalmente costituite, dedicate alla gestione delle ICT (21 Regioni e Province autonome, l’84% delle Province e il 93% dei Comuni con oltre 60.000 abitanti) e, riguardo alla formazione ICT del personale, hanno una maggiore propensione a qualificare le competenze interne (19 regioni su 22, il 67,6% delle Province e il 72,4% delle amministrazioni comunali più grandi).

Circa l’80% delle amministrazioni locali si è dotato di propri siti web istituzionali, ma sono ancora ben poche quelle che nei portali rendono disponibili servizi a un grado elevato di interattività:

⁶ Si confronti l’art. 3, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447.

⁷ Fonte: elaborazione su dati ISTAT Le tecnologie dell’informazione e della comunicazione nelle amministrazioni locali, Statistiche in breve, 7 Marzo 2008.

l'81,8% dei siti consentono almeno lo scarico della modulistica relativa ai servizi offerti all'utenza, mentre solo circa il 18% consentono l'acquisizione di modulistica e l'inoltro on line della stessa per l'attivazione dei servizi o l'accesso a banche dati e lo scambio di informazioni personalizzate; il 9,1% rende disponibile i pagamenti on line e appena tre amministrazioni su cento offrono servizi a piena interattività, consentendo di avviare e concludere per via telematica l'intero iter relativo al servizio richiesto.⁸

Sul fronte delle imprese, in Italia si rileva un'elevata propensione all'utilizzo da parte di queste dei siti web della PA per usufruire delle varie tipologie di servizi offerti on line (circa 82%), mentre da parte delle imprese all'aumentare del grado di interazione del servizio offerto dalla PA si riduce la propensione all'utilizzo del servizio stesso: si passa dal 74% di imprese che ottengono servizi informativi al 42% di quelle che inviano moduli compilati.

Le differenze tra le diverse dimensioni aziendali per quanto riguarda l'utilizzo dei servizi offerti on line dalla PA, crescono all'aumentare del livello di interazione del servizio. Tale effetto, pur essendo comune a tutti i paesi europei, risulta accentuato in Italia, dove si registra una forte distanza (compresa tra 23 e 46 punti percentuali) tra le piccole imprese (con 10-49 addetti) e quelle di maggiore dimensione (con 250 e più).

Le percentuali di imprese che utilizzano servizi on line della PA a maggiore contenuto interattivo risentono della scarsa attività svolta in questo campo dalle imprese più piccole: le procedure amministrative vengono svolte completamente on line dal 38 per cento delle imprese con 10-49 addetti, contro il 78 per cento di quelle con oltre 250 addetti.

Emerge, pertanto, in modo netto la maggiore propensione a relazionarsi in modo innovativo con la PA per le imprese più grandi, per quelle che hanno investito in nuove tecnologie, per le unità operanti in settori della manifattura tradizionale, nei servizi alle imprese, per le aziende localizzate nel Nord-ovest o nel Mezzogiorno.⁹

Ebbene, ormai siamo alla vigilia del varo definitivo di questo pacchetto di riforme!

Il 31 marzo 2010 la "Comunicazione unica per la nascita dell'impresa" diverrà l'unico canale con il Registro Imprese; i regolamenti relativi al nuovo SUAP hanno ricevuto il parere favorevole della Conferenze Unificate e Stato Regioni ed è prossima l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri; il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto di attuazione della direttiva servizi, che entro il prossimo mese di marzo vedrà il varo definitivo; infine, lo stesso Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo, che dà attuazione alla delega contenuta nella Legge Sviluppo, con cui si rivede la disciplina del sistema delle Camere di Commercio italiane.

Il nuovo SUAP potrà evolversi da semplice *front office unificato*, che consente all'impresa di presentare un'unica istanza e un unico progetto, in *unico effettivo responsabile del procedimento amministrativo*.

⁸ Si veda il Rapporto sull'ICT nella Pubblica Amministrazione, allegato alla Relazione sullo stato della pubblica amministrazione - anno 2008 del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

⁹ Fonte: elaborazione su dati Eurostat, database Information society

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/database).

Si confronti, anche, EUROSTAT (2009), Sistema informativo sull'Information Society. Anno 2008.

Nel decennio ormai trascorso, la portata rivoluzionaria dello SUAP è stata fortemente “*mutilata*”, da una parte dalla Corte Costituzionale ¹⁰, che ha dato in più occasioni una interpretazione riduttiva della portata innovativa di tale istituto di semplificazione, dall’altra dall’atteggiamento degli enti terzi coinvolti nel procedimento unico, che si sono dimostrati restii a cedere del tutto ai Comuni le competenze loro precedentemente spettanti nella materia. Da parte loro, i Comuni hanno troppo spesso rinunciato a combattere, timorosi ed incerti di fronte alle nuove consistenti responsabilità che avrebbero dovuto assumersi.

Mutuando il pensiero di Franco Bassanini, si può affermare che se s’intenderà portare fino in fondo l’avviato processo riformatore, necessariamente si dovrà da una parte investire sul capitale umano delle amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione e su un sistema di incentivi (materiali e morali) adeguato a premiare il merito, l’innovazione, la produttività e i risultati, dall’altra occorrerà utilizzare fino in fondo le ICT come risorsa decisiva per reingegnerizzare i processi e reinventare i prodotti delle amministrazioni, reimpostando dalla base i procedimenti amministrativi.

12 gennaio 2010

¹⁰ Si veda la Sentenza n. 206 del 26 giugno 2001 che ha ritenuto illegittima, in quanto suscettibile di produrre una lesione della competenza regionale in materia, la disposizione che riconosce al Comune la facoltà di procedere a una variante urbanistica superando, in sede di conferenza di servizi e applicando la regola della maggioranza, il dissenso espresso dall’amministrazione regionale e la Sentenza n. 376 del 23 luglio 2002, avente a oggetto le modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000 alla disciplina dello sportello unico, con cui la Corte Costituzionale sancisce che con lo SUAP non vengano meno “ le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti”.