



> www.unappa.it

RICERCA:

***“Suap agile - La semplificazione amministrativa facilitata
e lo sviluppo economico dei territori”***

Un esempio virtuoso di collaborazione tra pubblico e privato

Partner dell'evento



Su iniziativa di U.n.a.p.p.a. siamo lieti invitarla

“Suap agile - La semplificazione amministrativa facilitata e lo sviluppo economico dei territori”

Roma-1° marzo 2017 ore 15.00

Sala Zuccari, Palazzo Giustiniani, Via della Dogana Vecchia 29, Roma

Programma

Ore 14.30 registrazione partecipanti

Modera gli interventi : Sebastiano Barisoni - Vicedirettore Esecutivo Radio 24 - Il Sole 24 ore

Ore 15.00 Inizio lavori

- Introduzione di Nicola Testa, Presidente Unappa
- I risultati della ricerca-indagine comparata “Lo sportello unico delle attività produttive”
Presentazione del Professor Luciano Fasano, Università degli Studi di Milano Dipartimento Scienze Sociali e Politiche

Ore 15.30 Interventi programmati

- Gianpiero Bocci, Sottosegretario Ministero dell'Interno con delega agli Enti Locali
- Francesco Pizzetti, Capo di Gabinetto Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie
- Silvia Paparo, Direttore generale Ufficio per la Semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio
- Gloria Regonini, docente di Politiche Pubbliche, Università degli Studi di Milano
- Bruno Tabacci, Presidente Commissione Parlamentare per la Semplificazione
- Massimo Mucchetti, Presidente Commissione Industria del Senato
- Veronica Nicotra, Segretario Generale ANCI
- Franco Mirabelli, Senatore
- Roberto Simonetti, Deputato
- Emiliana Alessandrucchi, Presidente COLAP
- Erminio Quartiani, Comitato Scientifico Unappa
- Pierluigi Mantini, Vicepresidente della Giustizia Amministrativa
- Ignazio Abrignani, Deputato
- Gigi Petteni, Segretario nazionale Cisl
- Cesare Fumagalli, Segretario Generale Confartigianato
- Andrea Sammarco, Vicesegretario Generale di Unioncamere
- Gian Mario Fragomeli, Segretario Commissione Parlamentare di Inchiesta sulla digitalizzazione
- Sindaci e dirigenti dei Comuni che hanno partecipato alla ricerca
- Sono invitati i senatori e i deputati

Ore 18.00 conclusioni

seguirà rinfresco

Le opinioni e i contenuti espressi nell'ambito dell'iniziativa sono nell'esclusiva responsabilità dei proponenti e dei relatori e non sono riconducibili in alcun modo al Senato della Repubblica o ad organi del Senato medesimo.

L'accesso alla sala - con abbigliamento consono e, per gli uomini, obbligo di giacca e cravatta - è consentito fino al raggiungimento della capienza massima.

INFORMAZIONE DI CARATTERE GENERALE

Unappa – Unione Nazionale Professionisti Pratiche Amministrative è un'associazione di liberi professionisti quale prevista dalla Legge 4/2013.

Unappa rappresenta una realtà di circa novemila imprese (fonte Istat 2001-Infocamere 2016) operanti in Italia, parte delle quali regolarmente associate, benché non esistano dati certi aggiornati ed affidabili vista che non è ben definito l'ambito operativo.

A sua volta Unappa è parte del Colap (Coordinamento delle libere associazioni professionali), al quale aderiscono altre duecentotrentasette associazioni, in rappresentanza di circa tre milioni e ottocentomila professionisti non inquadrati in Ordini e Albi professionali (dati Censis). Il Presidente di Unappa è anche Vice Presidente nazionale di Colap.

Unappa è un'Associazione di imprese professionali che trattano materie diverse in rapporto con la pubblica amministrazione: esse mettono in relazione gli utenti con la stessa P.A., in particolare nel percorso autorizzatorio (Imprese di professionisti che intrattengono rapporti con le Agenzie delle Entrate e del Territorio, che seguono il Registro Imprese, i Suap, ecc.). Le imprese rappresentate da UNAPPA si interfacciano con i front-office delle amministrazioni pubbliche.

La definizione di Agenzia di Pratiche Amministrative è fornita dall'articolo 115 del R.D. 18.06.1931 e nell'articolo 163 D.Lvo 31.3.1998 nr .112, che la considerano soggetto deputato alla gestione di adempimenti amministrativi per conto terzi, con un inquadramento di impresa. L'attività svolta è regolata anche dalla legge 4/2013 "disposizioni in materia di professioni non organizzate" e l'associazione è iscritta nel Registro delle Associazioni Professionali presso il Ministero dello Sviluppo Economico dal 2015. L'agenzia di pratiche amministrative è stata inoltre riconosciuta quale "intermediario" da parte dell'Agenzia delle Entrate con Decreto Dirigenziale, provvedimento 27 Giugno 2003 lettera "f" (**tema della rappresentanza**). Svolge la propria attività verso i pubblici uffici delle Entrate, del Territorio, i Registri Pubblici, gestendo adempimenti per conto di imprese e cittadini (**tema della delega**).

L'agenzia di pratiche amministrative nel 2001, con l'introduzione della firma digitale, venne selezionata dalle Camere di Commercio come interlocutore per le caratteristiche proprie di conoscitrice e gestore dei procedimenti amministrativi pubblicistici obbligatori societari e tutt'oggi inserita nel contesto evolutivo del sistema digitale in atto. Per prima ha avviato la distribuzione di Spid (Identità digitale) su richiesta di certificatori.

Oggi l'attività dei professionisti delle pratiche amministrative può contribuire alla realizzazione degli obiettivi posti dall'Agenda Digitale, anche ai fini dei percorsi semplificativi degli sportelli pubblici (sistema delle autorizzazioni, pubblicità di atti amministrativi, front-office, ecc.). I professionisti delle pratiche amministrative svolgono un utile ruolo, in particolare nella fase di avvio dell'impresa e nella fase dell'interlocuzione con gli sportelli pubblici, in qualità di esperti riconosciuti. Ultimo in ordine la sottoscrizione del "**protocollo collaborativo**" avviato dall'Agenzia delle Entrate nel 2015 con le organizzazioni di rappresentanza e in tema di immigrazione è recente nel 2016 l'adesione al protocollo di intesa sottoscritto con il Ministero degli Interni concernente la gestione dei procedimenti di competenza dello **Sportello Unico per l'immigrazione**.

L'Agenzia di Pratiche Amministrative è in grado di promuovere la collaborazione con altri professionisti in un'ottica multidisciplinare. Formazione, aggiornamento e organizzazione rappresentano i terreni di attività quotidiana del professionista delle pratiche amministrative (attualmente coordinata e organizzata in collaborazione con il MIP - Politecnico di Milano per Unappa).

Queste caratteristiche che definiscono la figura del professionista delle pratiche amministrative sarebbe necessario individuarle in una figura legalmente riconosciuta: quella di **“Procuratore Telematico”** (vedi **O.d.G. G13.101 del 2013 del Senato** accolto dal Governo¹ in sede di discussione e conversione in Legge del Decreto del Fare del 21 Giugno 2013 nr. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia e **O.d.G. G/1577/22/1 del 2015 del Senato** al DDL n. 1577 accolto dal Governo). Tale scelta consentirebbe individuazione certa di quegli operatori che operano nel campo della intermediazione non riconducibili all'iscrizione in Albi Professionali dando così certezze al sistema e al consumatore e di cui l'Agenzia di Pratiche amministrative è uno degli attori.

Il professionista delle pratiche amministrative, anche attraverso il percorso associativo che ne riconosce qualifica e competenza, come previsto dalla Legge 4/2013, raccoglie intorno a sé tecnologia (web, digitalizzazione, ecc), competenza tecnica, flessibilità nel rapporto con l'utente della Pubblica Amministrazione, potenzialità di razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, a favore della pubblica amministrazione come dell'utente, sia esso cittadino o impresa.

Tutto ciò rappresenta un valido supporto ad un sistema che prevede sussidiarietà, consentendo alla Pubblica Amministrazione di interfacciarsi con esperti riconosciuti, nel rapporto con i quali si determina anche un conseguente risparmio di risorse pubbliche e private.

¹ **G13.101 - Non posto in votazione (*)** Il Senato, premesso che, le misure di semplificazione amministrativa non tenute nel provvedimento in esame, unitamente a quelle relative all'implementazione dell'Agenda digitale, rappresentano un terreno fondamentale per lo sviluppo del nostro paese; in tale ambito da anni operano e collaborano con la Amministrazioni Pubbliche numerosi soggetti che svolgono a titolo professionale attività di intermediazione amministrativa. quali agenzie di pratiche amministrative, professionisti iscritti agli albi professionali e riconosciuti dalla [legge n. 4 del 2013](#), nonché associazioni di categoria delle imprese; le agenzie di pratiche amministrative svolgono una vasta attività nel campo dell'invio telematica di pratiche e documenti alla pubblica Amministrazione, e qualora opportunamente sostenute dall'azione legislativa e di governo, potrebbero rendere ancora più efficace l'opera di digitalizzazione dei servizi della P.A., anche razionalizzando e riducendo i costi sia per la pubblica amministrazione che per l'utenza interessata; per ottenere positivi e visibili risultati in questa direzione occorre ampliare il novero dei canali di accesso, al fine di semplificare e accelerare in particolare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa attraverso delega esercitata tramite procura in capo a agenzie di pratiche amministrative per conto terzi, fermo restando che la fase di controllo finale dei procedimenti resta in capo alla pubblica Amministrazione; impegna il Governo a valutare l'opportunità di procedere, sentiti i soggetti e le Amministrazioni interessate, alla istituzione della figura del «Procuratore Telematico» con potere di rappresentanza per la gestione degli adempimenti, garantendone accesso a servizi e piattaforme tecnologiche.

G/1577/22/1 Ordine del Giorno n. al DDL n. 1577 ACCOLTO DAL GOVERNO Il Senato, in sede di esame del disegno di legge n. 1577, recante riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, in fase di attuazione della delega contenuta all'articolo 12, impegna il Governo a valutare la possibilità, nell'aggiornamento delle procedure di semplificazione, di avvalersi di una pluralità di canali tra i quali quello dei "Procuratori Telematici" che sviluppano servizi professionali volti a fornire a terzi servizi amministrativi espletati con il supporto di tecnologie informatiche, telematiche e digitali

(*) Accolto dal Governo

Ricerca

“Lo Sportello Unico delle Attività Produttive: un’indagine comparata”

a cura di Luciano M. Fasano

SPS - Dipartimento di Scienze sociali e Politiche

Università degli studi di Milano



Executive Summary (febbraio 2017) – versione provvisoria

Prefazione

La semplificazione dei semplificatori

*di Pierluigi Mantini**

L'attività di semplificazione si snoda lungo sei direttrici: la semplificazione degli uffici pubblici; la semplificazione normativa; la semplificazione delle procedure; la semplificazione dei servizi locali in forma imprenditoriale; la semplificazione informatica (e-government); la semplificazione dei “soggetti della semplificazione”.

Ciò che si vuole analizzare in questa sede è proprio la semplificazione dei semplificatori.

In relazione a tale aspetto, occorre precisare che le Agenzie per le Imprese, già previste dalla legge 6 agosto 2008, n.133, sono state sostanzialmente disciplinate dal d.P.R. 9 luglio 2010, n.159, e definite come «il soggetto privato accreditato (...) che svolge le funzioni di natura istruttoria e di asseverazione nei procedimenti amministrativi concernenti l'accertamento dei requisiti e dei presupposti di legge per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione delle attività di produzione di beni e servizi da esercitare in forma di impresa».

Lo stesso atto offre definizioni unitarie di nozioni come la S.C.I.A., la “dichiarazione di conformità”, il “regolamento S.U.A.P., il “registro delle imprese”, lo “sportello unico per le attività produttive”, il “portale”, l’“accreditamento”.

Nel rispetto delle norme UNI, e dei principi di terzietà e di indipendenza, queste Agenzie si possono affiancare alle pubbliche amministrazioni, previa rigorosa procedura di accreditamento presso il Ministero dello Sviluppo Economico, sia nelle certificazioni di conformità, sostitutive di provvedimenti e sia nell’ausilio alle delicate attività istruttorie, soprattutto per gli atti che usiamo chiamare “a contenuto vincolato” ossia non discrezionali.

Ma c'è una terza funzione che queste Agenzie potrebbero svolgere ed è quella di “garanzia di secondo grado” delle S.C.I.A. e delle certificazioni private dei professionisti che, assai spesso, avvertono sulle loro spalle tutto il peso e le responsabilità, ed hanno la necessità di condividerle, di far validare la propria certificazione ad un organismo terzo, almeno per evitare i rischi penali.

Quanto più aumenta il ricorso alle S.C.I.A., tanto più crescono queste necessità dei professionisti di sentirsi garantiti.

* Professore di diritto amministrativo e di diritto urbanistico nel Politecnico di Milano, Vice Presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

D'altronde ciò dovrebbe valere anche per le banche che tendono oggi a non erogare credito sulla base della sola certificazione professionale e che invece potrebbero e dovrebbero farlo in forza di una seconda certificazione di garanzia.

Sono questi elementi, in definitiva, che decidono del successo reale delle azioni di semplificazione che devono essere utili alla migliore produttività e alla crescita economica.

Il decreto "competitività", approvato con la legge n. 116 del 2014, si è fatto carico della necessità di migliorare il contesto normativo per favorire il ruolo delle Agenzie delle Imprese. Si è stabilito che «con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono dettate disposizioni correttive e integrative dell'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dei regolamenti da esso contemplati in base ai seguenti principi e criteri:

a) i controlli, le dichiarazioni e le attività istruttorie delle Agenzie per le imprese sostituiscono a tutti gli effetti i controlli e le attività delle amministrazioni pubbliche competenti, sia nei procedimenti automatizzati che in quelli ordinari, salvo per le determinazioni in via di autotutela e per l'esercizio della discrezionalità;

b) definizione delle attività delle Agenzie per le imprese per il supporto organizzativo e gestionale allo svolgimento della conferenza di servizi, che contempli, in particolare, la possibilità per le Agenzie di prestare la propria attività ai fini della convocazione, della predisposizione del calendario e dei termini di conclusione dei lavori, nonché della attivazione dei rimedi previsti dalla legge in caso di silenzio o dissenso delle amministrazioni».

Viene precisato che il regolamento deve essere emanato entro sei mesi e che con esso sono identificate le norme, anche di legge, che sono abrogate.

In sostanza, si demanda ad un regolamento di delegificazione, l'integrazione delle disposizioni in materia di Agenzia per le imprese, specificando che, salvo per le determinazioni in via di autotutela e per l'esercizio della discrezionalità, le attività (sia istruttorie che di controllo) delle Agenzie per le imprese sostituiscono a tutti gli effetti quelle delle amministrazioni pubbliche competenti, sia nei procedimenti automatizzati che in quelli ordinari.

Ulteriore novità consiste nell'ampliamento del ruolo delle Agenzie per il supporto organizzativo e gestionale allo svolgimento della conferenza di servizi.

Al riguardo il regolamento di delegificazione dovrà contemplare la possibilità per le Agenzie non solo di prestare la propria attività ai fini della convocazione, della predisposizione del calendario e dei termini di conclusione dei lavori, ma anche ai fini della attivazione dei rimedi previsti dalla legge in caso di silenzio o dissenso delle amministrazioni.

Si è fatto dunque un passo in avanti e sul regolamento governativo da emanare ci sono molte attese perché le Agenzie possono essere una grande risorsa per affrontare la questione burocratica.

Le categorie di attività, cui fa riferimento il d.P.R. 159 del 2010, ai fini dell'accreditamento, sono troppo e inutilmente articolate, e andrebbero unificate per aree omogenee.

La classificazione EA individua una suddivisione dei settori merceologici nei quali le imprese operano che non corrispondono ai settori e ai procedimenti tipici delle pubbliche amministrazioni (parrucchieri, estetisti, meccanici, ristorazione ecc.).

È un punto molto delicato da rivedere.

Non ha poi molto senso mantenere un complicatissimo meccanismo di delibere di accreditamento da parte di ogni singola Regione: le norme specifiche sono anche diverse, ma i mercati sono nazionali ed europei ed anche la conoscenza professionale lo è.

Il regolamento, ad oggi, non è stato ancora emanato.

Semplificare i semplificatori è già una bella sfida, ma è necessaria per il Paese.

Introduzione

1. Le ragioni della ricerca

La presente ricerca s'inquadra nell'ambito della discussione pubblica e del dibattito politico-parlamentare in atto sulla riforma della Pubblica amministrazione, a partire dalle disposizioni recentemente approvate dal Parlamento italiano (Legge n. 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"), e dall'Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, condotta dalla Commissione bicamerale per la Semplificazione presieduta dall'On. Bruno Tabacci.

Erede della Commissione parlamentare prevista dall'art. 5 della Legge n. 59/1997, a suo tempo chiamata a pronunciarsi sui diversi schemi di decreti legislativi previsti al fine di ridefinire l'assetto territoriale delle competenze amministrative ed a verificarne lo stato di attuazione, ha realizzato un'indagine puramente conoscitiva, attraverso una serie di audizioni¹ che hanno portato a conclusioni ancora troppo generiche e a linee di azione che finora sono restate sulla carta². In particolare, fra le linee di azione che la Commissione intende perseguire, figurano:

¹ Le audizioni hanno avuto inizio il 4 dicembre 2013 e sono proseguite fino al 13 marzo 2014, per un totale di trenta sedute che hanno visto il coinvolgimento di una vasta platea di soggetti: in ambito governativo, sono stati sentiti i Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio dei ministri Giovanni Legnini e Filippo Patroni Griffi, i Ministri per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo Dario Franceschini e per gli affari regionali Graziano Delrio, nonché il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ed il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio; nel più vasto ambito istituzionale, sono stati auditi i vertici del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, le Autorità amministrative indipendenti, nonché Regioni, Province e Comuni; a questi soggetti si sono aggiunti il Capo del Dipartimento per la Governance pubblica e lo Sviluppo territoriale dell'OCSE, Rolf Alter, diverse organizzazioni rappresentative del mondo imprenditoriale, sindacale, cooperativo, delle professioni (fra le quali anche UNAPPA) -oltre che degli utenti e dei consumatori-, esperti della materia amministrativa e di Pubblica amministrazione, docenti universitari. Ciò ha prodotto un materiale documentario molto ampio, che ha dato seguito alla pubblicazione di due volumi editi da Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, dal titolo "Sulla semplificazione legislativa e amministrativa", Commissione parlamentare per la semplificazione, Serie Indagini conoscitive e documentazioni legislative, giugno 2015.

² Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, approvato il 31 marzo 2014, si trova in Allegato al verbale della seduta della Commissione per la Semplificazione di quello stesso giorno. Si veda:

1. Una costante azione di indirizzo nei confronti del Governo, attraverso la presentazione di mozioni, risoluzioni ed ordini del giorno volti finalizzati a incentivare le *best practices*, migliorare la qualità della legislazione (anche contrastando il proliferare delle cd. "*leggi manifesto*"), implementare in maniera efficace i processi di digitalizzazione, rafforzare la cooperazione inter-istituzionale, varare un programma di liberalizzazioni, favorire la redazione di codici e testi unici, sollecitare il governo affinché adotti un'Agenda per la semplificazione, attraverso la quale sia possibile individuare obiettivi, risultati attesi, responsabilità, scadenze e tempi di realizzazione, modalità di verifica del raggiungimento dei risultati, da rendere accessibile on line in tempo reale ai cittadini e alle imprese, intervenire sulle questioni sollevate dalle associazioni imprenditoriali, quali la semplificazione in materia di fisco, edilizia, paesaggio, beni culturali e ambiente.
2. La presentazione di una iniziativa legislativa ordinaria allo scopo soprattutto di favorire una riduzione dei tempi per l'adozione dei regolamenti, superare il mancato concerto fra ministri e Ministeri, modificare le norme vigenti relative all'attività consultiva, alle valutazioni tecniche, al silenzio-assenso e alla SCIA.
3. La presentazione di proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari (per consentire la ridefinizione delle funzioni attribuite alla Commissione stessa).
4. La presentazione di una iniziativa legislativa di tipo costituzionale per introdurre nel sistema delle fonti delle leggi organiche sia le leggi sulla produzione normativa sia le leggi sui diritti di cittadini e imprese.

È quindi facile osservare come l'operato della Commissione, pur apprezzabile nel merito, abbia alla fine prodotto soltanto un lodevole elenco di buoni propositi. Del resto, i tempi della discussione politico-parlamentare, al pari di quelli dell'attività amministrativa, non si distinguono certo per essere rapidi.

Vi è tuttavia da sottolineare come, in diversi momenti dei lavori della Commissione per la Semplificazione, il tema degli sportelli unici, e quindi del SUAP, si sia affacciato alla discussione come una delle questioni più importanti. Oltre a sottolineare come gli sportelli unici non abbiano ancora fornito risultati all'altezza delle aspettative (soprattutto perché realmente funzionanti in un numero molto limitato di casi), quando viceversa potrebbero risultare decisivi per un'efficace semplificazione amministrativa, specie mettendo a frutto il potenziale tuttora largamente inespresso della digitalizzazione e del *web*, si è richiamata la necessità di un ruolo sussidiario che le agenzie private potrebbero svolgere rispetto alle funzioni del SUAP, così come si è fatto riferimento alla necessità di valorizzare maggiormente il modello delle Agenzie per le imprese. Vi è quindi la sostanziale consapevolezza, condivisa da diversi soggetti sentiti dalla Commissione, di quanto una parte importante della semplificazione amministrativa non possa che passare da un potenziamento del SUAP e delle sue funzioni. La discussione su questo punto, tuttavia, resta ancora aperta. Poiché molto si deve ancora fare per costruire un sistema di trattamento delle pratiche amministrative che, sfruttando compiutamente le potenzialità della digitalizzazione e razionalizzando il funzionamento degli sportelli unici, possa conseguire un livello di prestazione sufficientemente alto da potere, in prospettiva, rappresentare un contributo strategico allo sviluppo del paese.

2. La scelta di UNAPPA a favore della semplificazione amministrativa

U.N.A.P.P.A. è l'*Unione Nazionale dei Professionisti delle Pratiche Amministrative*, è una delle più grandi associazioni di rappresentanza delle professioni non ordinamentali, con più di 300 sportelli e professionisti associati diffusi su tutto il territorio nazionale.

Il mondo dei professionisti delle pratiche amministrative, che UNAPPA rappresenta attraverso la propria attività sia in ambito istituzionale, nei rapporti con il decisore pubblico a livello parlamentare e governativo, sia nel sistema della rappresentanza degli interessi organizzati, direttamente o attraverso la partecipazione al COLAP (*Coordinamento delle Libere Associazioni Professionali*), è stato di recente protagonista di profonde innovazioni, che hanno contribuito ad attribuire una più chiara collocazione professionale a tutti coloro che intermediano la realizzazione di pratiche amministrative fra cittadini, imprese e apparati della burocrazia pubblica. Ciò è avvenuto soprattutto grazie alla Legge n. 4/2013 sulla disciplina delle professioni non organizzate, della quale UNAPPA è stata uno dei promotori.

Nella sua attività, UNAPPA ha preso a riferimento costante il tema dell'innovazione tecnologica e quello della semplificazione amministrativa, come due pilastri fondamentali per il consolidamento del ruolo professionale

esercitato dai propri associati. E proprio a partire da questi due temi chiave nei rapporti fra cittadini, imprese e Pubblica amministrazione, UNAPPA si è fatta parte attiva nel favorire l'introduzione e lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche che rendano l'attività dei professionisti delle pratiche amministrative più efficace ed efficiente, oltre che caratterizzata da una maggiore qualità di prestazione.

Negli ultimi anni si è assistito a una straordinaria crescita nella domanda di servizi innovativi, e-government, nuove tecnologie applicate alla Pubblica amministrazione, così come è aumentata l'offerta di servizi rivolti a cittadini e imprese al fine di soddisfarne al meglio le sempre più articolate e puntuali esigenze. Tuttavia manca ancora un vero e proprio "*anello di collegamento*" che funzioni da nuova cerniera operativa nei rapporti fra cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche, mettendo a frutto tutti i vantaggi che queste ultime possono potenzialmente trarre dalla digitalizzazione dei processi amministrativi.

E proprio in questa direzione si è mossa la proposta per la costituzione del cosiddetto "*Procuratore telematico*", come soggetto qualificato che, al pari di altri attori professionali, sia in grado di rendere più efficace e immediato il rapporto fra cittadini, imprese e Pubblica amministrazione.

In questo senso, UNAPPA è da sempre impegnata nel favorire la realizzazione di un effettivo decentramento amministrativo, che insieme alla semplificazione, sia in grado di rendere il modo in cui la Pubblica amministrazione processa le pratiche di cittadini e imprese più congeniale all'evoluzione di un mondo delle attività produttive sempre più competitivo e dinamico. A tale proposito, un'importante esperienza è stata EASYTALY il protocollo di intesa e conseguente costituzione di società di servizi fondata insieme al Consiglio Nazionale degli Architetti e la Fondazione Commercialisti Italiani per la semplificazione delle pratiche amministrative.

UNAPPA, in qualità di soggetto che sta partecipando attivamente alla discussione pubblica sulla riforma della burocrazia pubblica e la semplificazione amministrativa, è stata fra i soggetti consultati dalla Commissione bicamerale per la Semplificazione. E nell'ambito delle diverse iniziative intraprese in questa direzione, ha ritenuto opportuno commissionare una ricerca su procedure, tempi, carichi di lavoro e costi di alcune pratiche amministrative, con particolare riguardo a quelle più frequenti e di maggiore rilevanza ai fini dello sviluppo delle attività economiche in sede locale, ossia le pratiche inerenti in modo particolare le attività commerciali. Tale ricerca, che qui proponiamo nella sua veste integrale, è stata svolta da alcuni ricercatori del Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli studi di Milano, sotto il coordinamento del Prof. Luciano M. Fasano, Docente di Scienza politica e Istituzioni politiche e processi decisionali presso il medesimo Dipartimento.

“Lo Sportello Unico delle Attività Produttive: un’indagine comparata”

1. Il disegno della ricerca: un’indagine articolata sul SUAP

La presente ricerca si propone di indagare, in maniera per quanto possibile sistematica, alcune pratiche amministrative fra quelle abitualmente processate nell’ambito del SUAP. Tale indagine è stata condotta servendosi di un approccio in grado di integrare l’analisi di casi studio condotta sul campo, la rilevazione delle opinioni di Sindaci e Dirigenti SUAP realizzata attraverso focus group e interviste in profondità, l’elaborazione dei dati relativi alle pratiche amministrative processate dal portale *Impresainungiorno* nel corso del 2016 e messi a disposizione da UnionCamere, sistema delle Camere di Commercio italiane, tramite la sua società consortile di informatica.

Per quel che concerne la **Prima fase della ricerca**, inerente l’analisi di casi studio sul campo, abbiamo provveduto a selezionare tre comuni diversi per area geografica e numero degli abitanti: Monza, Firenze e Napoli. Si tratta, nello specifico, di comuni capoluogo di provincia, dislocati rispettivamente al Nord, al Centro e al Sud del paese, che presentano significative differenze in termini socio-economici, oltre che sotto il profilo di alcune variabili rilevanti, quali la popolazione residente, la dimensione delle rispettive amministrazioni comunali (in termini di struttura organizzativa e numero di addetti) e il grado di conurbazione¹. Per quel che invece concerne la densità abitativa, mentre Firenze e Monza si caratterizzano per avere poco più di 3.500 ab./Kmq², Napoli è - con i suoi oltre 8.300 ab./Kmq - una città molto più densamente abitata.

Le amministrazioni comunali prescelte per condurre l’indagine non possono, ovviamente, ritenersi rappresentative dell’universo degli oltre ottomila comuni italiani, e di questo ne siamo consapevoli. Anche se si caratterizzano per aver condotto esperienze diverse, tutte parimenti interessanti, rispetto alla conduzione del SUAP. Nello specifico, mentre il comune di Monza, pur essendo fra le amministrazioni di frontiera nell’introduzione delle procedure digitali nel trattamento delle pratiche amministrative inerenti le attività commerciali, gestisce ancora quota parte dei procedimenti - soprattutto per quanto riguarda attività commerciali che interessano la materia urbanistico-edilizia, oltre ad alcune pratiche relative alle attività commerciali - in via cartacea, mentre sia il comune di Firenze sia quello di Napoli hanno ormai definitivamente implementato il ricevimento di pratiche soltanto attraverso il portale telematico.

Dopo una prima ricognizione sul ventaglio molto ampio delle pratiche amministrative, si è deciso di concentrare l’attenzione su un nucleo più ristretto di attività, inerenti le modalità di certificazione e accreditamento relative a inizio attività, subentro in attività già esistenti, integrazione di attività già avviate, cessazione di attività, rispetto alle quali si sono indagate alcune specifiche tipologie commerciali, quali principalmente la vendita e la somministrazione di alimenti e bevande, le attività ricreative, il commercio di vicinato, le medie e grandi strutture di vendita. Rispetto a tali provvedimenti, si è quindi stabilito di misurare le seguenti variabili:

- numero delle pratiche in stato archiviato (cioè concluse) e in via di lavorazione, per l’anno solare 2014 e l’anno solare 2015;
- numero complessivo delle pratiche trattate attraverso il portale digitale nel periodo dal 1.01.2014 al 1.01.2016, discriminate per: tipo di pratica, tipo di adempimento che ne è oggetto, stato conclusivo (chiusura positiva, chiusura negativa, annullamento), data di ricezione, data dell’ultima modifica (prima dell’archiviazione);
- media dei giorni di evasione per le pratiche del procedimento automatizzato (SCIA via portale telematico) e per le pratiche del procedimento ordinario;
- tempi medi di realizzazione dei diversi passaggi di processo, per come determinati attraverso le griglie analitiche di rilevazione e misurati in giornate lavorative;

¹ Si noti che Napoli è una città metropolitana, Monza è una città che gravita ai margini della città metropolitana di Milano, Firenze è una città che pur avendo soltanto 382.961 abitanti (dato riferito al 30.11.2015) vive, grazie alla sua dimensione turistica, di presenze che possono anche superare gli 8 milioni di persone. Su Firenze, si veda “*Caratteri e sostenibilità del turismo nelle città d’arte: il caso di Firenze*”, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, Firenze 2016 (on line: <http://www.cesifin.it>).

² La densità abitativa di Firenze è pari a 3.742,78 mentre quella di Monza è pari a 3.698,01. Napoli, invece, ha una densità abitativa di 8.309,49. I dati per tutti e tre i casi si riferiscono al 2015.

- carichi di lavoro medi, misurati in ore/uomo/mese, relativi all'espletamento delle pratiche del procedimento automatizzato (SCIA via portale telematico) e per le pratiche del procedimento ordinario;
- costi medi delle strutture e degli uffici impegnati sui diversi procedimenti, stimati in base al numero di addetti impegnati nel trattamento delle pratiche, dei livelli di inquadramento degli stessi addetti, dei rispettivi livelli retributivi, tenendo conto dell'incidenza relativa degli specifici carichi di lavori rispetto al complesso delle ore lavorative.

Il reperimento e la rilevazione dei dati, nonché la loro misurazione rispetto alle variabili indicate, è avvenuta servendosi di griglie analitiche di rilevazione predisposte *ad hoc* per questa ricerca, perfezionate e adattate alla realtà operativa della singola amministrazione comunale con il concorso diretto del dirigente responsabile del SUAP, oltre che attraverso la realizzazione di interviste in profondità condotte sul responsabile e i funzionari del SUAP che nel rispettivo ente locale che si occupano di questi procedimenti.

Ovviamente, gli esiti di questa fase della ricerca non possono essere generalizzati alla totalità degli oltre ottomila comuni italiani, così come non possono nemmeno ritenersi rappresentativi delle diverse realtà amministrative che, per numero di abitanti, numero degli dipendenti comunali e numero degli addetti al SUAP, siano simili a Monza, Firenze e Napoli. Così come la stessa comparazione fra le tre realtà oggetto di indagine non può considerarsi esaustiva, in quanto le diversità che esse presentano, anche soltanto dal punto di vista amministrativo e organizzativo, sono tali per cui qualsiasi giudizio specifico sul funzionamento dei rispettivi SUAP non potrebbe ritenersi adeguatamente fondato, e quindi corretto. Peraltro, proprio per via delle differenze presenti nel funzionamento del SUAP fra le amministrazioni comunali oggetto della ricerca, la ricostruzione dei flussi di processo e delle procedure amministrative troverà riscontro nella realizzazione di analisi e approfondimenti diversi per ciascuna di queste realtà. In tal senso, questa fase della ricerca presenta – per l'appunto – le caratteristiche tipiche del caso di studio condotto in prospettiva comparata, a scopo ricognitivo e interpretativo. Tuttavia, proprio in quanto caso di studio, ha il pregio di mettere in luce le peculiarità di alcuni processi amministrativi, fornendo al tempo stesso indicazioni interessanti sul funzionamento degli sportelli unici, soprattutto in rapporto all'impatto della digitalizzazione, al grado di implementazione del portale telematico, ai tempi e ai modi di trattamento delle principali pratiche, all'impegno che l'espletamento dei diversi procedimenti richiede dal punto di vista dei carichi di lavoro e dei costi. Ed è quindi a partire da questa prima ricognizione che si sono articolate la Seconda e la Terza fase della ricerca, volte a integrare l'insieme di dati e informazioni inerenti il funzionamento del SUAP, al fine di poterne fornire un'immagine più dettagliata e rappresentativa.

Per quel che concerne la **Seconda fase della ricerca**, inerente la rilevazione delle opinioni di Sindaci, Assessori e Dirigenti SUAP, abbiamo realizzato focus group e interviste in profondità a una ventina di soggetti, fra Sindaci, Assessori e Dirigenti SUAP di comuni italiani di diversa ampiezza e differente area geografica. Interviste e focus group erano finalizzate a comprendere le caratteristiche dello sportello unico nello specifico del singolo comune interpellato, e successivamente a esaminarne i punti di forza e di debolezza, le opportunità di miglioramento, le soluzioni da adottare per rendere più efficienti ed efficaci i procedimenti amministrativi. Si è così inteso sentire la voce dei diretti interessati, sia amministratori che dirigenti, al fine di meglio comprendere il punto di vista di chi, da un lato, in qualità di amministratore pubblico, è interessato ad assicurare le migliori condizioni possibili nei rapporti fra cittadini, imprese e Pubblica amministrazione rispetto allo svolgimento delle pratiche autorizzative delle attività produttive che si svolgono sul territorio, e dall'altro, in qualità di funzionario pubblico, si fa carico quotidianamente del funzionamento dello sportello unico, osservandone da vicino tutte le potenzialità e i limiti. Anche nella seconda fase della ricerca si è voluta mantenere un'attenzione particolare all'area geografica e al numero degli abitanti dei comuni presi in considerazione, selezionando amministrazioni situate al Nord, al Centro e al Sud del paese e dotate di un numero di residenti variabile fra il piccolo centro urbano, la città di provincia, il capoluogo di medie dimensioni. E sebbene la varietà dei casi selezionati non sia comunque in grado di assicurare una rappresentatività statistica dell'universo dei comuni italiani, resta il fatto che l'insieme di sindaci, assessori e dirigenti SUAP sottoposti all'indagine sia di per sé in grado di assicurare la presenza di una varietà di voci ed esperienze amministrative sufficientemente articolato da fornire indicazioni utili rispetto alle finalità della ricerca.

Per quel che infine concerne la **Terza fase della ricerca**, inerente l'elaborazione dei dati relativi alle pratiche amministrative processate dal portale *Impresainungiorno* nel corso del 2016 e messi a disposizione da UnionCamere, ci si è attenuti alle linee di analisi seguite nel corso della Prima fase, cercando di evidenziare tendenze e andamenti relative alle pratiche amministrative inerenti le modalità di certificazione e accreditamento di inizio attività, subentro in attività già esistenti, integrazione di attività già avviate e cessazione di attività, rispetto alle quali si sono indagate in maniera aggregata le diverse tipologie commerciali, così come presenti sul

portale. In tal senso, le analisi condotte nell'ambito della Terza fase hanno rappresentato uno strumento di controllo incrociato e verifica delle conclusioni emerse nel corso degli studi di caso condotti nella Prima fase. Al fine di produrre un esame delle attività amministrative il più possibile orientato a valutazioni di ordine generale e complessivo, evitando di farsi condizionare nello specifico dalle modalità di funzionamento del SUAP della singola amministrazione comunale, l'analisi sui dati del portale *Impresainungiorno* è stata condotta attraverso l'aggregazione su base provinciale dei *records* relativi ai singoli comuni³. Tale elaborazione ha comunque permesso di riscontrare i tempi medi di espletamento delle pratiche amministrative inerenti le diverse attività e di verificare gli esiti ottenuti con quanto emerso nel corso della Prima fase della ricerca, rispetto ai SUAP dei Comuni di Monza, Firenze e Napoli, oltre che di delineare delle tendenze di comportamento più generale delle stesse pratiche amministrative nel contesto del portale telematico.

Ma prima di procedere all'esame dei dati raccolti e alla loro interpretazione, riteniamo utile contestualizzare l'analisi attraverso una sintetica illustrazione del quadro legislativo all'interno del quale, più in generale, si colloca l'attività del SUAP e delle norme che ne definiscono le funzioni operative, con particolare attenzione all'insieme dei procedimenti di cui esso è tenuto per legge ad occuparsi. A questa sintetica illustrazione, si è poi affiancata una rapida carrellata in prospettiva comparata della normativa sulla semplificazione delle autorizzazioni amministrative in alcuni paesi europei.

2. L'importanza delle politiche commerciali per il sistema Italia e l'evoluzione del quadro legislativo

In Italia il commercio, com'è noto, ha avuto uno sviluppo molto differenziato da regione a regione, peraltro caratterizzato da un certo grado di ritardo rispetto agli altri paesi europei, dove la grande distribuzione si è affermata relativamente prima, peraltro a scapito di quelle attività di vicinato che per lungo tempo hanno rappresentato l'anomalia, oltre che il tratto distintivo, del nostro sistema commerciale.

Dal punto di vista legislativo, la distribuzione commerciale nel nostro paese è stata per lungo tempo informata a criteri regolativi molto rigidi, congeniali a una rigida pianificazione pubblica degli esercizi commerciali, che si è costruita attraverso forti vincoli amministrativi, per lo più favorevoli alla conservazione della struttura dell'offerta commerciale esistente. Per oltre trent'anni, infatti, il commercio è stato disciplinato dalla Legge n. 426/1971, in ragione della quale i rapporti economici trovavano inquadramento nel cosiddetto "*piano comunale del commercio*", dove la ricerca di un equilibrio programmatico fra domanda e offerta di beni veniva declinata attraverso una disciplina puntuale e fortemente condizionante il libero sviluppo delle attività commerciali in virtù del principio dell'interesse generale della comunità. Il piano comunale non stabiliva soltanto i requisiti indispensabili per l'insediamento di un'attività commerciale, ma regolava direttamente l'accesso al mercato, stabilendo i luoghi di collocazione degli esercizi, le distanze fra esercizio ed esercizio, il rapporto tra i livelli di offerta e della domanda. La legge riservava all'autorità pubblica un'esclusiva funzione di pianificazione strutturale del mercato, lasciando uno spazio marginale e in realtà poco significativo alle dinamiche di concorrenza. Il regime autorizzativo era di tipo permanente e l'apertura di un nuovo esercizio commerciale prevedeva il rilascio di un'autorizzazione da parte del Sindaco del comune di insediamento dell'attività, nel rispetto del piano comunale del commercio, sentita la Commissione attività produttive. E nel caso della dislocazione di grandi strutture di vendita, anche il nulla osta da parte della Regione e l'iscrizione al Registro esercenti del commercio.

È negli anni Novanta, che a seguito del processo di liberalizzazione avviato nei confronti delle diverse attività economiche e produttive, il contesto normativo cambia in maniera significativa, attraverso un sostanziale ridimensionamento del ruolo autorizzativo esercitato dal decisore pubblico nella regolamentazione delle attività commerciali sul territorio e una più decisa promozione della libertà di iniziativa economica. Vengono così introdotti nuovi modelli procedurali, che rispetto al tradizionale sistema di autorizzazione previsto dalla Legge n.

³ Si noti che dati raccolti attraverso il portale *Impresainungiorno*, una volta acquisiti nella piattaforma digitale di UnionCamere, restano comunque di proprietà delle singole amministrazioni comunali i cui SUAP operano sul portale stesso. Di conseguenza, la possibilità di condurre un'analisi sulle modalità di funzionamento dei SUAP che gravitano su *Impresainungiorno* a livello comunale, e non provinciale, comporta un'esplicita liberatoria da parte di ciascuna delle amministrazioni comunali direttamente coinvolte. In tal senso, lo svolgimento di un'indagine ricognitiva più fine di quella realizzata in questa sede non può che dipendere dalla concreta disponibilità alla collaborazione di ciascuno dei comuni che operano sul portale. È evidente che stiamo parlando di una condizione assai difficile da realizzare, poiché richiede un elevato grado di collaborazione delle singole amministrazioni comunali coinvolte. Ciò che al momento non è stato ancora possibile ottenere.

426/1971 vanno in direzione di una maggiore semplificazione amministrativa⁴, ispirandosi principalmente alla logica dell'autocertificazione.

Il primo atto legislativo che incarna la logica della liberalizzazione è rappresentato dal D. Lgs. n. 114/1998, che stabilisce i nuovi principi e le norme generali per l'esercizio dell'attività commerciale. Definitivamente aboliti il Registro esercenti del commercio e il piano comunale del commercio, ridotte le tabelle delle tipologie merceologiche (ricondotte a due soli settori: alimentare e non alimentare), il regime autorizzativo resta in vigore soltanto per le medie e grandi strutture di vendita, sebbene secondo una procedura snellita dal ricorso al silenzio-assenso, mentre la disciplina degli esercizi di vicinato viene radicalmente semplificata, prevedendo la sola comunicazione di avvio attività al comune competente. La pianificazione delle attività commerciali rimane soltanto per le medie e grandi strutture di vendita, rispetto alle quali si assegna alle Regioni il compito di definire gli indirizzi di programmazione commerciale la cui attuazione è rimessa all'attuazione degli strumenti urbanistici dell'ente locale.

Sullo sfondo di questo provvedimento legislativo si affermano chiaramente i principi, peraltro già da tempo stabiliti in sede di Unione europea, di libertà di iniziativa imprenditoriale, libera circolazione delle merci, libera concorrenza e tutela dei consumatori. Tuttavia la riforma del Titolo V, intervenuta a seguito dell'approvazione della Legge Cost. n. 3/2001, attribuendo alle Regioni la competenza legislativa esclusiva in materia di commercio (art. 117, c. 4 Cost.) ha favorito il crearsi di una situazione contraddittoria, per cui alla liberalizzazione del quadro normativo introdotta dal legislatore statale è venuta a contrapporsi l'azione conservatrice o restauratrice di molti legislatori regionali, orientata a reintrodurre vincoli quantitativi all'ingresso nel mercato, specie per le medie e grandi strutture di vendita, nonché condizioni previsionali destinate a favorire gli operatori già attivi, o a favorire i subentri, con l'evidente conseguenza di consolidare le posizioni esistenti, a scapito di possibili concorrenti potenziali. Ciò ha indotto il legislatore statale a introdurre un elemento di nuova compensazione, attraverso l'approvazione del Decreto legge n. 223/2006, al fine di eliminare ogni forma di programmazione dell'offerta, sia normativa sia amministrativa, che le Regioni avevano cercato di introdurre, in contrasto con gli obiettivi di liberalizzazione e concorrenza introdotti attraverso la legislazione statale. A riprova della volontà di inquadrare la disciplina del commercio nell'ambito dei provvedimenti legislativi finalizzati sostenere lo sviluppo economico, incrementare la competitività, favorire la semplificazione amministrativa, con l'approvazione della legge n. 133/2008 si introducono una serie di disposizioni volte a garantire l'avvio di un'attività imprenditoriale sin dal momento in cui viene presentata la dichiarazione di inizio attività o la richiesta del titolo autorizzativo (art. 38, *Impresa in un giorno*, Legge n. 133/2008). In particolare, si stabilisce che lo Sportello unico (SUAP) costituisce l'unico punto di accesso per qualunque procedura amministrativa inerente l'avvio di un'attività produttiva e che l'attestazione dei requisiti normativi previsti per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione di un'attività imprenditoriale possa anche essere affidata a soggetti accreditati (le cd. *Agenzie per le imprese*), ovvero ricorrendo in via individuale e diretta al portale "*impresainungiorno*". E infine si demanda a ulteriori specifici provvedimenti legislativi la definizione dei criteri di accreditamento di tali soggetti intermediari, allo scopo di assicurare la necessaria omogeneità sul territorio nazionale, pur tenendo conto delle diverse discipline regionali.

Si arriva così al 2010, anno a partire dal quale si assiste all'introduzione di nuovi strumenti normativi volti a una sempre maggiore semplificazione delle procedure amministrative. Dapprima il D. Lgs. n. 59/2010, con il quale si dà attuazione alla direttiva del Parlamento europeo n. 123/2006 (la cd. "*direttiva servizi*" o *direttiva Bolkenstein*), finalizzata a eliminare i vincoli di ordine giuridico che ostacolavano la libera circolazione dei servizi, delle professioni e delle sedi di stabilimento. In ossequio alla direttiva Bolkenstein, e subordinando il regime autorizzativo al solo vincolo dell'interesse generale (connesso a motivi quali l'ordine pubblico, la salute pubblica, la tutela del consumatore, la tutela dell'ambiente ecc.), il D. Lgs. n. 59/2010 stabilisce l'ammissibilità di regimi autorizzatori solo nel rispetto del principio di non discriminazione e di proporzionalità. E poi la Legge n. 122, che stabilisce la sostituzione della DIA (*Denuncia di Inizio Attività*, in vigore dal 1998) e di ogni altro atto di autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta - incluse le domande di iscrizione in Albi o ruoli utili all'esercizio di nuove attività - con la SCIA (*Segnalazione Certificata di Inizio Attività*, già prevista all'art. 19 della Legge n. 241/1990). E negli anni a venire, vengono infine approvati gli ultimi interventi in materia di commercio, rappresentati dal Decreto Legge n. 201/2011 (il cd. *decreto "Salva Italia"*), poi convertito nella Legge n. 214/2012, e il Decreto Legge n. 1/2012 (il cd. *decreto "CresceItalia"*), poi convertito nella Legge n. 27/2012, che sanciscono rispettivamente la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza contingenti vincoli territoriali o di altra natura (fatta salva la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente circostante e dei beni culturali) e

⁴ Cfr. Cerulli Irelli, V. e Luciani, F. *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in "Diritto Amministrativo", vol. 3, n. 4, 2000, pp. 617 e ss.

l'abrogazione di tutte le norme che prevedono limiti numerici o quantitativi, autorizzazioni, licenze, nulla osta, ovvero di qualsiasi altro atto di assenso dell'amministrazione comunale per l'avvio di un'attività economica (fatto salvo l'interesse generale e il principio di proporzionalità).

Da ultimo, per applicazione di quanto stabilito all'art. 38 della Legge n. 133/2008, vengono emanati i due provvedimenti legislativi, il D.P.R. n. 159/2010 e il D.P.R. n. 160/2010, atti a stabilire rispettivamente i requisiti e le modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese (ovvero di soggetti equivalenti) e a disciplinare in forma nuova e semplificata le attività dei SUAP.

In particolare, per quel che riguarda le Agenzie per le imprese, ovvero i soggetti equivalenti⁵, comunque riconosciuti dal Ministero dello Sviluppo economico, si prevede un accreditamento subordinato al possesso di una struttura tecnico-amministrativa, rispondente a criteri di competenza, indipendenza, terzietà, secondo due possibili livelli: il primo riferito alle sole attività soggette a SCIA; il secondo inerente l'abilitazione allo svolgimento di attività istruttoria in luogo e a supporto del SUAP, nel caso in cui l'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa comporti azioni discrezionali da parte dell'Amministrazione pubblica (Circolare del Ministero dello Sviluppo economico n. 151561, del 3/09/2014). E si stabilisce, inoltre, che la dichiarazione di conformità rilasciata da tali agenzie costituisca, a tutti gli effetti, titolo autorizzativo per l'esercizio dell'attività commerciale (art. 2, c. 3, D.P.R. 159/2010). Per quel che, invece, concerne il SUAP, si determinano le modalità di funzionamento del portale "impresainungiorno", prevedendo due diversi tipi di procedure: la prima, corrispondente a un procedimento automatizzato, riferita all'insieme delle imprese commerciali soggette a SCIA (art. 5, D.P.R. n. 160/2010); la seconda, che conserva le caratteristiche di un processo autorizzativo, relativa all'abilitazione di attività commerciali più complesse, che implicano procedimenti di accreditamento compatibili con i vincoli stabiliti dalla legge per attività di quel tipo, così come con le scelte di indirizzo dell'ente locale (art. 7, D.P.R. n. 160/2010).

3. La liberalizzazione delle attività commerciali fra legislazione statale e competenza legislativa regionale

Come si è sinteticamente cercato di illustrare, negli ultimi venti anni il tema della liberalizzazione delle attività commerciali, congiuntamente a quello della semplificazione amministrativa, è stato al centro di un'importante produzione legislativa, principalmente volta alla riduzione dell'intervento pubblico nel campo imprenditoriale e dell'iniziativa economica privata, con evidenti implicazioni sul fronte dell'intervento autorizzativo delle amministrazioni pubbliche. Tale tendenza, divenuta ormai evidente per quel che concerne l'ordinamento giuridico italiano, ha tratto senza dubbio impulso dagli orientamenti assunti dall'Unione europea, in direzione di un sempre più chiaro riconoscimento dell'importante funzione svolta dalle attività commerciali per lo sviluppo economico dei paesi membri. Viceversa, essa ha in più occasioni trovato nella competenza legislativa regionale un fattore di freno, quando non addirittura di ostacolo.

Da principio, la disciplina del commercio era regolata dalla Legge n. 426/1971 ed era considerata materia di competenza legislativa esclusivamente statale. Con il D. Lgs. n. 114/1998, nel contesto di un primo intervento di riforma volto a introdurre una maggiore liberalizzazione rispetto al precedente modello di regolazione strettamente pubblica, alle regioni vengono riconosciuti importanti compiti di programmazione della rete distributiva e di definizione dei criteri di programmazione urbanistica inerenti le attività commerciali, oltre a compiti e obiettivi concernenti la tutela dei centri storici, la salvaguardia del consumatore, la tutela dell'ambiente e la qualità dei servizi. All'interno di questo quadro legislativo, la spinta alla liberalizzazione contenuta nella riforma del 1998 viene in gran parte attenuata, lasciando spazio alla determinazione di forme di pianificazione decentrata del settore commerciale, rispetto alle quali le amministrazioni regionali svolgono un ruolo cruciale. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione repubblicana, la disciplina del commercio diviene di competenza legislativa residuale delle regioni (art. 117, c. 4 Cost.), prevedendosi in tal modo che le normative statali precedentemente vigenti continuino ad applicarsi soltanto fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni legislative regionali. Le regioni, perciò, provvedono ad adottare specifici provvedimenti in materia, talvolta anche legiferando in deroga all'assetto giuridico stabilito in precedenza dal legislatore statale. Un esempio

⁵ Si ricorda che ai sensi dell'art. 2, c. 2, D.P.R. 159/2010, possono costituirsi come Agenzia per le imprese, in forma singola o associata: organismi di valutazione della conformità di opere; organismi tecnici già abilitati al rilascio di attestazioni di conformità di opere; associazioni di categoria professionali, sindacali e imprenditoriali (com'è il caso di UNAPPA); centri di assistenza tecnica; centri autorizzati di assistenza agricola; altri tipi di centri di assistenza alle imprese costituiti sulla base delle leggi regionali di settore; studi associati o associazioni di professionisti iscritti ai rispettivi albi per le attestazioni di competenza.

pressoché paradigmatico di questo comportamento si trova nella legislazione regionale inerente la programmazione urbanistica e la disciplina ambientale, dove l'orientamento alla liberalizzazione del legislatore statale trova contrappunto nell'atteggiamento più limitativo e vincolante del legislatore regionale, che ricorre agli strumenti tipici delle politiche urbanistiche e ambientali (come la legge regionale per il governo del territorio e le norme per la valutazione di impatto ambientale) allo scopo di contenere - quando non addirittura di vietare - la presenza di determinati insediamenti commerciali, come le strutture di vendita di grandi dimensioni. Venendosi così a determinare un contesto normativo complessivamente contraddittorio, che rappresenta uno dei principali fattori di ostacolo all'affermarsi di procedure amministrative lineari, semplificate ed efficaci. Del resto, la materia del commercio, proprio in ragione della sua stretta interdipendenza con altre materie di competenza legislativa statale, regionale e - a livello regolamentare - locale, è stata anche oggetto di una giurisprudenza costituzionale che, pur riconoscendo la competenza legislativa delle regioni, non ha mancato di favorire il legislatore statale, attraverso il riconoscimento della natura trasversale di alcune materie di competenza statale esclusiva, come per esempio la tutela della concorrenza.

Da ultimo, nel pacchetto legislativo di riforme della Pubblica amministrazione inaugurato con la Legge n. 124/2015 vi è una parte rilevante di interventi volti alla semplificazione, in materia di organizzazione, di personale e, ovviamente, di attività e procedure delle burocrazie pubbliche, a partire dalle amministrazioni comunali per la loro titolarità sugli sportelli unici delle attività produttive (ne parleremo tra breve, nel *par.* 7). In tale contesto, assumono particolare rilevanza le disposizioni contenute nell'articolo 5 della suddetta Legge, volto a disciplinare per delega al Governo la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi dell'art. 19 della Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo.

In particolare, la precisa individuazione dei procedimenti oggetto della SCIA porta a desumere che tali procedimenti debbano essere indicati, in sede legislativa, in maniera specifica, laddove i criteri direttivi ai quali occorre assicurare conformità si richiamano, oltre alla stessa Legge n. 241/1990, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, oltre che ai principi del diritto dell'Unione Europea relativi all'accesso alle attività di servizi. Precisamente, per quanto riguarda il diritto UE, assume rilievo specifico la **Direttiva sui servizi 2006/123/CE**, che mira a consentire la creazione e lo sviluppo di un vero e proprio mercato interno dei servizi, garantendo a prestatori e destinatari di tali attività di beneficiare delle libertà fondamentali previste agli artt. 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), cioè a dire la libertà di insediamento (artt. 9 e 13) e la libera prestazione di servizi nell'ambito dei paesi membri dell'Unione. E per raggiungere tale obiettivo, le disposizioni della direttiva puntano esplicitamente sulla semplificazione delle procedure amministrative, a eliminare le barriere alla libera circolazione delle attività di servizi, oltre che ad accrescere la fiducia reciproca fra prestatori e destinatari nel contesto di un mercato interno integrato nei suoi diversi segmenti a livello di singoli Stati membri. Ciò, in buona sostanza, obbliga i singoli Stati membri ad adottare l'insieme di provvedimenti, legislativi e non, più confacente al migliore funzionamento del mercato, quali per l'appunto gli sportelli unici per le attività produttive (da rafforzare con la previsione esplicita di poteri decisionali), le procedure telematiche per l'espletamento delle pratiche di autorizzazione amministrativa, l'accesso facilitato alle informazioni e la cooperazione amministrativa fra i diversi enti titolari della potestà autorizzativa al fine di consolidarne la capacità di coordinamento. Al fine di semplificare le procedure applicabili ai prestatori di servizi, la direttiva richiede anche di valutare il numero di pratiche amministrative da espletare, il grado di necessità delle informazioni documentali richieste (oltre che la possibilità che esse siano direttamente ottenibili da fonte diversa rispetto al richiedente), la forma della documentazione richiesta (copia autenticata o meno), in modo tale da favorire regimi di autorizzazione accessibili, prevedibili e trasparenti (art. 10). Sempre ai fini di una più efficace semplificazione amministrativa, la direttiva sollecita il ricorso all'emissione di una ricevuta contestuale alla presentazione dell'istanza, l'adozione di termini di risposta ragionevoli e per quanto possibile solleciti, l'informazione immediata del richiedente rispetto alla necessità di integrazioni documentali, il ricorso al principio del silenzio assenso a meno di attività che implicino un significativo impatto ambientale, sanitario, artistico o storico-architettonico. Sono inoltre sanciti divieti all'imposizione di restrizioni rispetto alla cittadinanza, a verifiche di natura economica e a richieste di iscrizione preventiva a registri delle attività da parte del richiedente. Infine, dal momento che la direttiva si applica a tutti i servizi (fatto salvo quelli esplicitamente esclusi), la stessa definizione di ciò che deve intendersi per "servizio" è assolutamente estensiva, concernendo tutte le prestazioni normalmente fornite dietro retribuzione, così come stabilito dall'art. 57 del TFUE.

In Italia, questa direttiva è stata recepita attraverso il D. Lgs. n. 59/2010, che all'articolo 14 stabilisce il principio in base al quale un regime autorizzativo può essere giustificato solo in ragione di motivi di interesse generale, nel rispetto comunque del principio di non discriminazione e di proporzionalità, rinviando in tal senso anche a un'adeguata considerazione degli effetti diretti e indiretti sui meccanismi competitivi del mercato, laddove questi

siano eventualmente motivo di distorsioni della concorrenza economica. Per questa parte della delega, quindi, l'intento è proprio quello di introdurre nell'ordinamento giuridico delle norme generali e comuni ai diversi procedimenti già previsti dalla Legge n. 241/1990, al fine di agevolare l'esercizio di un'attività senza la necessità di un esplicito provvedimento di autorizzazione amministrativa da parte della pubblica autorità.

Tra tali norme generali, per esplicita previsione dell'art. 5, c.1 della Legge, rientrano:

- a) la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti del richiedente autorizzazione e di svolgimento della procedura, anche per via telematica;
- b) l'indicazione degli strumenti per documentare gli effetti prodotti da tali atti;
- c) l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto di presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione pubblica è tenuta a rispondere con un riscontro definitivo, ovvero la scadenza entro la quale il silenzio dell'amministrazione equivale all'accoglimento dell'istanza, con tutti gli effetti che ne conseguono.

Nel quadro più generale della normativa europea, quindi, la riforma della Pubblica amministrazione italiana si muove nella direzione di un ulteriore rafforzamento dei presupposti che agevolano, quando non addirittura – sotto determinate condizioni – surrogano, l'espletamento delle pratiche amministrative di autorizzazione nel senso già delineato dalla disciplina vigente sul funzionamento degli sportelli unici, rintracciando nell'adozione di procedure telematiche lo strumento per eccellenza ai fini della semplificazione e della omogeneizzazione delle pratiche.

4. La semplificazione delle autorizzazioni amministrative nel contesto europeo: una sintetica panoramica in chiave comparata

L'impatto economico e sociale, oltre che amministrativo, delle procedure di autorizzazione amministrativa delle attività produttive è ormai un dato chiaramente acclarato. Nello stesso contesto dell'Unione Europea, così come degli Stati membri, è sempre più forte la consapevolezza, suffragata da dati empirici, che la semplificazione, ovvero l'eliminazione di singole fasi o adempimenti dalle procedure autorizzative costituisce un presupposto indispensabile per un più intenso sviluppo delle attività economiche e produttive. Da questo punto di vista, la complessità delle procedure amministrative costituirebbe uno dei principali ostacoli allo sviluppo delle attività economiche e imprenditoriali, consumando tempo e risorse che potrebbero essere più proficuamente destinate allo svolgimento di altre attività. In un recente studio della DG Crescita e Sviluppo della Commissione Europea, dal titolo *"On the Compliance by Member States on the Time Needed to Get Licences and Permits to Take Up and Perform the Specific Activity of an Enterprise as from Beginning of 2014"* sono state esaminate le procedure di autorizzazione amministrativa degli Stati membri al fine di valutare i progressi compiuti rispetto ai suddetti obiettivi di semplificazione. E si evidenzia come in anni recenti molti Stati membri abbiano operato interventi volti a ridurre il numero e i tempi di espletamento delle pratiche amministrative, così come i costi derivanti da tali pratiche. Tra le specifiche azioni che hanno fornito risultati significativi in questa direzione vi sono:

- a) l'introduzione di portali telematici o di sportelli unici nazionali;
- b) la valorizzazione di portali governativi e registri delle attività produttive centralizzati;
- c) l'adozione di provvedimenti legislativi volti a coordinare e uniformare le procedure di autorizzazione amministrativa;
- d) la dematerializzazione delle procedure autorizzative per le attività commerciali meno complesse;
- e) l'istituzione di giorni di consultazione, durante i quali nuclei di esperti sono contemporaneamente disponibili per fornire informazioni e supporto a coloro che intendono aprire nuove attività economiche.

Allo stesso tempo, però, le difficoltà e gli ostacoli più consistenti continuano a essere connessi ai tempi necessari alla predisposizione in modo corretto della documentazione richiesta dai procedimenti autorizzatori, specie per quanto riguarda le attività commerciali. Ciò detto, le indicazioni emerse da questo studio vanno soprattutto in direzione di alcuni suggerimenti ritenuti indispensabili ad alleggerire il gravame di tali procedure su cittadini e imprese: dalla richiesta delle stesse informazioni una sola volta alla riduzione dei documenti richiesti e dei tempi necessari per ottenerli, dalla facilitazione degli utenti nella predisposizione della documentazione richiesta alla riduzione delle tariffe richieste per l'avvio delle attività commerciali, fino al tempo complessivamente necessario per portare a conclusione una pratica di autorizzazione amministrativa.

Da un punto di vista empirico, il suddetto studio ha permesso anche di individuare alcuni indicatori relativi alle tempistiche di espletamento delle pratiche autorizzative. A titolo di esempio, si è stimato che l'apertura di un'attività di vendita al dettaglio richiede:

- in 15 Stati membri (Bulgaria, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Croazia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Regno Unito) le autorizzazioni necessarie vengono acquisite nell'arco di un mese;
- in 9 Stati membri (Belgio, Repubblica ceca, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lituania, Polonia, Slovacchia) le medesime autorizzazioni vengono acquisite nell'arco di un periodo di tempo che varia da uno a tre mesi;
- in 4 Stati membri (Olanda, Austria, Finlandia, Svezia) sono necessari non meno di tre mesi.

Ciò detto, obiettivo della Commissione è allineare il periodo di acquisizione delle autorizzazioni necessarie per l'apertura di un'attività commerciale a un massimo di un mese. Peraltro, fra il 2011 e il 2015 si stima che nei 28 Stati membri tale periodo abbia già subito una significativa riduzione da tre mesi a un mese e mezzo. Sebbene un dato evidente è che nei diversi Stati membri il periodo in questione si contraddistingua ancora per un'elevata variabilità, all'interno di un intervallo di tempo che va da una settimana a circa tre mesi, continuando ad attestarsi intorno ai tre mesi nel caso di attività contraddistinte da condizioni critiche sul piano del rischio ambientale o sanitario, così come qualora sia collegato alla costruzione di nuovi insediamenti edilizi.

Per avere un'idea della disciplina delle autorizzazioni amministrative in alcuni dei principali paesi membri dell'Unione Europea, esaminiamo rapidamente la situazione che contraddistingue Francia, Germania e Spagna, rispetto alle procedure relative alle attività commerciali e a quelle che comportano interventi di natura edilizia.

4.1 Le autorizzazioni amministrative per le attività commerciali: un confronto fra Francia, Germania e Spagna

Nel realizzare una sintetica panoramica su Francia, Germania e Spagna, occorre anzitutto osservare che dal punto di vista amministrativo le quattro realtà considerate si inquadrano in contesti differenti.

In particolare, la Francia ha inaugurato nel 2013, sotto la Presidenza di Francois Hollande, una riforma per la semplificazione amministrativa volta a favorire la crescita economica e l'aumento dell'occupazione. A tal fine, si è dotata di un programma composto da 200 misure, comprendente l'emanazione di leggi delega per la semplificazione delle procedure amministrative nel settore abitativo e delle costruzioni, la soppressione degli oneri documentali superflui per le imprese, l'introduzione del principio del silenzio assenso, l'alleggerimento dei compiti assegnati ai servizi decentrati della Pubblica amministrazione. È stato inoltre istituito un Consiglio della semplificazione, allo scopo di accelerare il programma di semplificazione amministrativa e di individuare anche nuovi possibili percorsi di sviluppo, che nel 2014 ha presentato un primo pacchetto di cinquanta misure, tra le quali quelle inerenti le pratiche di autorizzazione amministrativa delle attività commerciali ed edilizie. E sempre nel 2014, a seguito di una consultazione pubblica rivolta ai cittadini, sono state individuate altre quaranta misure per la semplificazione dei rapporti fra i cittadini stessi e la Pubblica amministrazione, approdate alla normazione legislativa già nel 2015.

La Pubblica amministrazione spagnola è invece improntata a un modello fortemente regionalista di organizzazione degli apparati dello Stato, per cui accanto alla legislazione nazionale ogni comunità autonoma⁶ presenta una propria disciplina delle procedure di autorizzazione amministrativa, a cui poi si aggiungono le norme regolamentari stabilite dai singoli comuni. Nel 2013 la Spagna implementa la Direttiva servizi dell'Unione Europea 2006/123/CE con una propria legge nazionale finalizzata a stabilire le condizioni per facilitare la libertà di insediamento delle attività produttive e la libera prestazione dei servizi. Con quella stessa legge si stabilisce l'eccezionalità della autorizzazione amministrativa, nel rispetto dei principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità, determinando come condizione normalmente sufficiente la semplice dichiarazione responsabile del prestatore di servizi. Viene sancito che i provvedimenti autorizzatori debbano essere chiari, imparziali, conoscibili con anticipo, e che venga data validità in generale al principio del silenzio assenso. Infine, si disciplina l'attività dello sportello unico come punto telematicamente accessibile attraverso il quale i prestatori di servizi possono ottenere informazioni, presentare documentazione e richiedere delucidazioni, oltre che conoscere tempestivamente l'esito delle proprie istanze. Nel 2010, con la nuova normativa sulla disciplina del commercio al dettaglio, si stabilisce che gli esercizi commerciali non siano più soggetti al regime dell'autorizzazione amministrativa, se non per motivate ragioni di interesse generale. In questo contesto, si inserisce poi la disciplina

⁶ Ricordiamo che le comunità autonome in Spagna sono diciassette: Andalusia, Aragona, Asturie, Isole Baleari, Isole Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia e Leon, Catalogna, Comunità valenciana, Estremadura, Galizia, La Roja, Comunità di Madrid, Regione di Murcia, Navarra, Paesi Baschi.

giuridica proveniente dalle singole Comunità autonome, che in anni recenti si è aggiornata tenendo conto delle novità in tema di semplificazione amministrativa introdotte dalla legislazione UE e nazionale.

Assai meno contraddistinta dalla partecipazione dei livelli regionali alla disciplina delle autorizzazioni amministrative per le attività commerciali è la situazione tedesca, dove la normativa è in larga prevalenza stabilita in base a leggi federali, nonostante la Germania – proprio in quanto paese dalla forma di stato federale – assegni ai Lander un ruolo istituzionale molto importante. Nell'amministrazione tedesca si è comunque da tempo consolidato il principio per cui l'avviamento di un'attività commerciale non richiede il rilascio di particolari autorizzazioni, essendo subordinato esclusivamente a una comunicazione di inizio attività. La comunicazione va inoltrata all'Ufficio pubblico per le attività lucrative e va al più tardi presentata al momento dell'avvio dell'attività, mentre l'autorità pubblica competente ha a disposizione tre giorni per dichiararne la regolarità. Vi sono poi alcuni settori commerciali, come la vendita di beni usati e le agenzie di viaggio, per i quali è previsto un controllo più stringente, rispetto al quale al prestatore di servizi è richiesto il certificato di buona condotta e l'iscrizione al Registro delle imprese. Ulteriori controlli sono infine previsti per le attività disciplinate da autorizzazione obbligatoria, quali la produzione di farmaci il commercio di armi, la vendita di concimi, l'intermediazione di immobili o di capitali, poiché un loro esercizio negligente implicherebbe gravi danni per il bene comune, dove sono richiesti, oltre ai requisiti di integrità morale e professionale, una formazione educativa adeguata e il comprovato rendimento economico dell'attività che si intende aprire. Una competenza legislativa esclusiva è invece stata attribuita ai Lander in materia di ristorazione, rispetto alla definizione dei requisiti necessari per il rilascio o la revoca delle licenze, a partire dalla riforma dell'assetto federale dello stato intervenuta nel 2006.

Se consideriamo, a titolo puramente esemplificativo, la vendita e alla somministrazione di prodotti alimentari e bevande alcoliche, realizzata per il consumo sul posto oppure per l'asporto, in Francia è richiesta la licenza (soltanto la vendita temporanea non la richiede). Lo stesso dicasi per i servizi di ristorazione. E nel caso di vendita di generi alimentari sono previsti anche permessi sanitari. Tale licenza ha la durata di dieci anni e viene rilasciata in seguito all'acquisizione di competenze attraverso la realizzazione di un percorso formativo.

Anche in Germania, la vendita di bevande alcoliche implica il rilascio di una licenza, mentre per la vendita di altri generi alimentari è sufficiente la comunicazione di inizio attività, con obbligo di risposta da parte dell'amministrazione comunale entro tre giorni. Nel caso di servizi di ristorazione, invece, la licenza deve essere conseguita prima dell'inizio delle attività, con quattro settimane di anticipo rispetto all'apertura dell'esercizio. L'autorità competente dispone di tre mesi per rilasciare l'autorizzazione, trascorsi i quali vale il principio del silenzio assenso.

In Spagna, viceversa, è sufficiente la comunicazione di attività, con autodichiarazione dei requisiti richiesti, a cui si aggiungono alcune autorizzazioni soltanto nel caso dei servizi di ristorazione. L'ampliamento e il subentro di attività, invece, non implica autorizzazioni. Infine, nel caso di significativo impatto ambientale, sanitario, urbanistico, artistico o storico-architettonico viene richiesta una comunicazione preventiva di attività oppure una dichiarazione responsabile.

Per quel che invece riguarda le autorizzazioni amministrative nel campo dell'edilizia, il panorama è naturalmente caratterizzato da una maggiore dose di regolamentazione, anche in conseguenza dell'evidente impatto ambientale e urbanistico prodotto dalle attività di costruzione. In Francia, così come in Spagna e in Germania, sono previste forme di certificazione urbanistica e permessi per costruire. In particolare, nel caso francese qualsiasi nuova costruzione o intervento su immobili già esistenti prevede il rilascio di un titolo abilitativo edilizio, volto a certificare la compatibilità fra l'intervento in essere, i vincoli di pianificazione urbanistica e territoriale presenti nel piano regolatore locale e nel documento di pianificazione territoriale della provincia di riferimento, e le norme più generali del regolamento nazionale urbanistico. Qualora si tratti di opere minori, così come di lavori su una struttura già esistente oppure di cambio di destinazione d'uso senza alterazioni sostanziali della struttura su cui si interviene, si richiede soltanto una dichiarazione preliminare, rispetto alla quale l'amministrazione comunale dispone di un mese per intervenire sospendendo i lavori, altrimenti vale il principio del silenzio assenso. Il permesso di costruire è infine previsto per lavori di grande importanza, quali nuove costruzioni o l'ampliamento di grandi strutture già esistenti, a cui si aggiungono i cambi di destinazione d'uso che comportano modifiche strutturali. Tale permesso viene rilasciato entro due o tre mesi dalla presentazione dell'istanza, a seconda delle amministrazioni regionali, ed è previsto il silenzio assenso nel caso di mancata pronuncia da parte dell'amministrazione comunale.

Nel caso spagnolo, la normativa nazionale sul diritto di edificazione viene integrata dalla disciplina delle politiche urbanistiche da parte delle Comunità autonome, in modo da delineare un quadro regolamentativo differenziato da regione a regione. Così, per fare un esempio, la disciplina delle licenze urbanistiche nella Comunità di Madrid è differente da quella della Catalogna e della Comunità valenciana. Per fare un esempio, la Comunità di Madrid

prevede il rilascio di una licenza urbanistica per ogni atto di utilizzo del suolo, compresa la realizzazione di opere minori, fatto salvo i progetti urbanistici derivanti dall'applicazione di accordi municipali promossi dalle amministrazioni comunali. Tuttavia, nel caso in cui i lavori non richiedano esplicitamente un progetto di edificazione, la licenza urbanistica viene concessa in via provvisoria, sotto la supervisione dell'ufficio tecnico comunale, se dopo due mesi l'amministrazione comunale competente non si è ancora espressa. L'eventuale decisione di rifiuto della licenza deve in ogni caso essere assunta con provvedimento motivato.

In Germania, infine, è prevista la concessione di un permesso di costruzione, a cui deve fare seguito la denuncia di inizio lavori da parte del richiedente. Entro quattordici giorni dal ricevimento dell'istanza, l'autorità competente per l'edilizia deve notificare al richiedente se sono necessarie o meno integrazioni documentali. Se viceversa l'istanza è completa essa viene trasmessa dall'autorità competente per l'edilizia agli altri uffici competenti sul piano autorizzativo, per i quali vale il principio del silenzio assenso qualora non forniscano riscontro entro un mese.

Nel complesso, dal confronto fra le procedure di autorizzazione amministrativa dei tre paesi considerati emerge, nel caso delle attività commerciali, un progressivo spostamento del fuoco di interesse della normativa dalla concessione di licenze alla comunicazione preventiva, con la previsione del silenzio assenso, salvo i casi in cui vi è un elevato rischio di impatto ambientale, sanitario, artistico o storico-architettonico, ovvero vi sia in gioco l'interesse generale della comunità. Nel caso delle attività edilizie, invece, la normativa resta caratterizzata da vincoli più stringenti, rispetto ai quali continua a prevalere il ricorso a licenze urbanistiche e permessi di costruzione. Infine, un ruolo importante sembra avere anche la forma organizzativa degli apparati della Pubblica amministrazione, in rapporto alla prevalenza di un modello decisionale centralizzato, come nel caso francese, tipico di un paese a forma di stato unitaria, o di un modello decisionale decentrato, soprattutto nel caso spagnolo e in parte anche in quello tedesco, l'uno caratterizzato da una forte autonomia delle comunità regionali l'altro dotato di una forma di stato federale. Laddove l'esistenza di una maggiore articolazione sul piano normativo, rispetto ai diversi livelli (nazionale, regionale, locale) di organizzazione del governo, non può che essere motivo di una disciplina più differenziata, lasciando almeno sulla carta più spazio a procedure autorizzative più complesse.

Vi è infine da osservare come i meccanismi che abbiamo sinteticamente illustrato per quel che concerne Francia, Spagna e Germania non presentano significative differenze rispetto a quelli adottati in Italia. Se guardiamo alle attività commerciali, il modello italiano della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) si inquadra chiaramente nell'ambito delle procedure di comunicazione preventiva utilizzate anche da altri paesi. E appare senza dubbio come uno dei meccanismi più avanzati sul fronte della semplificazione delle autorizzazioni amministrative. Il punto è però l'uso che se ne fa, che nel caso italiano è ancora oggi costretto a scontare ritardi culturali e organizzativi di una Pubblica amministrazione che fatica a riformarsi, i cui apparati a livello centrale e territoriale sono ancora contraddistinti da un'elevata eterogeneità oltre che da una congenita avversione al cambiamento. In questo senso, le burocrazie pubbliche di altri Stati membri dell'Unione Europea, almeno in anni recenti, hanno dato maggiore prova della volontà di intraprendere la strada della semplificazione amministrativa con continuità e decisione. Ne è un esempio la sequenza di provvedimenti normativi approvati dalla Francia nell'arco di soli tre anni, dal 2013 al 2016, nell'ambito della riforma per la semplificazione amministrativa avviata da Francois Hollande. E se da un lato gli altri Stati membri dell'Unione Europea possono spesso vantare forme di organizzazione della Pubblica amministrazione più efficienti e omogenee, soprattutto rispetto alla necessità di coordinare livelli nazionali e territoriali, com'è nel caso della Spagna e della Germania, dall'altro non vi è dubbio che la Pubblica amministrazione italiana mostri i suoi limiti più evidenti proprio nella difficoltà ad entrare in un orizzonte culturale di cambiamento, con tutto ciò che da questo inevitabilmente consegue.

5. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)

Lo Sportello Unico per le Attività produttive (SUAP) si costituisce a seguito della già menzionata evoluzione legislativa avviata nel corso degli anni Novanta, nel momento in cui il legislatore ha avviato il processo di riforma in direzione, da un lato, di una maggiore liberalizzazione delle attività economiche e di impresa e, dall'altro, di una più consistente semplificazione delle procedure amministrative inerenti l'accREDITAMENTO di tali attività.

Il primo atto legislativo in cui si parla del SUAP è il D. Lgs. n. 112/1998, dove si stabilisce che le funzioni di assistenza da parte dei Comuni nei confronti delle attività economiche e commerciali sono *“esercitate prioritariamente attraverso gli Sportelli unici per le attività produttive”* (art. 23, c. 3, D. Lgs. n. 112/1998). A seguire, il D.P.R. 447/1998 ne definisce le modalità operative, determinandone l'avvio ufficiale.

Scopo della costituzione del SUAP è mettere a disposizione dei cittadini che intendano avviare un'attività produttiva un'unica struttura amministrativa con la quale interfacciarsi, al fine di adempiere ai passaggi procedurali previsti per l'autorizzazione dell'attività stessa, sintetizzando tali passaggi in un unico procedimento amministrativo. Ciò avrebbe permesso una significativa semplificazione delle procedure autorizzative, anche in considerazione del fatto che in precedenza l'acquisizione del titolo valido per l'avvio di un'attività produttiva a varie istituzioni pubbliche, in molti casi incapaci di comunicare fra loro.

Già l'art. 4 del D.P.R. n. 447/1998 disponeva che il provvedimento rilasciato dal SUAP fosse, a tutti gli effetti, titolo unico per l'accreditamento dell'attività. Con il D.P.R. n. 440/2000, inoltre, si determinava l'estensione dello dominio di intervento del SUAP a tutte le attività di produzione di beni e servizi, incluse quelle agricole, commerciali, artigiane, turistiche ed alberghiere, oltre che ai servizi resi da intermediari finanziari, banche e ai servizi di comunicazione. Sempre nel 2000, il Consiglio dei ministri approvava il cd. "*Action plan sullo sportello unico*", contenente le disposizioni relative alla completa attuazione dello sportello stesso. Successivamente, con l'entrata in vigore della cd. *direttiva Bolkenstein*, si sono resi necessari nuovi interventi legislativi per ridefinire la funzione del SUAP entro il nuovo orizzonte operativo determinato dagli indirizzi comunitari, fino alla nascita nel 2008 del portale "*impresainungiorno*", attraverso il quale si perviene in via definitiva al complessivo riordino della disciplina del SUAP.

E proprio con l'approvazione della Legge n. 133/2008 il SUAP prende le sue attuali caratteristiche, in particolare per quanto riguarda:

- A. il fatto di rappresentare l'unico punto di accesso per le pratiche inerenti le attività produttive, con il compito di fornire al richiedente una risposta unica e tempestiva, a sintesi delle diverse procedure di autorizzazione dipendenti da diverse autorità e soggetti della Pubblica amministrazione dalle quali dipende il rilascio di titoli di accreditamento;
- B. il collegamento fra le diverse attività inerenti la costituzione di impresa attraverso un portale telematico;
- C. la facoltà di delegare alle Camere di Commercio la creazione di una piattaforma telematica all'uopo, nel caso di Comuni privi di SUAP ovvero non sufficientemente attrezzati per la gestione in via telematica delle istanze.

6. La disciplina del SUAP secondo il D.P.R. n. 160/2010

Grazie all'approvazione del D.P.R. n. 160/2010, che prevede l'utilizzo esclusivo del portale telematico per tutte le fasi del procedimento amministrativo, al fine di assicurare il maggior grado possibile di semplificazione, oltre che la certezza certificata dei tempi di conclusione e archiviazione delle istanze, le attività del SUAP vengono specificate secondo i seguenti obiettivi:

- 1) migliorare la qualità dei servizi amministrativi che facilitano la creazione di nuove imprese e il mantenimento di quelle esistenti, attraverso procedure di subentro e integrazione;
- 2) assicurare un rapporto rapido ed efficace tra imprese e Pubblica amministrazione, in ossequio agli obiettivi di semplificazione amministrativa richiamati sia a livello comunitario sia nell'ambito della legislazione statale.

In particolare, in base all'art.1 del D.P.R. n. 160/2010 il SUAP viene identificato come "*l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi comprese quelli di cui al D. Lgs. n. 59/2010*".

La nuova normativa prescrive che le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività e i relativi elaborati tecnici, nonché gli eventuali allegati, vengano presentate esclusivamente in modalità telematica. Anche se una semplice ricognizione casuale su alcuni comuni italiani consentirebbe, in maniera piuttosto semplice, di verificare come molte amministrazioni non si siano di fatto ancora adeguate al recente disposto legislativo. Il SUAP, inoltre, provvede direttamente all'inoltro telematico (o meno) della documentazione del richiedente alle altre amministrazioni l'acquisizione del cui parere è prevista dal procedimento, le quali - a loro volta - dovrebbero adottare (anche se ciò non sempre avviene⁷) modalità telematiche di ricevimento e trasmissione dei materiali.

⁷ Fra le amministrazioni esterne agli enti locali che più scontano un ritardo rispetto all'utilizzo di procedure telematiche vi sono i comandi provinciali dei Vigili del Fuoco.

La disciplina del SUAP prevede due tipi di procedure di accreditamento delle attività commerciali e produttive in genere:

- a) una procedura amministrativa automatizzata, corrispondente al regime della SCIA che, in ossequio al silenzio-assenso, consiste semplicemente nella presentazione di una segnalazione di inizio attività, che di per sé costituisce già titolo valido per esercitare l'attività stessa (art. 5, D.P.R. n. 160/2010);
- b) una procedura amministrativa ordinaria, che conserva le caratteristiche tipiche di un processo autorizzativo, prevista per tutti i casi in cui l'avvio di un'attività resta subordinato al rilascio di un'autorizzazione da parte della Pubblica amministrazione, concernendo procedimenti più complessi, per i quali è prevista - a seguito anche di una Conferenza dei servizi fra i diversi enti implicati nel processo di certificazione - l'adozione di un provvedimento esplicito di tipo autorizzativo (art. 7, D.P.R. n. 160/2010).

7. Una procedura automatizzata: la SCIA

Nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano, è la *Segnalazione Certificata di Inizio Attività* (SCIA) lo strumento che meglio interpreta in maniera paradigmatica la propensione del legislatore a favorire la liberalizzazione e la semplificazione delle procedure inerenti l'attività commerciale. Come si è già avuto modo di sottolineare, con l'entrata in vigore della Legge n. 122/2010, la *Dichiarazione di Inizio Attività* (DIA) è stata sostituita dalla SCIA, la quale a partire dal 2010 è stata oggetto di diverse modifiche importanti⁸, motivate dalla volontà di rendere più immediati, semplici ed efficaci i rapporti fra cittadino e Pubblica amministrazione, oltre che di agevolare l'iniziativa privata come motore fondamentale dello sviluppo economico.

Secondo quanto già previsto dall'art. 19 della Legge n. 241/1990, con la presentazione diretta della SCIA al SUAP (art. 5, D.P.R. n. 160/2010) un soggetto può dare avvio a un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale, edilizia senza attendere il rilascio di un provvedimento autorizzativo da parte della Pubblica amministrazione. Ovviamente, la segnalazione deve essere corredata dalle diverse attestazioni, dichiarazioni, asseverazioni, nonché elaborati tecnici previsti dalla legge (art. 19, c. 1, Legge n. 241/1990). Il SUAP, servendosi della piattaforma telematica (prevalentemente nella modalità dei campi di compilazione obbligatori), accerta la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati. In caso di riscontro positivo, rilascia automaticamente la ricevuta e trasmette direttamente, sempre in via telematica, la pratica e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti. Tale ricevuta costituisce titolo autorizzativo, e quindi consente al richiedente di avviare immediatamente la propria attività. In ragione della regola del silenzio-assenso, quella stessa ricevuta equivale a un provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

A seguito di ciò, risulta evidente come l'amministrazione locale conservi esclusivamente un potere di controllo e monitoraggio, a scopo confermativo o eventualmente sanzionatorio e inibitorio, sulle attività commerciali. Un potere che varia in rapporto al tempo trascorso dalla presentazione della segnalazione in oggetto, così come dalla specifica materia di riferimento. In particolare, in caso di accertata carenza dei requisiti previsti dalla legge (già all'art. 19, c.3, Legge n. 241/1990 e successive modificazioni), l'amministrazione comunale entro sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (che si riducono a trenta, nel caso di materia urbanistico-edilizia) deve adottare un motivato provvedimento di divieto nella prosecuzione dell'attività già intrapresa e di rimozione degli eventuali effetti dannosi ad essa correlati, fatta salva la possibilità del richiedente di conformarsi alle prescrizioni normative fino a quel momento inadempite, entro un termine fissato dalla stessa amministrazione. Soltanto nel caso di dichiarazioni falsi e mendaci, oltre che in presenza del pericolo di un danno al patrimonio artistico e culturale, all'ambiente, alla salute, alla sicurezza pubblica o alla difesa nazionale, il potere di controllo della Pubblica

⁸ Le modifiche legislative di cui, in anni recenti, è stata oggetto la SCIA rimandano essenzialmente al Decreto Legge n. 70/2011, convertito - con modificazioni - in Legge n. 106/2011 e all'art. 6 del Decreto Legge n. 138/2011, convertito in Legge n. 148/2011, oltre che all'art. 2, c. 1 della Legge n. 35/2012 e all'art. 13 della Legge n. 134/2012. Da ultimo, in merito alla disciplina giuridica della SCIA, è intervenuta anche la giurisprudenza, dapprima con sentenza del Consiglio di Stato n. 15/2011 e successivamente con sentenza della Corte costituzionale n. 164/2012. Come peraltro affermato dalla Corte costituzionale in quella stessa sede, la SCIA rappresenta un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per quanto stabilito dall'art. 117, c. 2, lettera m della Costituzione repubblicana.

amministrazione - dotato di un contenuto inibitorio, così come di un contenuto conformativo⁹ - possa essere esercitato oltre i sessanta (o i trenta, in materia urbanistico-edilizia) giorni previsti dalla norma.

Da questo quadro si evince, per quel che concerne la SCIA, che la liberalizzazione introdotta dalla legislazione implica un diffuso e generalizzato ricorso a forme di autocertificazione, così come a certificazioni e attestazioni di tecnici e professionisti abilitati, in funzione surrogatoria dell'acquisizione di pareri di organi o enti in precedenza preposti all'autorizzazione.

7.1 Le nuove disposizioni in materia di SCIA: un quadro normativo ancora da implementare

Nel procedere della presente ricerca, il quadro normativo di riferimento per la disciplina delle pratiche di autorizzazione amministrativa è stato oggetto di ulteriori modificazioni. Poiché tale quadro normativo non è stato ancora compiutamente implementato, siamo dell'avviso che allo stato attuale delle cose esso non abbia ancora influenzato sia le procedure inerenti la SCIA sia il funzionamento dei SUAP, in modo tale da pregiudicare significativamente la rilevanza delle conclusioni da noi raggiunte. In tal senso, la fotografia che emerge dalla nostra ricerca resta tuttora valida, anche se in prospettiva potremmo attenderci che le modalità legislativamente previste per la nuova SCIA possano modificare le prassi di espletamento delle pratiche di autorizzazione amministrativa. Ciò detto, in questa sede, ci proponiamo comunque di illustrare sinteticamente le conseguenze delle nuove disposizioni.

Come si è già avuto modo di osservare, l'art. 5 della Legge n. 124/2015 delega il Governo a individuare, con decretazione legislativa, ispirandosi ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, nonché alla normativa europea in materia di accesso alle attività di servizi, i procedimenti assoggettati ai regimi della SCIA, del silenzio assenso, quelli per cui è necessaria espressa autorizzazione e le attività per le quali è sufficiente una comunicazione preventiva. La delega prevede anche l'introduzione della disciplina generale delle attività non soggette ad autorizzazione preventiva espressa, la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard delle istanze presentate e di svolgimento della procedura, anche telematica, e degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti. Prevedendo peraltro l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, contestualmente alla presentazione di un'istanza, i termini di legge entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale all'accoglimento dell'istanza stessa.

La delega al Governo è stata attuata attraverso due decreti legislativi: il D. Lgs. n. 126/2016 e il D. Lgs. n. 222/2016. Il D. Lgs. N. 126/2016 determina la disciplina generale applicabile alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa ma soltanto a Segnalazione certificata di inizio attività, dettando inoltre le modalità di presentazione di segnalazioni o istanze alla Pubblica amministrazione. Il D. Lgs. N. 222/2016 esplicita, attraverso un'apposita tabella, le attività oggetto di Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso e comunicazione, nonché quelle per cui è necessario un provvedimento di autorizzazione amministrativa esplicito. Con ciò, si completa la riforma delle procedure di autorizzazione amministrativa avviata con la revisione della disciplina della Conferenza dei servizi (D. Lgs. n. 127/2016).

La nuova disciplina prevede l'adozione di moduli unificati e standardizzati, la loro pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni comunali e dei SUAP, stabilendo per tali amministrazioni il divieto a richiedere documentazione diversa o aggiuntiva rispetto a quella prevista dalla modulistica unica, ovvero di richiedere atti e informazioni già in possesso dell'amministrazione stessa o di altre pubbliche amministrazioni (art. 2, c. 4 D. Lgs. N. 126/2016). Si determina, inoltre, il rilascio immediato – anche per via telematica – di una ricevuta che attesti la presentazione dell'istanza. Infine, si prevede la sospensione dell'attività esclusivamente in caso di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico, in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale. Il provvedimento motivato di sospensione interrompe il termine di 60 giorni (30 per la SCIA edilizia) per l'eventuale divieto di prosecuzione delle attività, che torna a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure prescritte. Così come in assenza di ulteriori provvedimenti, decorso il termine di 60 giorni (30 per l'edilizia), cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

⁹ Si precisa che il potere di controllo della Pubblica amministrazione si sostanzia sia in un contenuto inibitorio, consistente nella potestà di emettere un ordine di cessazione delle attività, sia di un contenuto conformativo, inerente il potere di richiedere un adeguamento dell'attività stessa a determinate prescrizioni inadempite, nel caso sussistano difformità sanabili.

Il D. Lgs. n. 126/2015 introduce poi la novità di due tipi di SCIA: la cosiddetta “SCIA unica” e la cosiddetta “SCIA condizionata”.

Nel caso della “SCIA unica”, qualora per lo svolgimento di una data attività siano necessarie diverse SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, il soggetto richiedente è tenuto a presentare un’unica SCIA al SUAP, che procede a trasmettere la pratica alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire il controllo sulla sussistenza dei requisiti di loro competenza, e queste ultime trasmettono a loro volta al SUAP eventuali richieste motivate di modifica almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di efficacia della SCIA stessa (entro 55 giorni nel caso di una SCIA normale ed entro 25 giorni nel caso di una SCIA edilizia).

Nel caso della “SCIA condizionata”, qualora la SCIA dipenda dall’acquisizione di atti di assenso di altri uffici e amministrazioni, secondo quanto attualmente previsto dal procedimento ordinario ex art. 7 D.P.R. n. 160/2010, l’interessato presenta la relativa istanza al SUAP, che rilascia la relativa ricevuta, e il termine di 5 giorni per la convocazione della Conferenza di servizi decorre dalla data della presentazione dell’istanza allo stesso SUAP, che successivamente provvederà a comunicare all’interessato il rilascio delle autorizzazioni previste.

Il D. Lgs. n. 126/2016 ha inoltre modificato l’art. 19 della Legge n. 241/1990, prevedendo che in presenza di lacune o inadempimenti non particolarmente gravi, ovvero che possano essere colmate attraverso la conformazione dell’attività intrapresa e dei suoi effetti alla normativa vigente in sede successiva alla presentazione dell’istanza, l’amministrazione possa invitare il privato a provvedere, prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine per l’adeguamento non inferiore a trenta giorni. Inoltre, in rapporto alla cessazione dell’attività intrapresa, che secondo l’art. 19, c. 3 della Legge n. 241/1990 può essere disposta dall’amministrazione con atto motivato solo nei casi di attestazioni non veritiere e pericolo per l’interesse pubblico (in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale), l’interruzione dell’attività stessa interrompe il termine di 60 giorni (30 per le attività edilizie), che torna a decorrere dalla data in cui il diretto interessato comunica l’adozione delle misure prescritte. E in ogni caso, trascorso il termine dei 60 giorni (30 per l’edilizia), gli effetti della sospensione adottata cessano comunque di esistere, prevedendo che in assenza di adeguamento nel termine fissato l’attività in questione si intenda comunque vietata. Infine, l’art. 2, c. 4 del D. Lgs. n. 222/2016 chiarisce che la scadenza dei 18 mesi per l’esercizio dei poteri di autotutela da parte dell’amministrazione decorre dal termine dei 60 giorni (30 per l’edilizia) previsti dalla legge per l’esercizio del potere ordinario di verifica, fatta salva la situazione in cui si sia in presenza di dichiarazioni mendaci o false attestazioni. Da ultimo, sempre il D. Lgs. n. 241/2016 effettua una ricognizione delle attività nei settori del commercio, dell’edilizia e dell’ambiente, determinando per ciascuna attività il regime amministrativo da applicare, andando in direzione di un’uniformazione su tutto il territorio nazionale dei diversi regimi di autorizzazione amministrativa.

La concentrazione dei regimi di autorizzazione amministrativa, insieme alla classificazione degli stessi regimi, dovrebbe contribuire, in prospettiva, all’ulteriore semplificazione delle procedure, anche se – allo stato attuale delle cose e stante la straordinaria eterogeneità delle procedure messe in opera dalle singole amministrazioni – la realizzazione di questo obiettivo sembra ancora di là da venire. Certo è che nel rinnovato quadro di un complesso di disposizioni normative, a livello nazionale così come in ambito UE, sempre più evidentemente finalizzato a facilitare i procedimenti di autorizzazione amministrativa al fine di favorire la libertà di iniziativa economica, la strada appare definitivamente intrapresa. Proprio per questo, un’attenta analisi delle condizioni di funzionamento degli sportelli unici e la ricerca delle migliori soluzioni possibili per migliorare le procedure in questo ambito, rappresenta senza dubbio un importante terreno di confronto per una Pubblica amministrazione che voglia evolvere in direzione di una maggiore rispondenza ai bisogni di cittadini e imprese, diventando così motore di sviluppo per il sistema paese.

8. Una procedura non automatizzata: il procedimento ordinario ex art. 7

Nei casi in cui l’avvio di un’attività produttiva non è soggetta né alla SCIA né al silenzio-assenso, si ricorre al procedimento ordinario. Le istanze per l’esercizio di attività che ricadono sotto questa fattispecie sono presentate al SUAP, che entro trenta giorni dal ricevimento (salvi termini diversi previsti dalla normativa regionale) può richiedere la presentazione di eventuale documentazione integrativa. Decorso tale termine senza alcuna richiesta di integrazione l’istanza si intende correttamente presentata. Dopo aver verificato la completezza e correttezza della documentazione presentata in istanza, il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro trenta giorni. Con ciò, complessivamente, il trattamento di una pratica secondo il procedimento ordinario deve avvenire entro il termine massimo di sessanta giorni, fatte salve eventuali differenze derivanti dalla normativa regionale.

Il procedimento ordinario, nel caso in cui sia necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni o enti pubblici dotati di potestà autorizzativa, prescrive la convocazione di una Conferenza dei servizi finalizzata all'acquisizione dei riscontri necessari¹⁰. Qualora la Conferenza dei servizi non fosse indetta, ovvero qualora fosse scaduto il termine entro il quale le altre amministrazioni o enti pubblici avrebbero dovuto pronunciarsi, l'amministrazione titolare del procedimento conclude lo stesso prescindendo da ogni altra eventuale determinazione. In ogni caso, la Conferenza dei servizi viene obbligatoriamente convocata qualora i procedimenti necessari per l'acquisizione di intese, nulla osta, concerti o assensi prevedano una durata superiore ai novanta giorni, ovvero nei casi in cui tale convocazione è comunque prevista dalla legislazione regionale. Quando si determinano queste condizioni l'orizzonte temporale dell'iter procedurale può estendersi anche fino a 120 giorni e oltre, prevedendo relativa deroga ai termini di conclusione del procedimento stesso. Qualora le amministrazioni e gli enti pubblici convocate nella Conferenza non forniscano alcun riscontro, l'amministrazione titolare del procedimento lo conclude comunque con proprio provvedimento (art. 38, c. 3, lettera h, Decreto Legge n. 112/2008). Tale provvedimento conclusivo può essere di assenso o di diniego, e a tutti gli effetti è titolo unico per lo svolgimento delle attività sottoposte a istanza.

9. La modellizzazione dei procedimenti e dei processi decisionali

L'analisi delle attività del SUAP, come in precedenza accennato, viene principalmente condotta a partire dalla definizione di alcune griglie analitiche di rilevazione, predisposte *ad hoc* e perfezionate sulla base delle indicazioni raccolte dai dirigenti responsabili degli sportelli nelle tre amministrazioni comunali considerate. Tale definizione è stata realizzata a partire dalla normativa vigente nel momento in cui ha preso il via la ricerca, cioè nel mese di giugno del 2015.

Le griglie di rilevazione messe a punto riguardano i seguenti procedimenti:

- a) la SCIA presentata in modalità diretta (ex art. 6, D.P.R. n. 160/2010), tramite procedura automatizzata, attraverso portale telematico;
- b) il procedimento ordinario unico (ex art. 7, D.P.R. n. 160/2010), con presentazione in modalità digitale, attraverso portale telematico;
- c) gli effetti delle segnalazioni e delle istanze relative alla SCIA presentata in modalità diretta (ex art. 6, D.P.R. n.160/2010), tramite procedura automatizzata, attraverso portale telematico;
- d) la SCIA (ex art. 6, D.P.R. n. 160/2010) concernente materia edilizia, presentata tramite procedura automatizzata, attraverso portale telematico, oppure in forma cartacea, al SUE (Sportello Unico dell'Edilizia);
- e) il procedimento ordinario unico "misto" (D.P.R. n. 380/2001, D.P.R. n. 160/2010 e successiva modificazione a seguito D.P.R. n. 69/2013), che richiede - contestualmente alla presentazione della SCIA, per la sua efficacia - il preventivo rilascio di autorizzazioni.

Ciascuno di questi procedimenti è stato suddiviso, grazie alle griglie analitiche, in una sequenza di passaggi. Ogni singolo passaggio è stato quindi indicizzato con un riferimento temporale, corrispondente all'intervallo di tempo necessario all'esecuzione del passaggio stesso, stimato in termini di giornate lavorative. La somma dei tempi di ciascun passaggio, per ciascun provvedimento considerato, corrisponde al tempo complessivamente necessario per la conclusione del procedimento stesso.

Prendendo ad esempio il procedimento ordinario "unico" (*sub b*), si può vedere come tale procedimento sia stato inizialmente suddiviso in una serie di passaggi (*step*), per l'esattezza sette, a ciascuno dei quali corrisponde una particolare attività, dalla presentazione dell'istanza con modalità telematica (cioè in formato digitale e attraverso il portale) alla chiusura del procedimento, con rilascio dell'atto autorizzativo (5) oppure con diniego dell'autorizzazione (7). A ciascuno di tali passaggi corrispondono due indici temporali: il primo, relativo al tempo impiegato per lo svolgimento del passaggio in questione; il secondo, inerente il tempo cumulato complessivamente per effettuare dal primo passaggio a quello che si sta considerando come passaggio corrente. In questo modo, per esempio, a fronte del quarto passaggio, corrispondente all'attività "È necessaria la Conferenza dei servizi?" (cioè a dire: l'ufficio competenze, il SUAP, stabilisce se occorre o meno convocare la Conferenza dei servizi) vengono indicati due indici temporali: il tempo impiegato per la presa di decisione relativa al quarto passaggio, cioè T_4 , e il tempo complessivamente impiegato per la realizzazione dei diversi passaggi dal primo al quarto, cioè $T_1 + T_2 + T_3 + T_4$. Inoltre, sempre per ciascun passaggio, viene indicato l'insieme dei soggetti e delle autorità competenti per materia - suddivisi per soggetti interni, soggetti istituzionali esterni e altri soggetti esterni - che partecipano alla procedura. Infine, al tempo corrispondente allo

¹⁰ Ai sensi degli artt. 14 e 14-*quinquies* della Legge n. 241/1990, integrate dalle eventuali ulteriori disposizioni normative di settore.

svolgimento di ciascuno dei passaggi previsti dalla procedura è associato un valore, inerente al carico di lavoro (in ore/uomo/mese) che deve essere profuso per realizzare il passaggio medesimo. In questo modo, la griglia analitica rende possibile - in linea di massima - identificare il numero di passaggi relativi a una data procedura di autorizzazione, i tempi che ciascuno di quei passaggi richiede, il carico di lavoro corrispondente a quel passaggio, il tempo complessivo impiegato per portare a termine quella procedura, i soggetti e le autorità competenti per materia coinvolti nel procedimento autorizzativo.

10. Tre diversi modelli organizzativi di SUAP

Come si è già avuto modo di precisare, la ricerca si concentra sull'analisi del SUAP di tre differenti amministrazioni comunali: Monza, Firenze e Napoli. E così facendo, perviene a delineare tre diversi modelli organizzativi di sportello unico:

- a) un SUAP *centralizzato*, in fase di transizione dal cartaceo al digitale, che risponde a un modello di organizzazione di tipo "misto" fra sportello tradizionale e portale telematico (Comune di Monza);
- b) un SUAP *centralizzato* e totalmente informatizzato, che risponde a un modello di organizzazione di tipo telematico "puro", caratterizzato dall'utilizzo del portale al massimo delle sue possibilità, integrato con attività di monitoraggio campionario *ex post* sugli esercizi autorizzati (Comune di Firenze);
- c) un SUAP *diffuso* sul territorio, che funziona pressoché esclusivamente da interfaccia telematica dell'utente, che risponde a un modello di organizzazione "articolato" fra portale telematico come canale di ricezione della pratica e attività di sportello, differenziata su diversi uffici, fra i quali spicca l'Ufficio Commercio, titolare del trattamento delle pratiche SCIA, e lo stesso SUAP, titolare del procedimento unico ex art. 7 (Comune di Napoli).

Questi tre modelli organizzativi, ovviamente, non sono esaustivi del panorama degli sportelli unici presenti negli oltre ottomila comuni italiani, ma hanno comunque il pregio di evidenziare caratteristiche più generali e peculiarità che risultano estremamente utili a delineare - nella prospettiva delle *best practices* - delle riflessioni più approfondite sul funzionamento del SUAP e sugli eventuali sviluppi futuri di questo strumento. Vi è invece da osservare come le importanti differenze riscontrabili fra questi tre modelli impediscano di fatto la realizzazione di un'analisi comparata rispetto alle stesse variabili e dimensioni. L'unica comparazione possibile, in questo caso, riguarda gli aspetti che fanno la differenza di caso in caso.

10.1 Il SUAP di Monza: un modello "misto" e di transizione, dallo sportello tradizionale a quello telematico

Il SUAP del Comune di Monza è stato, fra gli sportelli unici della Lombardia, uno dei primi ad avviare il passaggio alla gestione telematica. Come si evince dalla Tabella 1, nella quale viene riepilogato il numero complessivo delle pratiche trattate attraverso il portale telematico per quanto concerne SCIA e procedimento ordinario ex art. 7, nel 2014 l'amministrazione comunale si avvaleva sia del portale "*impresainungiorno*" (ivi indicato come "I-SUAP") sia di altre piattaforme, quali rispettivamente *ComUnica*, portale gestito in collaborazione con la Camera di Commercio e destinato ad accogliere le istanze presentate da soggetti privi di iscrizione camerale, e MUTA, portale istituito da Regione Lombardia allo scopo di integrare sistematicamente i dati sulle diverse attività economiche presenti nel territorio lombardo¹¹. Con ciò, le attività di certificazione gestite in via telematica nel 2014 ammontavano a poco meno di mille pratiche, corrispondenti al 56% dei procedimenti complessivamente trattati dall'amministrazione comunale, in valore assoluto pari a 1.748 pratiche. Nel 2015 il volume delle pratiche presentate attraverso il portale telematico quasi raddoppia, passando a 1.871 pratiche, con un incremento del 91% sull'anno precedente.

¹¹ In realtà, il tentativo di fare di MUTA il portale privilegiato dal mondo delle attività economiche e produttive lombarde è rapidamente naufragato, poiché il sistema operativo sulla base del quale si è costruita quella piattaforma non si è mai riuscito a interfacciarsi al meglio con le amministrazioni comunali della Lombardia, le quali potevano peraltro disporre di prodotti informatici più evoluti. Recentemente si è stabilito un accordo fra Regione Lombardia e Camere di Commercio lombarde in virtù del quale i funzionari regionali possono accedere direttamente ai dati degli sportelli unici delle amministrazioni comunali presenti nel territorio lombardo. Con ciò, attualmente MUTA viene utilizzata per ben pochi procedimenti.

Tipo di procedimento	SCIA	SCIA	SCIA	ORDINARIO
Origine	ComUnica	I-SUAP	MUTA	I-SUAP
Tipo di intervento	N. Pratiche	N. Pratiche	N. Pratiche	N. Pratiche
Non rilevato	7	0	0	0
Altro	10	104	0	157
Apertura	55	214	9	17
Cessazione	50	158	7	0
Modifiche	6	18	0	0
Subentro	26	125	1	1
Trasformazione	1	13	0	0
Totale	155	632	17	175

Tabella 1. Pratiche inoltrate tramite portale telematico nel 2014 (SUAP Monza)

Come si vede in Tabella 2, dove vengono riepilogati i valori relativi all'ultimo anno, tale incremento è dovuto principalmente al sostanziale raddoppio sia delle SCIA trattate attraverso il portale "impresainungiorno", che passano dalle 632 del 2014 alle 1.227 del 2015, sia dei procedimenti ordinari ex art. 7, che passano dai 175 del 2014 ai 346 del 2015. Resta invece sostanzialmente invariata, cioè intorno al 60%, l'incidenza delle pratiche gestite attraverso il portale telematico rispetto al complesso dei procedimenti trattati, in valore assoluto pari a 3.176 pratiche. Anche se il volume complessivo dei procedimenti affrontati dall'amministrazione è cresciuto fra il 2014 e il 2015 dell'81,7%. Infine, rispetto al progressivo trasferimento delle attività sul portale telematico, che ormai rappresenta la stragrande maggioranza delle attività condotte dal SUAP, le pratiche di autorizzazione edilizia vengono invece ancora esclusivamente trattate in modalità cartacea. Anche se proprio quest'anno l'amministrazione comunale ha deciso di compiere le verifiche necessarie per trasferire anche l'attività del SUE (Sportello Unico dell'Edilizia) sul portale telematico.

Raffrontando i dati del 2014 con quelli del 2015 si osserva un incremento di tutti i tipi di intervento: sono in particolare le nuove aperture e i subentri a presentare l'aumento più consistente (+88% ca. ciascuno), seguiti dalle cessazioni (+78%), mentre poco significative sono le variazioni inerenti trasformazioni e modifiche.

Se poi esaminiamo più in dettaglio il flusso delle pratiche in questione, verificiamo che i tempi medi di trattamento di queste pratiche nel 2014 sono pari rispettivamente a 42 giorni circa per quel che concerne la SCIA e a 74 giorni per quel che riguarda il procedimento ordinario ex art. 7, mentre nel 2015 sono poco meno di 37 giorni e mezzo per la SCIA e quasi 62 giorni e mezzo per il procedimento ordinario ex art. 7. Tempi al di sotto rispettivamente dei 60 giorni previsti dalla normativa per la SCIA e dei più di 90 giorni che possono verificarsi per il procedimento ordinario ex art. 7. Ancora più interessante è poi il dato inerente la tempistica più frequente di questi due tipi di pratiche, corrispondenti a due giorni per la SCIA e tra i 29 e i 36 giorni - a seconda che si tratti del 2014 o del 2015 - per il procedimento ordinario ex art. 7. In un contesto in cui il 99% delle prime e il 92% circa delle seconde hanno esito positivo, mentre soltanto lo 0,2% delle pratiche SCIA e fra il 7% e l'8% dei procedimenti ordinari ex art. 7 vengono annullate, dati che stanno a significare il fatto che la gran parte delle pratiche sottoposte al vaglio autorizzativo dell'amministrazione concludono il loro iter con l'accettazione delle domande in tempi ragionevolmente brevi. Per quel che infine riguarda gli adempimenti più frequenti, nel caso della SCIA sono legati alle nuove attività di commercio di vicinato, mentre nel caso del procedimento ordinario ex art. 7 sono legati all'integrazione di attività concernenti la somministrazione di alimenti.

Tipo di procedimento	SCIA	SCIA	SCIA	ORDINARIO
Origine	ComUnica	I-SUAP	MUTA	I-SUAP
Tipo di intervento	N. Pratiche	N. Pratiche	N. Pratiche	N. Pratiche
Non rilevato	9	0	0	0
Altro	16	207	0	286
Apertura	101	438	13	58
Cessazione	87	287	9	0
Modifiche	9	29	4	0
Subentro	44	238	3	2
Trasformazione	3	28	0	0

Totale	269	1227	29	346
--------	-----	------	----	-----

Tabella 2. Pratiche inoltrate tramite portale telematico nel 2015 (SUAP Monza)

Ma il portale telematico non fornisce di per sé un'immagine esaustiva del funzionamento del SUAP del Comune di Monza così come di qualsiasi altro sportello unico, qualora si sia in presenza di un regime che comporta ancora il ricorso alla presentazione di pratiche in modalità cartacea. In questi casi, infatti, le attività di sportello non si esauriscono esclusivamente nelle istanze presentate attraverso il portale telematico. Occorre quindi considerare un dato più generale, che è quello relativo al numero complessivo di pratiche processate da parte del SUAP nel corso di un anno solare. Nella Tabella 3 sono riportati il numero delle pratiche complessivamente trattate, rispettivamente nel corso del 2014 e del 2015, così come viene riportata una prima stima dei corrispondenti giorni medi di evasione, sia per la SCIA sia per il procedimento ordinario ex art. 7. Sappiamo che il carico di lavoro di un SUAP è determinato da un flusso di processo continuo, che può essere fotografato in ogni determinato istante temporale, ma che non si può considerare fermo a quell'istante, poiché riguarda attività in corso dall'anno precedente e attività che proseguiranno l'anno successivo. In tal senso, occorre sottolineare come il dato relativo al numero di pratiche *presentate* (in forma telematica o cartacea) nel corso di un anno solare e quello relativo al volume di pratiche *trattate* nel corso dello stesso anno non siano la stessa cosa. Con ciò, nel momento in cui prendiamo a riferimento un certo anno solare, siamo tenuti anche a specificare se per quell'anno consideriamo le pratiche *presentate* allo sportello, che nel loro complesso potrebbero includere pratiche che verranno *evase* nel corso dell'anno successivo, o quelle che lo sportello ha avuto modo di *evadere*, nel cui complesso potrebbero esservene di presentate l'anno precedente. Rispetto alle finalità dell'analisi condotta in questa sede, interessata soprattutto a stimare i tempi di evasione di una pratica (non tanto il numero delle pratiche trattate), stiamo parlando di distinzioni che pur non essendo destinate a sortire effetti particolari, riguardando scelte arbitrariamente compiute dal ricercatore, qualche effetto possono comunque averlo, poiché determinano il concentrarsi della rilevazione su "sottoinsiemi" di pratiche materialmente diverse, come lo sono - per l'appunto - quelle presentate nel corso di un anno solare, piuttosto che quelle trattate (integralmente oppure in parte) nel corso dello stesso anno solare. Le stesse amministrazioni comunali, nel mettere a disposizione i dati richiesti, possono privilegiare l'una o l'altra fonte di rilevazione. E talvolta, la stessa disponibilità di dati digitali, forniti direttamente dal portale telematico, può risultare di difficile interpretazione, per via dell'inclusione di *record* che concernono pratiche ancora in via di espletamento e quindi non definitivamente ultimate¹². Con ciò, è sempre opportuno specificare il periodo di rilevazione dei dati, così da poter riportare in ogni momento le informazioni ricavate direttamente dal portale telematico o dagli uffici dello sportello unico, alle modalità con cui esse sono state determinate. È quindi bene esserne pienamente consapevoli: fotografare il funzionamento del SUAP nel corso dell'anno 2014 o 2015 può produrre risultati sensibilmente differenti, a seconda che si considerino le pratiche presentate allo sportello, presentate ed evase, oppure le pratiche evase (e in parte, quindi, presentate l'anno precedente). Possono, di conseguenza, cambiare il numero delle pratiche che diventano oggetto di osservazione, così come possono modificarsi i tempi di evasione determinati rispetto a ciascun gruppo di pratiche preso in esame. Tant'è che la scelta metodologica che abbiamo ritenuto compiere, si propone di ricondurre la determinazione delle tempistiche di evasione delle pratiche a diverse possibili fonti di rilevazione e di stima delle stesse, per poi confrontarle a posteriori, al fine di comprenderne meglio la relativa congruenza, e quindi plausibilità, rispetto agli obiettivi della nostra ricerca.

<i>cartaceo e digitale</i>	1° gen.-31 dic. 2014		1° gen.-31 dic. 2015	
	SCIA	ORDINARIO	SCIA	ORDINARIO
Tipo di procedimento				
Pratiche archiviate	1065	128	1263	281
Media giorni di evasione	47,5	74	37,3	62,4

Tabella 3. Volume delle attività del SUAP. Numero pratiche e Tempi di evasione (SUAP Monza)

Com'è possibile osservare nella Tabella 3, dove si considerano le sole pratiche già archiviate (non in corso di lavorazione), che sono anche quelle rispetto alle quali è possibile fornire una valutazione compiuta, il volume complessivo delle attività del SUAP fra il 2014 e il 2015, rispetto alle SCIA e al procedimento ordinario ex art. 7, è cresciuto, passando in totale da 1.193 a 1.544 pratiche, cui corrisponde un aumento rispettivamente del 18,6% per quel che riguarda la SCIA e del 119,5% per quel che concerne il procedimento ordinario ex art. 7. Da un anno

¹² Ne sono un esempio le pratiche che sono in fase di istruttoria o pre-istruttoria, così come quelle in attesa di conformazione o integrazioni, o ancora quelle finite in decorrenza termini, tutte parimenti classificate dalla piattaforma informatica del SUAP di Napoli per quanto riguarda le tempistiche di evasione, rispetto alla variabile "durata temporale della pratica" (per la quale dispongono di un valore attualizzato al momento della rilevazione), nonché monitorate in relazione alla scadenza dei termini previsti dalla legge, anche quando essa è superata.

all'altro, inoltre, sono significativamente diminuiti i tempi medi di evasione: per quel che riguarda la SCIA del 12,2%, passando da 47 giorni e mezzo per il 2014 a 37 giorni per il 2015; per quel che, invece, concerne il procedimento ordinario ex art. 7 del 15,7%, passando dai 74 giorni per il 2014 ai 62 giorni per il 2015. Una riduzione dei tempi di evasione che risulta in linea - come vedremo più avanti - con le tempistiche riscontrate per le pratiche trattate attraverso il solo portale telematico, che con tutta probabilità ha inciso in maniera determinante sulla contrazione complessiva delle tempistiche amministrative. Perciò all'incremento delle attività supportate dal portale, e con il progressivo passaggio dalle pratiche cartacee a quelle digitali, si assiste a due importanti fenomeni: da un lato, la crescita in volume delle pratiche trattate e, dall'altro, la diminuzione dei tempi medi di evasione. Si deve infine osservare che il tempo medio di evasione di ciascuna delle due classi di pratiche è ben al di sotto dei termini previsti dalla legge, che ricordiamo essere di 60 giorni nel caso della SCIA e di 90 giorni nel caso del procedimento ordinario ex art. 7. E ciò lascerebbe intendere come il rapporto fra tempi di trattamento delle pratiche e scadenze normative non sia foriero di particolari criticità. Siamo nel contesto di un'amministrazione comunale di un centro urbano di media grandezza, capoluogo di una piccola provincia di recente formazione, con una struttura organizzativa sufficientemente solida da non risentire di aree problematiche rispetto al trattamento di procedure autorizzative di attività commerciali e produttive, che in quello stesso contesto sono peraltro assai diffuse. Se però ricerchiamo una lettura dei tempi di trattamento delle pratiche più dettagliata l'analisi si fa più fine, portando alla luce alcuni aspetti degni di interesse, soprattutto per quanto concerne le tempistiche amministrative. Anche se si evidenzia da subito un importante problema di ordine metodologico: le fonti di informazioni e dati a partire dalle quali risulta possibile effettuare una stima dei tempi di trattamento delle pratiche stesse sono di fatto molteplici, e ciascuna di esse tale da generare implicazioni e risultati, almeno in parte, diversi.

In generale, per casi come il SUAP di Monza in cui ancora convivono la modalità cartacea e quella digitale, disponiamo di almeno tre principali fonti di reperimento dei dati per stabilire i tempi di evasione delle pratiche, due dei quali basate sul numero di pratiche processate nel corso di un anno solare:

- A. il numero di pratiche archiviate dallo sportello nel corso di un anno, come risultato di una rilevazione diretta su dati aggregati inerenti tutte le pratiche trattate, sia in modalità cartacea sia in modalità telematica, e il corrispondente tempo di evasione: è il dato presentato nella Tabella 3, per quanto riguarda il 2014 e il 2015 (rispetto al quale si fornisce anche la stima dei tempi medi di evasione);
- B. il numero di pratiche presentate allo sportello telematico nel corso di un anno, come risultato di una rilevazione su dati aggregati effettuata tramite la piattaforma informatica che gestisce il portale stesso, che permette la misurazione dei tempi medi di evasione delle stesse pratiche come differenza fra la data di presentazione dell'istanza e la data della sua ultima modifica, corrispondente alla definitiva archiviazione (oltre che ulteriori elaborazioni, come la determinazione del tempo modale, cioè il tempo di evasione che presenta la più alta frequenza all'interno della distribuzione delle pratiche considerate);
- C. il tempo mediamente utilizzato per processare una singola pratica, ricavato dall'analisi - supportata da diagramma di flusso - delle diverse fasi o passaggi in cui si può analiticamente suddividere il procedimento amministrativo di quella stessa pratica, così da stimare direttamente il tempo corrispondente all'espletamento di ciascun passaggio.

Tre modalità di rilevazione differenti, che possono risultare parimenti utili nella determinazione delle tempistiche amministrative. Laddove le prime due fonti concernono dati di natura aggregata (numero complessivo di pratiche processate in un determinato periodo di tempo), a partire dai quali è possibile ricavare una prima stima, comunque indicativa e utile, dei tempi di lavorazione caratterizzanti i diversi procedimenti, mentre la terza fonte concerne dati di natura disaggregata (al livello della singola pratica e dei singoli passaggi procedurali che ne caratterizzano il trattamento), sui quali è possibile determinare una stima più accurata e precisa, come vedremo, oltre che dei tempi anche dei carichi di lavoro.

Dopo aver visto, in Tabella 3, una stima dei tempi medi di evasione che si riferisce alla prima fonte di dati (A), consideriamo una stima che si riferisce alla seconda fonte di dati (B). Nella Tabella 4 sono indicati, per le pratiche che sono state presentate attraverso il portale telematico negli anni 2014 e 2015, i tempi medi di evasione, oltre che i tempi modali, cioè a dire i tempi che si determinano con maggiore frequenza. Vengono inoltre fornite le percentuali relative alle pratiche che si sono concluse con una valutazione positiva e a quelle che sono state archiviate negativamente - nel caso del procedimento ordinario ex art. 7 - oppure con la sospensione degli effetti prodotti dalla segnalazione - nel caso della SCIA. È quindi possibile osservare come, per quel che riguarda la SCIA, i tempi medi di evasione aumentano sensibilmente, di quasi il 18%, passando da 31,7 a 37,3 giorni, mentre per quel che concerne il procedimento ordinario ex art. 7 aumentano, anche in questo caso in maniera significativa, del 16,2%, passando da 53,7 a 62,4 giorni. Risulta inoltre evidente come i tempi che si determinano con maggiore frequenza, i cosiddetti tempi modali, siano per entrambi i tipi di pratiche molto bassi, rispettivamente di 2 giorni per le SCIA e fra i 29 e i 36 giorni per quanto riguarda il procedimento ordinario ex art. 7. A riprova del fatto che la maggior parte delle pratiche trattate dal SUAP non impegnano in maniera particolare la struttura. Infine è evidente, sempre dai

dati forniti in Tabella 4, come la stragrande maggioranza delle pratiche, oltre il 99% per la SCIA circa il 92% per il procedimento ordinario ex art.7, si concludano con una valutazione positiva.

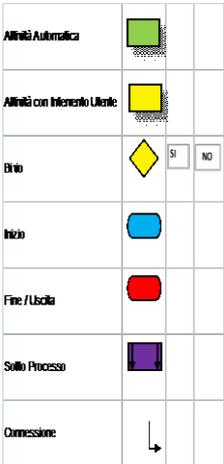
<i>Dati 2014 e 2015, solo portale telematico</i>	Anno	2014	Anno	2015
Tipo di procedimento	SCIA	ORDINARIO	SCIA	ORDINARIO
Chiusura positiva	99,8	91,9	99,8	92,7
Chiusura negativa	0,2	8,1	0,2	7,3
Tempi medi (gg.)	31,7	53,7	37,3	62,4
Tempi più freq. (gg.)	2	29	2	36

Tabella 4. Profili di pratiche. Tempi medi, Tipo di adempimenti, Tempi più frequenti (SUAP Monza)

A questo punto, consideriamo una stima che si riferisce alla terza possibile fonte di dati (C), concentrandoci sulla ricostruzione - passaggio per passaggio - dei due procedimenti amministrativi al centro della nostra ricerca. Rivolgiamo dapprima la nostra attenzione alla SCIA, che resta - in pressoché tutte le amministrazioni comunali - il tipo di pratica maggiormente diffuso, che quindi più impegna la macchina amministrativa nella quotidianità. Il diagramma di flusso rappresentato in Figura 5 illustra i diversi passaggi burocratici previsti dalla procedura di trattamento della pratica, con l'indicazione dei rispettivi tempi di lavorazione, sia per quel che concerne il singolo passaggio sia per quel che riguarda il tempo complessivamente impiegato. Ovviamente, e come già specificato in sede introduttiva, il tempo decorre a partire dal primo passaggio, corrispondente alla presentazione della pratica attraverso il portale telematico. A questa attività possono accedere i diversi attori (singolo esercente, così come imprese, associazioni, commercialisti, agenzie per l'impresa purché muniti di delega) che si siano preventivamente autenticati tramite *username* e *password* fornite dal portale stesso. Il sistema, in questo senso, funge da interfaccia fra gli operatori istituzionali che sono tenuti a fornire i pareri necessari all'autorizzazione dell'attività produttiva oggetto di istanza e gli utenti esterni, i cosiddetti richiedenti, che in qualunque momento potranno controllare lo stato di avanzamento della propria pratica, oltre che ricevere ed effettuare comunicazioni con l'amministrazione comunale. La modulistica necessaria alla presentazione delle istanze è disponibile direttamente on line. È previsto il pagamento di diritti di istruttoria e imposta di bollo, e sempre attraverso il portale telematico si effettuano gli eventuali pagamenti verso le autorità competenti per il processo autorizzativo diverse dall'amministrazione comunale. Com'è possibile vedere nel diagramma di flusso, una prima verifica di regolarità della pratica è effettuata con modalità informatica, utilizzando la tecnica dei campi obbligatori sia per le informazioni che è indispensabile fornire sia per gli allegati necessari alla procedura. Il processo di analisi della pratica alla sua ricezione prevede anche la segnalazione automatica al richiedente dell'incompletezza della propria istanza, attraverso meccanismi di sospensione della procedura di caricamento, con corrispondente richiesta di integrazione della documentazione caricata sul portale. A tali verifiche automatizzate, in ogni caso, si affianca anche una verifica sostanziale, e non solo formale, effettuata dagli addetti del SUAP nel giorno stesso della presentazione dell'istanza. Così che, al pari di quanto avviene a seguito delle verifiche attraverso i campi obbligatori, in presenza di pratiche incomplete o che necessitino integrazioni, il sistema preveda comunque l'invio, in questo caso sollecitato manualmente da un operatore del SUAP, di un messaggio di non rilevanza dell'istanza al richiedente. L'insieme di queste prime operazioni si esaurisce nell'ambito del giorno stesso di presentazione dell'istanza, e quindi non implica alcun incremento del tempo di trattamento della pratica (come si evince dalla Figura 5, dove il tempo del singolo passaggio e il tempo cumulato sono pari a 0). Sempre nel corso del giorno di presentazione dell'istanza, qualora questa non presenti vizi formali o sostanziali, si verifica la protocollazione della pratica e l'invio al richiedente di ricevuta attraverso il portale telematico, in virtù della quale viene abilitato l'immediato avvio dell'attività oggetto di istanza da parte dell'impresa. Conclusi questi passaggi di ordine preliminare, il procedimento prosegue anzitutto con la verifica della correttezza sostanziale dell'istanza e dei requisiti morali del richiedente, ricorrendo agli archivi del Tribunale e della Prefettura. La pratica viene quindi trasmessa alle autorità competenti per le procedure autorizzative, e cioè amministrazioni pubbliche diverse dal comune, Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, ARPA, ASL, Camera di Commercio e Provincia. A queste ultime si chiede di verificare la sussistenza di eventuali carenze o lacune sostanziali nell'arco dei successivi trenta giorni. Con ciò, come si evince anche dalla Figura 5, in corrispondenza del 32° giorno, e in assenza di motivazioni ostative, la procedura dovrebbe concludersi con l'archiviazione e la validazione positiva dell'istanza. Così come entro lo stesso termine dovrebbe concludersi nel caso in cui l'istruttoria condotta dall'amministrazione comunale e dalle altre autorità competenti mettesse in luce carenze sostanziali non sanabili, producendone la definitiva archiviazione con esito negativo, e la comunicazione al richiedente di tale esito, con la conseguente rimozione di tutti gli effetti autorizzatori che la presentazione della SCIA aveva fino a quel momento permesso. Viceversa, qualora si fosse in presenza di lacune sostanziali sanabili, il procedimento prevede la comunicazione delle integrazioni necessarie al richiedente e l'assegnazione di un termine entro il quale questi deve provvedere a fornire tali integrazioni. Nella Figura 5 tale termine viene stabilito, secondo

le stime realizzate, in dieci giorni, trascorsi i quali o la pratica viene definitivamente archiviata con esito negativo, per mancata regolarizzazione entro i termini concessi, o il procedimento autorizzativo viene riavviato, coinvolgendo nuovamente gli uffici competenti per l'autorizzazione. In questo caso, si procede all'invio telematico della documentazione integrativa alle autorità competenti, concedendo una decina di giorni per i riscontri del caso, trascorsi i quali la pratica viene verificata nella sua integrità dagli addetti del SUAP, al fine di concludere il procedimento con l'archiviazione definitiva, corredata di esito positivo o negativo. Infine, nel caso in cui l'istanza venga avviata all'archiviazione con esito positivo, a cui segue il suo caricamento nelle banche dati del SUAP (*Akropolis*) e l'invio del fascicolo informatico completo o di parte di esso ai soggetti preposti all'esercizio dei controlli. Con ciò, presso il SUAP del Comune di Monza il procedimento relativo a una SCIA che richieda integrazioni si conclude fra i 54 e i 56 giorni dalla presentazione dell'istanza, in ogni caso entro i sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, che per legge rappresenta il termine massimo entro il quale l'amministrazione comunale non può più intervenire per vietare la prosecuzione dell'attività intrapresa.

COPIONE DI		SCIA EX ART. 5 - DPR 140/10 - PRESENTAZIONE ED EFFETTI DELLE SEGNALAZIONI E DELLE ISTANZE - ALLEGATO ELEKCO										codifica	Rev. 03/2014				
POMBA		Responsabile di Procedura					Struttura SOA										
ATTIVITA'	SOGGETTI INTERESSATI	SOGGETTI INTERESSATI					SOGGETTI ESTERNEGGIATI		ALTRI SOGGETTI ESTERNEGGIATI			NOTE	DOCUMENTI PRODOTTI	Tempo singolo (ore)	Tempo cumulato		
		INTERESSATI PUBBLICI ECONOMICI E VALORIZZAZIONE	SERVIZIO ITALIA POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PERINTELA	ARBITRATO COMMERCIO, ADOZIONE, AUTORIZZAZIONE	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI	NON CALCO									
1	presentazione della SCIA con modalità informatica (ARZ.5, COMMA 1)																
2	Verifica con modalità informatica della completezza formale della domanda e della documentazione (art. 5, comma 1)																
3	Invia automatico di non ricevibilità della scia incompleta																
4	Protocolazione, avvio di procedimento mediante modalità automatica con modalità informatica																
5	Avvio dell'istruttoria di merito																
6	Invia informazioni a soggetti competenti																
7	Invia informazioni ad autorità competenti																
8	verifica di correttezza sostanziale entro 30 giorni																
9	chiusura procedura con segnalazione prosecuzione dell'istruttoria entro 60 giorni dalla regolare presentazione della scia																
10	assolutoria di competenza sostanziale non sanabili																
11	assolutoria di competenza sostanziale sanabili																
12	comunicazione conclusione negativa o situazione effettiva																
13	accoglienza istanze per annullamento fattibilità																
14	mancata spiegazione nei termini, comunicazione conclusione negativa o situazione effettiva																
15	integrazione nei termini, inizio del procedimento																
16	Invia informazioni ad autorità competenti																
17	Invia informazioni a soggetti competenti																
18	verifica correttezza istruttoria																
19	chiusura procedura con segnalazione prosecuzione dell'istruttoria entro 60 giorni dalla regolare presentazione della scia																
20	mancata spiegazione nei termini, comunicazione conclusione negativa o situazione effettiva																
21	verificazione dell'identità dei suoi allegati e caricamento degli stessi su banche dati del Sup (Allegati)																
22	Invia del fascicolo informatico alla parte di scia a soggetti coinvolti (PUBBLICAZIONE)																



Rivogliamo ora la nostra attenzione al procedimento ordinario ex art. 7. Il diagramma di flusso rappresentato in Figura 6 illustra i diversi passaggi burocratici previsti dalla procedura di trattamento della pratica, con l'indicazione dei rispettivi tempi di lavorazione, sia per quel che concerne il singolo passaggio sia per quel che riguarda il tempo complessivamente impiegato. Come già specificato in sede introduttiva, e come si è ricordato anche a proposito della SCIA, il tempo decorre a partire dal primo passaggio, corrispondente alla presentazione della pratica attraverso il portale telematico. Anche in questo caso, come nel precedente, la presentazione dell'istanza può essere effettuata da diversi attori (singolo esercente, così come imprese, associazioni, commercialisti, agenzie per l'impresa purché muniti di delega), previa autenticazione sul portale tramite *username* e *password* fornite dal portale stesso. La modulistica necessaria alla presentazione delle istanze è disponibile direttamente on line. Anche in questo caso è previsto il pagamento di diritti di istruttoria e imposta di bollo, e sempre attraverso il portale telematico si effettuano gli eventuali pagamenti verso le autorità competenti per il processo autorizzativo diverse dall'amministrazione comunale. Una prima verifica di regolarità della pratica è effettuata con modalità informatica, utilizzando la tecnica dei campi obbligatori sia per le informazioni che è indispensabile fornire sia per gli allegati necessari alla procedura. Così come la presa in esame dell'istanza alla sua ricezione prevede la segnalazione automatica al richiedente dell'eventuale sua incompletezza, attraverso meccanismi di sospensione della procedura di caricamento, con corrispondente richiesta di integrazione della documentazione caricata sul portale. A tali verifiche automatizzate, in ogni caso, si affianca anche una prima verifica sostanziale, e non solo formale, effettuata dagli addetti del SUAP, alla quale fa seguito la protocollazione della pratica, l'invio al richiedente di ricevuta dell'istanza attraverso il portale telematico e la verifica dei requisiti morali del richiedente stesso, ricorrendo agli archivi del Tribunale e della Prefettura. La pratica viene quindi trasmessa telematicamente alle autorità competenti per le procedure autorizzative, e cioè amministrazioni pubbliche diverse dal comune, Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, ARPA, ASL, Camera di Commercio e Provincia, alle quali si richiede entro i successivi quattro giorni di procedere a una prima verifica dell'esistenza di eventuali carenze o lacune sostanziali evidenti e facilmente sanabili. E nel caso in cui vi sia della documentazione da integrare, entro quattro giorni si comunica al richiedente le integrazioni necessarie, lasciandogli a disposizione venti giorni per provvedere a regolarizzare la sua istanza. Successivamente al ventesimo giorno, una volta che la pratica è stata correttamente integrata dal richiedente in base alle richieste che gli sono state trasmesse, si procede all'invio telematico della documentazione integrativa alle autorità competenti, concedendo cinque giorni di tempo per vagliarla in via definitiva, così che il procedimento possa concludersi entro il 29° giorno dalla presentazione dell'istanza (che viceversa diventa il 6° giorno qualora non fossero necessarie integrazioni), con la sua archiviazione e il rilascio dell'atto autorizzativo all'esercizio dell'attività oggetto di richiesta, ovvero con la sua archiviazione con parere negativo. Nel caso in cui la concessione delle autorizzazioni necessiti invece della convocazione di una Conferenza dei servizi - caso che peraltro si verifica con scarsa frequenza - essa avviene entro 30 giorni. E a seconda che il parere emesso dalla Conferenza sia positivo o negativo (così concludendo il procedimento), ovvero imponga al richiedente la presentazione di ulteriore documentazione integrativa, i lavori della Conferenza stessa potranno terminare entro gli stessi 30 giorni previsti per la sua convocazione, oppure richiedere una seconda convocazione per il vaglio delle integrazioni avvenute. In questo secondo caso, vengono concessi altri 30 giorni al richiedente per perfezionare la sua istanza, dopodiché la Conferenza dei servizi viene riconvocata per emettere il suo parere definitivo entro 10 giorni dalla presentazione da parte del richiedente della documentazione integrativa. Ciò portando alla conclusione del procedimento entro 59 giorni qualora la Conferenza dei servizi non richieda integrazioni o entro 99 qualora ne richieda. In questo senso, presso il SUAP del Comune di Monza il procedimento ordinario ex art. 7 si conclude fra i 29 giorni e i 99 giorni, al massimo 100 giorni nel caso in cui debba essere emesso un provvedimento di diniego dell'autorizzazione, ossia nei termini di legge per quel che riguarda il primo caso, così come per il secondo, che stando alla normativa riguarda proprio i procedimenti per i quali l'acquisizione di intese, nulla osta, concerti o assensi possa richiedere anche più di 90 giorni.

COMUNE DI	PROCEDIMENTO ORDINARIO UNICO EX ART. 7 - DPR 160/10 -										codifica	Rev. 00/2014
MONZA	Responsabile di Processo: Rosaria Volpe											
ATTIVITA'	SOGGETTI INTERNI						SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI	ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI
	DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE	SERVIZIO SIJAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO,	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI	INCARICATO					
1										0	0	modulistica disponibile on line
2										4	4	Soggetti competenti sono uffici dell'ente, Ambiente, Edilizia, Urbanistica, Tributi, Polizia Locale. Autorità competenti sono Amministrazioni di base.
3										20	24	
4										1	25	La convocazione della Conferenza di Servizi avviene entro 30 giorni. Il parere
5										15:60 (integrazioni)	40:85 (n) (integrazioni)	
6										15:70 (integrazioni)	40:95 (n) (integrazioni)	Nel caso la Conferenza di Servizi richieda ulteriori integrazioni verranno concessi 30 giorni all'utente per effettuarle.
7										1	41:96 (n) (integrazioni)	

Infine, consideriamo i due tipi di pratiche più frequenti dello Sportello Unico dell'Edilizia (SUE): la Dichiarazione di Inizio Attività edilizia (DIA) e la Segnalazione di inizio attività edilizia (SCIA edilizia). Il diagramma di Figura 7 illustra i diversi passaggi burocratici previsti dalla procedura di trattamento delle DIA, con l'indicazione - come nei casi precedenti - dei rispettivi tempi di lavorazione, sia per quel che concerne il singolo passaggio sia per quel che riguarda il tempo complessivamente impiegato. In questo caso, l'istanza è presentata in forma cartacea, presso il SUE, dopo che gli addetti dello sportello hanno preventivamente incontrato il richiedente, fornendogli le informazioni e i suggerimenti necessari a fugare eventuali dubbi formali o sostanziali, ovvero prendendo una prima visione della pratica al fine di agevolarne l'esito positivo. Anche in questo caso è previsto il pagamento di diritti di istruttoria e imposta di bollo. Nell'arco del giorno successivo al suo ricevimento la pratica viene numerata. E viene verificata rispetto alla sua completezza entro quattro giorni. Qualora essa non dovesse risultare completa, entro il quinto giorno si richiedono le necessarie integrazioni. A quel punto, il decorrere del tempo viene sospeso ed entro nove giorni dalla richiesta di integrazioni l'istruttoria viene ripresa. Giunti quindi al quindicesimo giorno dalla presentazione della istanza, entro un giorno si procede a emettere il referto definitivo. Nel caso di refertazione positiva, nell'arco dei successivi due giorni viene determinato il contributo di costruzione e comunicato al richiedente. Così che nei successivi due giorni si verifica la presa d'atto dell'inizio attività, che implica l'avvio dell'intervento edilizio. E ciò produce la archiviazione conclusiva della pratiche, che si stima avvenga mediamente entro venti giorni dalla sua presentazione, compresa l'iscrizione dell'atto autorizzativo presso il Registro dei permessi di costruire. Viceversa, nel caso di esito negativo del referto, entro un ulteriore giorno viene emessa l'ordinanza di non esecuzione delle opere, con relativa trasmissione dell'atto alla Polizia locale entro al massimo il giorno successivo. La pratica viene quindi archiviata fra quelle respinte e il procedimento si conclude in un tempo stimato mediamente entro diciotto giorni dalla presentazione dell'istanza. Con ciò, si stima che l'archiviazione del procedimento di DIA avvenga comunque entro i venti giorni, ossia con un margine di almeno un'ulteriore decina di giorni rispetto alle scadenze previste dalla legge.

COMUNE DI		SPORTELLO UNICO DELL'EDILIZIA - SUE - DIA Presidio delle attività di trasformazione edilizia del territorio - Cura tutti rapporti fra il privato, l'Amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio; costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso; fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte; acquisisce altresì presso le amministrazioni competenti i relativi pareri, anche mediante conferenza di servizi.						codifica	
MONZA		Responsabile di Processo: Pescatore Pasquale							
ATTIVITA'	SPORTELLO UNICO DELL'EDILIZIA		SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI		ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio	Tempo cumulato	NOTE	
	Back Office	Responsabile Procedimento	Dirigente del Settore Governo del Territorio	Polizia Locale					
1	Inizio Sotto Procedimento Denuncia di Inizio Attività Edilizia	DENUNCIA INIZIO					0	0	
2	Numerazione Istanza						1	1	
3	Documentazione Completa						4	5	
4	Richiesta Documenti/Aggiornamento						1	6	
5	Aggiornamento						suspensione		
6	Aggiornamento Validato						suspensione		
7	Referto istruttorio						9	15	
8	Esito Referto						1	16	
9	Calcolo/Verifica Contributo di Costruzione						1	17	
10	Notifica Contributo di Costruzione						1	18	
11	Preso d'Atto Denuncia di Inizio Attività						2	20	
12	Ordinanza di non esecuzione Opere						1	17	
13	Trasmissione Polizia Locale						1	18	
14	Registrazione Registro Permessi di Costruire						0	20	
15	Fine Sotto Procedimento Denuncia di Inizio Attività Edilizia						0	20	

Altra pratica frequente del SUE è la SCIA che prevede interventi edilizi, il cui procedimento è ricostruito nella Figura 8. Come nel caso della DIA, l'istanza è presentata in forma cartacea, previa corresponsione dei diritti di istruttoria e dell'imposta di bollo, e i primi passaggi del procedimento, che avvengono entro un paio di giorni, prevedono (oltre a eventuali incontri preliminari del richiedente con gli addetti del SUE) la numerazione e la verifica di completezza della pratica. Così che al massimo entro il quarto giorno dalla sua presentazione si possa procedere alla richiesta delle eventuali integrazioni necessarie. Trascorso il tempo concesso al richiedente per ovviare alle eventuali lacune della pratica, durante il quale la decorrenza dei termini viene sospesa, entro i successivi quattro giorni l'istruttoria viene ripresa. Giunti così all'ottavo giorno dalla presentazione dell'istanza, entro un ulteriore giorno si procede a emettere il referto definitivo. Nel caso di refertazione positiva, il procedimento si conclude con l'archiviazione della pratica. E ciò viene stimato avvenga mediamente entro il decimo giorno dalla sua presentazione. Viceversa, nel caso di esito negativo del referto, viene immediatamente emessa ordinanza di ripristino, che entro un giorno viene firmata e trasmessa alla Polizia locale affinché si occupi della sua esecuzione. Si stima quindi che l'archiviazione del procedimento di DIA avvenga entro una decina di giorni, a prescindere dal fatto che il referto sia positivo o negativo, con un margine di almeno una ventina di giorni rispetto alle scadenze previste dalla legge¹⁴.

¹⁴ Si consideri che entro i trenta giorni successivi alla presentazione dell'istanza, l'ufficio proposto a svolgere i controlli sulla SCIA conclude la verifica della sussistenza dei diversi requisiti e presupposti richiesti dalla normativa, nonché dagli strumenti territoriali e urbanistici pertinenti per l'esecuzione dell'intervento.

ATTIVITA'	SPORTELLINO UNICO DELL'EDILIZIA		SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI		ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI
	Back Office	Responsabile Procedimento	Dirigente del Settore Governo del Territorio	Polizia Locale					
1 Inizio Sotto Procedimento Segnalazione Certificata di Inizio Attività Edilizia	SEGNALAZ. INIZIO						0	0	
2 Numerazione Istanza							1	1	
3 Documentazione Completa							2	3	
4 Richiesta Documenti/ Aggiornamento							1	4	
5 Aggiornamento							sospensione		
6 Aggiornamento Valido							sospensione		
7 Referto istruttorio							4	8	
8 Esito Referto							1	9	
9 Ordinanza Ripristino							0	9	
10 Firma Ordinanza Ripristino							1	10	
11 Trasmissione Polizia Locale							0	10	
12 Fine Sotto Procedimento Segnalazione Certificata di Inizio Attività Edilizia							1	10	

Si noti come nel caso della SCIA edilizia i tempi di trattamento della pratica risultino più brevi di quelli della DIA. In primo luogo, perché il via alle attività di costruzione prevede si disponga della presa d'atto della stessa DIA e della conseguente definizione del contributo di costruzione. In secondo luogo, perché la SCIA implica l'avvio delle attività contestualmente alla presentazione dell'istanza, e ciò fa sì che se - per qualsiasi motivo - si dovesse rendere necessario un adeguamento delle condizioni di esercizio dell'attività, tale adeguamento dovrebbe avvenire il prima possibile, onde evitare che attività già in corso, giuridicamente avviabili già in corrispondenza della presentazione dell'istanza, possano produrre conseguenze difficilmente reversibili o recuperabili - per il titolare dell'istanza o per soggetti terzi - in caso di interruzione dell'attività.

Procediamo ora confrontando le tre differenti modalità di rilevazione dei tempi di evasione delle pratiche, cioè a dire il tempo di evasione medio determinato sul numero di pratiche archiviate dallo sportello nel corso di un anno - in forma cartacea e telematica -, quello calcolato sul numero di pratiche presentate al solo portale telematico nel corso di un anno - riferendosi alle pratiche trattate nel corso di quello stesso anno -, e quello ricavato dall'analisi - supportata da diagramma di flusso - delle diverse fasi costitutive di un procedimento amministrativo tipo. Un confronto utile a evidenziare come nell'analisi delle tempistiche delle pratiche amministrative si sia costretti a fare i conti con una straordinaria variabilità dei dati. Consideriamo a tale proposito la Tabella 9, dove sono sintetizzate le stime dei tempi di evasione delle pratiche rispetto alle tre diverse fonti di rilevazione utilizzate.

In particolare, *per quel che concerne la SCIA*, emerge che nel 2014 si registra un significativo scostamento del dato relativo al complesso delle pratiche (cartacee e digitali), pari a 42,5 giorni, rispetto a quello stimato attraverso il portale telematico (sole pratiche digitali), uguale a 32 giorni. Nel 2015, invece, il dato complessivo e quello inerente il solo portale telematico coincidono, essendo pari a 37 giorni circa. E se, da un lato, il dato determinato attraverso l'analisi di processo - uguale a 32 giorni - coincide con il risultato ottenuto attraverso il portale telematico nel 2014, dall'altro esso si discosta di poco, cioè di soli 5 giorni, da quello fatto registrare nel 2015 sia dallo sportello nel suo complesso sia dal portale telematico. Perciò se possiamo ritenere che la convergenza tra il dato del portale telematico e quello complessivo sia dovuto a un sostanziale allineamento fra il trattamento delle pratiche in formato cartaceo e quello delle pratiche digitali, la limitata differenza che si registra fra la stima realizzata attraverso l'analisi di processo e quella derivante dal portale telematico può considerarsi

sostanzialmente trascurabile. Possiamo quindi concludere che, nel caso di una SCIA per la quale non siano necessarie particolari integrazioni, il tempo medio di evasione vari sostanzialmente fra i 32 e i 37 giorni. Viceversa, qualora tali integrazioni siano necessarie, il tempo di trattamento della pratica, stimato attraverso l'analisi di processo, può aggirarsi fra i 54 e i 56 giorni, ovvero concludersi a ridosso delle scadenze previste dalla legge. Al di là dei tempi medi, occorre però osservare che la stragrande maggioranza delle SCIA presentate attraverso il portale telematico si riesce a concludere entro due soli giorni dalla presentazione dell'istanza. Inoltre, il 50% delle pratiche di questo tipo viene evaso entro 21 giorni, arrivando invece fino a 45 giorni per quel che concerne il terzo quartile della distribuzione, ovvero fra il 50% e il 75% del complesso delle istanze presentate. Ciò mette in luce una variabilità dei tempi di evasione della SCIA piuttosto elevata, che anche soltanto per un numero limitato di casi, equivalente al 7% circa del totale, comporta tempi di trattamento dagli 89 ai 150 giorni. Per quanto riguarda il procedimento ordinario ex art. 7, le stime derivanti dalle diverse fonti di rilevazione presentano una varietà ancora maggiore. Nel 2014 il dato relativo al complesso delle pratiche (cartacee e digitali) è pari a 74 giorni, contro i 54 giorni circa delle pratiche pervenute attraverso il portale telematico. Nel 2015, così come verificato per la SCIA, anche il procedimento ordinario ex art. 7 presenta un allineamento delle tempistiche fra portale telematico e dato complessivo, con un tempo di 62 giorni. Anche in questo caso, è facile osservare come il trattamento delle pratiche secondo modalità cartacea abbia influito negativamente sui tempi medi di evasione, e come la riduzione delle pratiche trattate in modalità cartacea abbia favorito un complessivo allineamento delle tempistiche. Inoltre, possiamo verificare come un procedimento ordinario ex art. 7, qualora non richieda integrazioni e non necessiti della convocazione della Conferenza dei servizi, possa concludersi anche entro 5 giorni. Ciò tuttavia non toglie che, quanto meno dal punto di vista dei valori medi, queste tempistiche estremamente esigue possano significativamente incrementarsi, fino a raggiungere i cinquanta o sessanta giorni. Tempi medi che sono chiaramente influenzati dalla presenza di pratiche più complesse, ovvero che richiedono integrazioni o che impongono all'amministrazione comunale la convocazione della Conferenza dei servizi. Del resto, la sorte più frequente per i procedimenti presentati attraverso il portale telematico è quella di concludersi intorno al mese, stando ai dati del 2014 (29 giorni) e del 2015 (36 giorni). In tal senso, il dato rilevato attraverso l'analisi di processo, pari a 29-30 giorni, corrisponde sostanzialmente a quello derivato dal portale telematico. Laddove invece, nel caso di procedimenti che richiedano integrazioni, imponendo al tempo stesso la convocazione della Conferenza dei servizi, magari anche per più di una volta, la stima ricavata dall'analisi di processo varia fra i 60 e i 100 giorni, risultando ben più elevata del dato medio ricavato dall'elaborazione statistica sul portale telematico. Anche qui, comunque, gioca un ruolo cruciale l'elevata variabilità delle tempistiche connessa alle peculiarità della pratica, tant'è che la stragrande maggioranza dei procedimenti si conclude a cavallo di un mese (tra i 29 giorni del 2014 e i 36 giorni del 2015), mentre il 50% delle pratiche presentate al portale telematico viene evaso entro una cinquantina di giorni.

	SCIA 2014	SCIA 2015	ORDINARIO 2014	ORDINARIO 2015		
Fonti di rilevazione						
<i>Pratiche totali (comprese cartacee)</i>	42	37	74	62		
<i>Pratiche presentate attraverso il portale telematico</i>						
Tempo medio	32	37	54	62		
Tempo più frequente (Moda)	2	2	29	36		
	SCIA senza integr.	SCIA con integr.	ORD senza integrazioni	ORD con integrazioni	ORD con Confer. servizi	ORD con Confer. servizi e integrazioni
<i>Analisi di processo (su procedimento amministrativo)</i>	32	54-56	max. 5	29-30	59-60	99-100

Tabella 9. Tempistiche delle pratiche in base alle fonti di rilevazione (SUAP Monza)

Infine, uno sguardo di insieme sempre alla Tabella 9, in cui vengono riepilogate le tempistiche di evasione delle pratiche rispetto alle diverse fonti di rilevazione, permette di evidenziare quattro importanti dinamiche più generali. *In primo luogo*, possiamo osservare come la variabilità delle tempistiche cresca con la complessità delle pratiche. In particolare, la variabilità è assai più elevata nel caso del procedimento ordinario ex art. 7 di quanto non lo sia nel caso della SCIA, e ciò - con tutta probabilità - si deve al fatto che il primo tipo di pratica presenta un grado di complessità superiore. Ne è chiaramente esempio la SCIA, che nel caso in cui richieda integrazioni di documentazione, vede aumentare i tempi di evasione in maniera considerevole, fino a quasi sessanta giorni (fra i 52 e i 56 giorni, per la precisione).

In secondo luogo, è facile vedere come il portale telematico favorisca sostanzialmente una maggiore uniformità nel trattamento delle pratiche stesse. Infatti, l'incremento nell'uso del portale, e quindi il ricorso sempre più frequente alla presentazione dell'istanza in modalità digitale, produce fra il 2014 e il 2015 non solo una minore incidenza delle pratiche presentate in modalità cartacea, ma anche una convergenza nei tempi di evasione delle pratiche fra le attività dello sportello nel suo complesso e quelle del portale telematico. Nel 2015, infatti, i tempi medi di evasione sia della SCIA sia del procedimento ordinario ex art. 7 sono rispettivamente pari a 37 e a 62 giorni, tanto per le pratiche sottoposte al portale telematico quanto per quelle consegnate in forma cartacea presso lo sportello unico.

In terzo luogo, il trattamento della SCIA, quando non richiede integrazioni successive alla presentazione dell'istanza, sembra corrispondere a tempi di evasione che, rispetto alle differenti modalità di rilevazione e stima dei tempi stessi, mostrano una maggiore coerenza interna. In particolare, se le pratiche trattate dallo sportello nel suo complesso, e quindi incluse quelle cartacee, richiedono mediamente una decina di giorni in più di quelle espletate attraverso il portale telematico (42 giorni contro 32), tale tempo medio - che fra il 2014 e il 2015 passa da 32 a 37 giorni - trova corrispondenza nella valutazione delle tempistiche realizzata attraverso l'analisi di processo che a sua volta, nel caso in cui l'istanza non richieda successive integrazioni, si attesta su una trentina di giorni (32 per la precisione). Diverso è invece il caso della SCIA che richieda successive integrazioni, che stando alla stima determinata attraverso l'analisi di processo può anche arrivare - come si è già detto - a quasi 60 giorni.

In quarto luogo, proprio a causa della variabilità delle tempistiche, il dato inerente il tempo medio di evasione, al di là della fonte attraverso la quale viene determinato, non è sufficientemente esaustivo ai fini della comprensione delle dinamiche di funzionamento dello sportello unico. Come si vede chiaramente dai tempi inerenti il 50% delle pratiche trattate (equivalente alla mediana della distribuzione di frequenze dei tempi di evasione) e da quelli relativi al maggior numero di pratiche affrontate (equivalente alla moda della distribuzione di frequenza dei tempi di evasione), il valore medio deve essere considerato soltanto un dato tendenziale, che singolarmente preso rischia di non essere in grado di fornire una chiara misurazione del fenomeno che stiamo studiando. Così, per esempio, è facile osservare che il tempo relativo al trattamento del 50% delle pratiche è significativamente più basso di quello medio, sia per la SCIA sia per il procedimento ordinario ex art. 7. Si verifica così che, al di là del suo tempo medio di evasione, la metà delle SCIA viene trattata al massimo entro una ventina di giorni o poco più, mentre la stragrande maggioranza delle pratiche di quel tipo viene sostanzialmente evasa entro un paio di giorni. Lo stesso si può dire a proposito del procedimento ordinario ex art. 7, soprattutto nel 2015, per il quale la metà delle istanze viene a concludersi entro 43 giorni, così come la stragrande maggioranza delle pratiche di quel tipo si conclude al massimo fra i 29 (nel 2014) e i 36 giorni (nel 2015).

Se poi guardiamo, al di là della fonte di rilevazione e di stima del dato, alle tempistiche che sono più elevate, cioè fra i 52 e i 56 giorni nel caso della SCIA con integrazioni, e i 95 giorni nel caso del procedimento ordinario ex art. 7, verifichiamo come i tempi di evasione delle pratiche tendenzialmente non superino comunque i termini previsti dalla legge. Soltanto esaminando nel dettaglio la distribuzione dei tempi di evasione - della SCIA e del procedimento ordinario ex art. 7 - fra il 2014 e il 2015, si nota che in un numero molto limitato di casi, relativo a non più del 3% delle pratiche complessivamente trattate dal portale telematico, il numero di giornate lavorative supera di gran lunga i termini previsti dalla legge. In queste circostanze, infatti, il tempo massimo richiesto varia fra i 153 giorni della SCIA nel 2014 e gli oltre 200 giorni del procedimento ordinario ex art. 7 nel 2015. Anche se possiamo legittimamente considerare queste osservazioni come dei veri e propri *outlier*, ossia delle rilevazioni che rispetto al complesso dei dati presi in esame presentano i tratti tipici di un'anomalia.

10.2 Il SUAP di Firenze: un modello "puro" di sportello telematico

Il Comune di Firenze, a partire dal giugno 2011, avvia e realizza l'informatizzazione e la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, dislocandoli su una piattaforma telematica di cui l'amministrazione disponeva fin dal 2001. Il trasferimento sulla piattaforma viene ultimato nel giugno 2012 e da allora tutte le materie di competenza del Servizio Attività Produttive, a partire dalle pratiche amministrative di autorizzazione delle attività stesse, vengono gestite attraverso il portale. Per questo motivo, lo sportello unico dell'amministrazione fiorentina

può oggi considerarsi uno dei pochi casi in Italia - se non l'unico - di sportello telematico "puro". Anzitutto perché si tratta di uno sportello unico nativo, che cioè nasce direttamente sul portale, che nel corso di qualche anno riesce ad assorbire completamente le attività di autorizzazione. In secondo luogo, perché con il progressivo passaggio delle pratiche amministrative dalla modalità cartacea a quella digitale, il portale è venuto via via configurandosi come l'interfaccia principale - e oggi possiamo sostanzialmente dire l'unica - per la presentazione delle istanze. Poiché il portale telematico è una piattaforma realizzata in esclusiva per il Comune di Firenze da una società di software, l'amministrazione comunale gestisce le sue pratiche al di fuori dalla piattaforma *Impresainungiorno*. La società che ha realizzato il portale ne conserva i diritti proprietari, gestendone la manutenzione ordinaria periodica e quella straordinaria. Tuttavia gli addetti del SUAP dispongono dei privilegi necessari per la configurazione e le modifiche del programma che gestisce la piattaforma, oltre che per l'aggiornamento delle procedure e la gestione delle modalità di disegno del campione per i controlli a posteriori. Allo stato attuale, quasi tutti gli uffici che rilasciano autorizzazioni per le attività produttive fanno capo al SUAP e lavorano attraverso il portale telematico, anche se sono organizzati all'interno di diverse sezioni. L'eccezione di maggior rilievo riguarda il commercio su area pubblica relativo alle attività di ambulante, che per ragioni peculiari alle attività stesse non si è ancora organizzato nella modalità dello sportello unico. Le pratiche amministrative inerenti i principali insediamenti stabili di tipo commerciale vengono invece trattate esclusivamente attraverso il portale telematico. Si tratta, al tempo stesso, delle attività produttive più consistenti in termini numerici, quali il commercio in sede fissa, a partire dagli esercizi di vicinato, le strutture ricettive, la distribuzione dei carburanti, le attività estetiche, l'artigianato non alimentare, la somministrazione di alimenti e bevande, la vendita di generi alimentari, la panificazione. Ed è in particolare su queste pratiche che si concentrerà la nostra analisi. Perché attraverso il loro esame sarà possibile comprendere al meglio il funzionamento del SUAP, rispetto alla sua capacità di sfruttare al massimo le potenzialità offerte dal portale telematico. In questo senso, lo studio del SUAP fiorentino sarà prevalentemente rivolto all'analisi delle modalità di trattamento delle SCIA relative alle suddette attività produttive. Il procedimento ordinario ex art. 7, le cui caratteristiche sono molto simili e relativamente omogenee, a prescindere dall'amministrazione comunale presa a riferimento, verrà preso in considerazione soltanto in maniera marginale. Peraltro, da qualche anno l'amministrazione comunale di Firenze, per decisione politica della Giunta, ha stabilito di sospendere la concessione di autorizzazioni per l'insediamento di grandi strutture di vendita. Con ciò, per quel che riguarda il SUAP di Firenze, il procedimento ordinario ex art. 7 si applica pressoché esclusivamente alle autorizzazioni relative alle medie strutture di vendita e all'insediamento di impianti di erogazione dei carburanti.

Ma prima di passare all'analisi delle pratiche e delle loro tempistiche di evasione occorre osservare che, rispetto al Comune di Monza, l'organizzazione dello sportello unico messa in atto dall'amministrazione comunale fiorentina è assai più articolata. Firenze, a differenza di Monza, è anche capoluogo di regione, e inoltre ha un numero di abitanti superiore al doppio del capoluogo di provincia della Brianza, che peraltro viene ulteriormente ingrossato per larga parte dell'anno da una straordinaria presenza turistica¹⁵. Tutti fattori che concorrono a fare la differenza con Monza, e che trovano inevitabilmente conseguenze anche nella complessità e nell'articolazione del modello organizzativo adottato dall'amministrazione comunale. Se quindi è vero che, in generale, il SUAP di Monza e quello di Firenze rispondono entrambi a un modello organizzativo di tipo centralizzato, in questo differenziandosi dal modello napoletano del SUAP diffuso, è altrettanto vero che il Servizio Attività Produttive che gestisce il SUAP del Comune di Firenze si differenzia in una molteplicità di sezioni, che non trova corrispondenza nell'organizzazione del SUAP di Monza. Un ulteriore aspetto che genera ovvie conseguenze sulle possibilità di comparazione fra la realtà monzese e quella fiorentina. E che, da un punto di vista pratico, rappresenta un'ulteriore ragione per circoscrivere la nostra analisi al solo ambito delle pratiche amministrative più numerose, ovvero più frequenti, per come sono presenti nei diversi sportelli.

La Tabella 10 riepiloga il volume di pratiche amministrative trattate, nel corso degli ultimi due anni, da parte del SUAP del Comune di Firenze, per quel che riguarda i principali insediamenti stabili di tipo commerciale e i tipi di intervento più frequenti, con riferimento sia a quelle che vengono processate direttamente dal portale telematico sia a quelle che vengono inoltrate all'amministrazione comunale attraverso PEC. È dapprima interessante osservare come l'ordine di grandezza dei numeri sia all'incirca dieci volte superiore rispetto a quello del SUAP del Comune di Monza. E si deve, a tale proposito, rammentare che il nucleo di pratiche sottoposte all'analisi nel caso

¹⁵ Secondo i dati ISTAT del 2012, la popolazione residente di Firenze ammonta a 361.679 persone, mentre quella di Monza è pari a 120.184 persone. Il numero di abitanti della prima è perciò circa tre volte quello della seconda. Senza dimenticare che su Firenze, che è una delle più frequentate città d'arte italiane, grava per larga parte dell'anno una popolazione turistica di straordinarie proporzioni. Stando ai dati più recenti del Centro studi turistici di Firenze, infatti, nel solo 2015 la città ha fatto registrare 13,6 milioni di presenze, con un incremento del 4,8% sull'anno precedente.

del SUAP di Firenze, pur essendo ampiamente rappresentativo di quella realtà, non esaurisce l'insieme delle istanze gravanti su quello stesso sportello. E ciò a maggior ragione rende ancor più evidente la differente scala organizzativa e gestionale che contraddistingue lo sportello fiorentino rispetto a quello di Monza. Ciò serve a tenere presente quanto i casi che stiamo prendendo in considerazione con la nostra ricerca si contraddistinguono per essere molto differenti fra loro. In particolare, fra il 2014 e il 2015 si assiste a un aumento delle SCIA per il comparto considerato pari circa all'8%. Fra di esse, spiccano per consistenza numerica le istanze inerenti le nuove aperture, oltre rispettivamente le 2500 nel 2014 e le 2800 nel 2015, nonché i subentri, che si attestano intorno alle 1500, pur facendo registrare una lieve flessione fra il 2014 e il 2015. Si deve infine notare che la categoria "Altro", quella che annovera il maggior numero di pratiche, stabilmente oltre le 3500, racchiude in verità diversi tipi di istanze, la maggior parte delle quali riguardano adempimenti di varia natura, quali pareri preventivi e procedimenti tecnici, come l'autorizzazione all'uso del suolo pubblico e le insegne pubblicitarie, oltre a richieste di accesso agli atti e comunicazioni non dovute all'amministrazione comunale. Per quel che invece concerne l'andamento del procedimento ordinario ex art. 7, possiamo osservare come anche in questo caso il volume delle istanze trattato sia relativamente stabile, restando oltre le 5000 istanze sia nel 2014 sia nel 2015.

	2014	2015	2014	2015
Tipo di procedimento	SCIA	SCIA	ORDINARIO	ORDINARIO
Origine	I-SUAP e PEC	I-SUAP e PEC	I-SUAP	I-SUAP
Tipo di intervento	N. Pratiche	N. Pratiche	N. Pratiche	N. Pratiche
Non rilevato	46	85	8	10
Altro	3551	3717	5320	5172
Apertura	2592	2831	200	198
Cessazione	1081	1321	0	0
Modifiche	386	501	0	0
Subentro	1566	1498	3	2
Totale	9222	9953	5531	5382

Tabella 10. Pratiche inviate al portale telematico o inoltrate tramite PEC¹⁶

A questo punto, come si è già avuto modo di dire, la nostra ricerca si concentra sull'analisi delle procedure attraverso le quali il SUAP di Firenze tratta le SCIA del comparto sopra menzionato¹⁷. E poiché il SUAP fiorentino opera pressoché esclusivamente attraverso il portale telematico, tale analisi verrà condotta a partire da una base dati ricavata dalla rilevazione su dati aggregati reperiti tramite la piattaforma informatica che gestisce il portale stesso (fonte B) e dallo studio - supportato da diagramma di flusso - delle diverse fasi o passaggi in cui si può analiticamente suddividere il procedimento amministrativo di ciascuna pratica (fonte C).

Per quel che riguarda i dati del 2014 e 2015 forniti direttamente dal portale telematico, nella Tabella 11 sono illustrati, per ciascun tipo di pratica dei comparti di attività presi in considerazione, i tempi medi, oltre a quelli inerenti il 50% delle pratiche in questione (indicati come tempi mediani), stimati rispetto alla differenza in giorni fra la data di presentazione dell'istanza e quella di definitiva archiviazione, corrispondente alla data in cui la pratica viene protocollata. Ciò in conseguenza del fatto che il SUAP del Comune di Firenze considera una pratica definitivamente chiusa, a meno di eventuali lacune di ordine formale, oppure di segnalazioni di irregolarità provenienti dai soggetti autorizzatori esterni, nel momento stesso in cui il portale, a seguito della presentazione della pratica stessa, procede al suo protocollo¹⁸. In tal senso, ed è questa la caratteristica distintiva del SUAP di

¹⁶ Per le seguenti attività: commercio sede fissa, esercizi vicinato, strutture ricettive, distribuzione carburanti, acconciatori ed estetiste, industria e artigianato non alimentare e alimentare, somministrazione e vendita alimenti, panificazione.

¹⁷ Per quel che concerne il procedimento ordinario ex art. 7, poiché per caratteristiche proprie è solito assumere una configurazione molto simile nelle diverse amministrazioni comunali, e in particolare ciò accade anche rispetto ai Comuni di Monza e Firenze, dedicheremo uno spazio a rappresentare la procedura in questione in una parte successiva del nostro rapporto di ricerca.

¹⁸ Nel caso in cui un soggetto esterno all'amministrazione comunale e titolare di un'autorizzazione proceda alla segnalazione di una qualche irregolarità, il procedimento relativo alla pratica in questione si interrompe, attivando una procedura diversa

Firenze, il controllo formale dell'istanza viene quasi interamente “delegato” al portale telematico, e una volta che questo è stato effettuato automaticamente, alla pratica viene attribuito un numero di protocollo e con questo atto formale essa viene definitivamente archiviata. Rispetto a questa procedura, completamente informatizzata, decisivo risulta essere il modo in cui il controllo di regolarità formale viene effettuato attraverso il ricorso ai campi obbligatori, che la piattaforma indica al soggetto richiedente come condizioni necessarie per la corretta presentazione dell'istanza, in assenza delle quali la pratica stessa viene respinta in automatico dal sistema. In tal senso, il controllo attraverso i campi obbligatori corrisponde sostanzialmente al 95% del controllo di congruità formale dell'istanza, lasciando in carico all'operatore soltanto il restante 5%. Il sistema è predisposto per visualizzare la presenza delle firme digitali richieste dalla modulistica, oltre che per visualizzare in anteprima i documenti in formato PDF (*Adobe Acrobat Reader*) in modo da consentire agli addetti del SUAP un rapido controllo dei contenuti digitali dell'istanza. Per i campi liberi, che corrispondono principalmente alla presenza di autocertificazioni e che il sistema non è predisposto a verificare, gli addetti del SUAP provvedono a una verifica diretta. Utilizzando al meglio le potenzialità del portale digitale, il controllo di regolarità formale viene effettuato in tempi estremamente rapidi. Grazie a questa forma di controllo, le eventuali richieste di integrazione vengono ridotte ai minimi termini, riguardano pressoché esclusivamente i campi rimasti incompleti e le istanze presentate via PEC. Al netto, ovviamente, delle segnalazioni di irregolarità o lacune provenienti dai soggetti autorizzatori esterni all'amministrazione comunale. Ma in quel caso, come vedremo, si attiva una procedura specifica. In questo modo, come si può vedere anche dalla Tabella 11, i tempi medi di trattamento delle istanze restituiti dal sistema sono dell'ordine di una giornata, massimo una giornata e mezza. Così come i tempi di trattamento della maggioranza delle istanze, che sono indicati come tempi mediani, arrivano al massimo ai due giorni.

Tipo di attività	2014		2015		2014		2015	
	N. tot.	Tempi medi	Portale	PEC	N. tot.	Tempi medi	Portale	PEC
ACCONCIATORI ESTETISTE	569	1,5	233	304	681	1,3	402	235
CARBURANTI, COMMERCIO								
DETTAGLIO	2852	1,4	1070	1436	2900	1,3	1538	920
COMMERCIO INGROSSO	17	1,7	6	11	44	1,3	30	9
COMMERCIO SEDE FISSA	2063	1,4	955	1098	2046	1,4	1280	663
IND. ARTIG. ALIMENTARE	87	1,4	28	56	70	1,2	38	32
IND. ARTIG. NON ALIMENTARE	43	1,9	21	5	26	0,96	21	3
SOMMINISTRAZIONE E								
PANIFICAZIONE	2507	1,2	2192	568	2760	1	1864	568
STRUTTURE RICETTIVE	1084	1,4	1058	368	1426	1,4	1058	335
Totale	9222		5563	3846	9953		6231	2765

Tabella 11. Profili di pratiche. Tempi medi, Tipi di pratiche e procedimenti (SUAP Firenze)

A questo punto, consideriamo la stima che si riferisce alla ricostruzione della procedura - passaggio per passaggio e con il supporto di diagrammi di flusso - concernente il trattamento della SCIA. Il diagramma di flusso rappresentato in Figura 12.a illustra i singoli passaggi compiuti dalla procedura informatica, con l'eventuale supporto degli addetti del SUAP, per il trattamento della pratica, in rapporto ai corrispondenti tempi di lavorazione. Ovviamente, e come già specificato in sede introduttiva, il tempo decorre a partire dal primo passaggio, corrispondente alla presentazione della pratica attraverso il portale telematico. A questa attività possono accedere i diversi attori (singolo esercente, così come imprese, associazioni, commercialisti, agenzie per l'impresa purché muniti di delega) che si siano preventivamente autenticati tramite *username* e *password* fornite dal portale stesso. Il sistema, in questo senso, funge da interfaccia fra gli operatori istituzionali che sono tenuti a fornire i pareri necessari all'autorizzazione dell'attività produttiva oggetto di istanza e gli utenti esterni, i cosiddetti richiedenti, che in qualunque momento potranno controllare lo stato di avanzamento della propria

che, come avremo modo di vedere più avanti dall'analisi delle diverse fasi del processo amministrativo, prevede la richiesta di regolarizzazione, attraverso la produzione di documentazione integrativa, al soggetto richiedente, oppure la definitiva archiviazione dell'istanza con giudizio negativo. In questi casi, la piattaforma registra la richiesta di documentazione integrativa comunicata al soggetto richiedente e riapre la pratica per il tempo necessario all'acquisizione di tale documentazione, oppure codifica la pratica come respinta, cioè come “chiusa negativamente”.

pratica, oltre che ricevere ed effettuare comunicazioni con l'amministrazione comunale. La modulistica necessaria alla presentazione delle istanze è disponibile direttamente on line. È previsto il pagamento di diritti di istruttoria e imposta di bollo, e sempre attraverso il portale telematico si effettuano gli eventuali pagamenti verso le autorità competenti per il processo autorizzativo diverse dall'amministrazione comunale. Com'è possibile vedere nel diagramma di flusso, la verifica di regolarità della pratica è effettuata sostanzialmente in modalità informatica, utilizzando al meglio - come si è detto - la tecnica dei campi obbligatori e le procedure di lettura digitale messe a disposizione dal portale, sia per le informazioni che è indispensabile fornire sia per gli allegati necessari alla procedura. Il processo di analisi della pratica alla sua ricezione prevede anche la segnalazione automatica al richiedente dell'incompletezza della propria istanza, attraverso meccanismi di sospensione della procedura di caricamento, con corrispondente richiesta di integrazione della documentazione caricata sul portale. In tal senso, le verifiche di regolarità formale della pratica sono di due tipi. Un primo tipo riguarda le attività compiute in automatico dal portale, utilizzando la presenza di campi obbligatori e la verifica visualizzata delle firme digitali. Un secondo tipo concerne l'attività di riscontro diretto da parte degli addetti del SUAP, che si occupano di verificare i contenuti dei campi di libera compilazione e di prendere visione in rapida anteprima della pratica. Con ciò, in presenza di lacune che necessitino di integrazioni, in particolare per la parte relativa ai campi di libera compilazione, il sistema prevede la possibilità che l'operatore richieda l'invio di un messaggio di non rilevabilità dell'istanza. Nell'arco di un giorno o al massimo due dalla presentazione dell'istanza, il sistema provvede ad emettere i riferimenti di protocollo della stessa, nonché l'invio al soggetto richiedente di ricevuta da parte del portale telematico. Conclusi questi passaggi, il sistema provvede automaticamente alla trasmissione digitale dell'istanza alle autorità competenti per le procedure autorizzative, e cioè amministrazioni pubbliche diverse dal comune, quali Archivi del Tribunale e della Prefettura, ARPA, ASL, Camera di Commercio e Provincia, che hanno stabilito una procedura di cooperazione applicativa direttamente gestita attraverso il portale telematico. Tale procedura permette la ricostruzione in formato digitale della pratica completa di allegati e il suo inoltro all'indirizzo del soggetto autorizzativo esterno. Nel caso dei soggetti che non hanno ancora provveduto alla digitalizzazione delle proprie procedure burocratiche, come per esempio il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, l'invio avviene tramite PEC.

COMUNE DI	SCIA EX ART. 6 - DPR 160/10 - modalità INDIRETTA con segnalazioni di irregolarità										codifica	Rev. 00/2014				
FIRENZE	Responsabile di Processo: Domenico															
ATTIVITA'	SOGGETTI INTERNI							SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI	ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio (s)	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI			
	DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE	SERVIZIO SUAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO,	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI	INCARICATO									
1													1	1	Il programma prevede campi obbligatori sia per le informazioni che per gli allegati necessari, oltre alla verifica visualizzata della firma digitale. La ricevuta di correttezza formale della Scia abilita l'immediato avvio	modulistica disponibile on line con pagamento diritti istruttoria e imposta di bollo, nonché
2													1	2	La trasmissione della pratica avviene in cooperazione applicativa e per via digitale. Con i soggetti non adeguatamente	
3													1	3	Le segnalazioni di irregolarità da parte dei soggetti autorizzatori esterni all'amministrazione	
4													0	2		
5													regolarizzazione max 10	entro 12		
6													entro termini legge	entro termini legge		
7													entro termini legge	entro termini legge		
8													entro termini legge	entro termini legge		

Si osservi che, secondo quanto disposto dalla legge in materia di SCIA, la singola istanza viene a tutti gli effetti considerata conclusa già in seguito alla verifica di regolarità formale immediatamente conseguente alla sua presentazione e quindi dalla corrispondente data di iscrizione a protocollo. In questo senso, il modello operativo del SUAP di Firenze, rispetto alle caratteristiche di funzionamento del portale, corrisponde al diagramma di

flusso illustrato nella Figura 12.b. Pertanto, a meno di segnalazioni di irregolarità provenienti dalle autorità esterne competenti per il processo autorizzativo, la pratica si intende conclusa - e appunto, in modo positivo - già a seguito della sua corretta presentazione formale. In virtù di questo principio pratico, che comunque - come si è detto - trova adeguata corrispondenza nelle disposizioni di legge, la stessa istanza rispetto alla quale qualche autorità esterna solleva obiezioni di regolarità o segnala la presenza di lacune, fino al momento della segnalazione è considerata come “positivamente chiusa”, mentre dal momento in cui avviene la segnalazione viene a seconda delle situazioni, automaticamente sospesa in attesa di integrazione o archiviata con giudizio negativo. Questo modo di procedere non comporta la possibilità di stimare correttamente un tempo entro il quale il soggetto esterno dotato di competenza autorizzativa restituisce il suo parere. O meglio, rende una stima del genere del tutto priva di significato. Facendo affidamento sulla conoscenza comune delle disposizioni normative, infatti, l'amministrazione comunale opera assumendo che ogni autorità esterna sollevi le proprie obiezioni di regolarità in tempo utile rispetto alla scadenza dei 60 giorni, rispetto ai quali è normativamente prevista la definitiva accettazione dell'istanza, a meno di gravi violazioni di legge.

COMUNE DI		SCIA EX ART. 6 - DPR 160/10 - modalità DIRETTA										codifica	Rev. 00/2014
FIRENZE		Responsabile di Processo: Domenico											
ATTIVITA'		SOGGETTI INTERNI						SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI	ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio (t)	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI
		DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE	SERVIZIO SUAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI		INCARICATO				
1	presentazione della SCIA con modalità informatica (+) protocollazione e invio ricevuta automatica con modalità telematica												
2	chiusura del provvedimento									1	2	Il programma prevede campi obbligatori sia per le informazioni che per gli allegati necessari, oltre alla verifica visualizzata della firma digitale. La ricevuta di correttezza formale della Scia	modulistica disponibile on line con inserita modalità di pagamento diritti istruttoria e imposta di bollo,

Rivogliamo ora la nostra attenzione al procedimento ordinario ex art. 7 il cui processo decisionale, nei suoi diversi passaggi, è illustrato attraverso il diagramma di flusso rappresentato in Figura 13. Il tempo decorre a partire dal primo passaggio, corrispondente alla presentazione della pratica attraverso il portale telematico. Anche in questo caso, come nel precedente, la presentazione dell'istanza può essere effettuata da diversi attori (singolo esercente, così come imprese, associazioni, commercialisti, agenzie per l'impresa purché muniti di delega), previa autenticazione sul portale tramite *username* e *password* fornite dal portale stesso. La modulistica necessaria alla presentazione delle istanze è disponibile direttamente *on line*. Anche in questo caso è previsto il pagamento di diritti di istruttoria e imposta di bollo, e sempre attraverso il portale telematico si effettuano gli eventuali pagamenti verso le autorità competenti per il processo autorizzativo diverse dall'amministrazione comunale. Una prima verifica di regolarità della pratica è effettuata in maniera automatizzata dalla stessa piattaforma del portale telematico, attraverso i campi obbligatori e la verifica visualizzata della firma digitale. In caso di pratica incompleta, il sistema invia, dietro richiesta di un addetto del SUAP, segnalazione al richiedente delle integrazioni ancora necessarie. Se viceversa la pratica risulta formalmente completa, viene automaticamente protocollata, con l'invio al richiedente di ricevuta dell'istanza attraverso il portale telematico. A questo punto, parte la verifica dei requisiti morali del richiedente stesso, ricorrendo agli archivi del Tribunale e della Prefettura, oltre che all'archivio centrale del Ministero degli Interni, in condizioni di cooperazione applicativa. La pratica viene quindi trasmessa telematicamente, oppure via PEC, alle autorità competenti per le procedure autorizzative, e cioè amministrazioni pubbliche diverse dal comune, Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, ARPA, ASL, Camera di Commercio e Provincia, alle quali si richiede entro i successivi tre giorni di procedere alla verifica dell'esistenza di eventuali carenze o lacune sostanziali evidenti e facilmente sanabili. E nel caso in cui vi sia della documentazione da integrare, entro il quarto giorno si comunica al richiedente le integrazioni necessarie, lasciandogli a disposizione una dozzina di giorni (compreso il suddetto quarto giorno) per provvedere a regolarizzare la sua istanza. Successivamente al dodicesimo giorno, una volta che la pratica è stata correttamente integrata dal richiedente in base alle richieste che gli sono state trasmesse, si procede all'invio telematico della documentazione integrativa alle autorità competenti, concedendo sei giorni per vagliare in via definitiva la documentazione, così che il procedimento possa concludersi entro il 21° giorno dalla presentazione dell'istanza (che viceversa diventa il 4° giorno qualora non fossero necessarie integrazioni), con la sua archiviazione e il rilascio dell'atto autorizzativo all'esercizio dell'attività oggetto di richiesta, ovvero con la sua archiviazione con parere negativo. Nel caso in cui la concessione delle autorizzazioni necessiti invece della convocazione di una Conferenza dei servizi - caso che peraltro si verifica con scarsa frequenza - essa avviene entro 30 giorni. E a seconda che il parere emesso dalla

Conferenza sia positivo o negativo (così concludendo il procedimento), ovvero imponga al richiedente la presentazione di ulteriore documentazione integrativa, i lavori della Conferenza stessa potranno terminare entro gli stessi 30 giorni previsti per la sua convocazione, oppure richiedere una seconda convocazione per il vaglio delle ulteriori integrazioni avvenute. In questo secondo caso, vengono concessi altri 30 giorni al richiedente per perfezionare la sua istanza, dopodiché la Conferenza dei servizi viene riconvocata per emettere il suo parere definitivo entro 10 giorni dalla presentazione da parte del richiedente della documentazione integrativa. Ciò portando alla conclusione del procedimento entro il 46° giorno dalla presentazione dell'istanza qualora la Conferenza dei servizi non richieda ulteriori integrazioni, oppure entro l'86° qualora ne richieda. In questo senso, presso il SUAP del Comune di Firenze il procedimento ordinario ex art. 7 si conclude fra i 21 giorni e gli 86 giorni, al massimo 87 giorni nel caso in cui debba essere emesso un provvedimento di diniego dell'autorizzazione, ossia nei termini di legge per quel che riguarda il primo caso, così come per il secondo, che stando alla normativa riguarda proprio i procedimenti per i quali l'acquisizione di intese, nulla osta, concerti o assensi possa richiedere anche più di 90 giorni.

COMUNE DI	PROCEDIMENTO ORDINARIO UNICO EX ART. 7 - DPR 160/10 -										codifica	Rev. 00/2014		
FIRENZE	Responsabile di Processo: Domenico													
ATTIVITA'	SOGGETTI INTERNI							SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI	ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI	
	DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE	SERVIZIO SUAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI	INCARICATO							
1											0	0	Il programma prevede campi obbligatori sia per le informazioni che per gli allegati necessari, oltre alla verifica visualizzata della firma digitale.	modulistica disponibile online con pagamento diritti istruttoria e imposta di bollo, nonché pagamenti da effettuarsi ad ogni autorità competente
2											3	3	Soggetti competenti sono uffici dell'ente, Ambiente, Edilizia, Urbanistica, Tributi, Polizia Locale. Autorità competenti non sono Amministrazioni diverse	La trasmissione della pratica avviene in cooperazione applicativa e per via digitale. Con i soggetti non adeguatamente
3											12	15		
4											1	16	La convocazione della Conferenza di Servizi avviene entro 30 giorni. Il parere emesso dalla Conferenza può essere favorevole o meno e concludere la pratica, ovvero richiedere ulteriori integrazioni	
5											1:6(integrazioni)	4:21(integrazioni)		
6											enza):30-40 (conferenza+integrazioni)	enza):86 (conferenza+integrazioni)	nel caso la Conferenza di Servizi richieda ulteriori integrazioni verranno concessi 30 giorni allutente per	
7											enza):87 (conferenza+integrazioni)			

Infine, la Tabella 14 mette a disposizione un quadro completo delle stime dei tempi di evasione del procedimento ordinario ex art. 7 rispetto alle diverse fonti di rilevazione disponibili. Elaborando le informazioni ricavabili dal portale telematico, si osserva che fra il 2014 e il 2015 i tempi medi di evasione oscillano fra i 40 e i 48 giorni. Un dato relativamente vicino a quello derivabile dall'analisi di processo nel caso in cui si renda necessaria la convocazione della Conferenza dei servizi, che è pari a 46/47 giorni. Si osserva inoltre che sia il tempo di evasione della metà delle pratiche trattate (il cosiddetto tempo mediano), sia quello che si riscontra con maggiore frequenza (il cosiddetto tempo modale) sono meno elevati del tempo di espletamento medio degli stessi procedimenti. Il primo, infatti, è stabilmente uguale a 37 giorni, mentre il secondo oscilla fra i 21 e i 22 giorni. Quest'ultimo, peraltro, è uguale al tempo ricavato dall'analisi di processo nel caso in cui sia necessaria qualche integrazione dell'istanza presentata, senza che però si debba ricorrere alla convocazione della Conferenza dei servizi. Inoltre possiamo verificare come un procedimento ordinario ex art. 7, qualora non richieda integrazioni ovvero non necessiti della convocazione della Conferenza dei servizi, possa concludersi anche entro i 4 giorni. Ciò tuttavia non toglie che, quanto meno dal punto di vista dei valori medi, queste tempistiche possano significativamente incrementarsi, fino a raggiungere - come abbiamo visto - una cinquantina di giorni. Tale variabilità è chiaramente influenzata dalla presenza di pratiche più complesse, che richiedono integrazioni o che impongono all'amministrazione comunale la convocazione della Conferenza dei servizi. Anche se l'esito più frequente del procedimento ordinario ex art. 7 è quello di concludersi entro una ventina di giorni, stando ai dati del 2014 (21 giorni) e del 2015 (22 giorni). Anche se guardiamo al dato rilevato attraverso l'analisi di processo, si evidenzia chiaramente come il tempo medio sia influenzato dalla necessità o meno di integrazioni, oltre che dal ricorso alla Conferenza dei servizi, in ragione delle volte in cui essa debba essere convocata. Nel caso di procedimenti che richiedono integrazioni, imponendo al tempo stesso la convocazione della Conferenza dei servizi,

magari anche per più di una volta, la stima ricavata dall'analisi di processo varia fra i 47 e gli 87 giorni, potendo in alcuni casi risultare ben più elevata del dato medio ricavabile dall'elaborazione statistica delle informazioni offerte dal portale telematico. Anche in questo caso, gioca un ruolo cruciale l'elevata variabilità delle tempistiche connessa alle peculiarità della pratica.

	ORDINARIO		
	2014	2015	
Fonti di rilevazione			
<i>Pratiche presentate attraverso il portale telematico</i>			
Tempo medio	40	48	
Tempo per il 50% delle pratiche (Mediana)	37	37	
Tempo più frequente (Moda)	21	22	
	ORD senza integrazioni	ORD con integrazioni	ORD con Conferenza servizi e integrazioni
<i>Analisi di processo (su procedimento amministrativo)</i>	max. 4	21	86-87

Tabella 14. Tempistiche del procedimento ordinario ex art. 7 in base alle fonti di rilevazione (SUAP Firenze)

L'approccio adottato dal SUAP di Firenze, che riesce a ridurre drasticamente i tempi di trattamento delle pratiche amministrative facendo gravare la parte più consistente dei controlli di regolarità formale sul portale telematico e responsabilizzando i soggetti esterni con potere autorizzativo rispetto a quanto disposto dalla legge, trova completamento ed efficacia attraverso l'integrazione di un sistema di monitoraggio compiuto *ex post* sulle attività oggetto di istanza, che viene realizzato periodicamente per mezzo di un processo di campionamento. Il campionamento permette di selezionare le pratiche di volta in volta sottoposte al controllo di regolarità sostanziale attraverso l'attivazione di una verifica diretta e sul campo compiuta in collaborazione con la Polizia locale. Il *campionamento* avviene per mezzo di una procedura automatizzata di sorteggio che la piattaforma informatica di gestione del portale telematico attiva alla mezzanotte del lunedì di ogni settimana. E il campionamento viene seguito ogni settimana da un addetto del SUAP diverso, che si fa carico di seguire il monitoraggio delle pratiche sorteggiate fino alla definitiva conclusione delle attività di controllo¹³. Il sorteggio è regolato sulla base di due classi: una prima classe, relativamente più ampia, che procede a selezionare il 10% delle pratiche di ogni categoria indicata; e una seconda classe, relativamente più ristretta, che procede a selezionare il 5% delle pratiche di ogni categoria indicata¹⁴. La collocazione di una categoria di pratiche nella classe al 10% o in quella al 5% avviene a opera degli addetti del SUAP. In particolare, le posizioni organizzative sono delegate a stabilire a quale classe di campionamento debba appartenere ciascuna categoria di pratiche, ovvero a derogare alle classi prestabilite indicando la necessità di un campionamento più fine o di un controllo a tappeto. È prevista anche la possibilità del passaggio di una categoria di

¹³ Dal punto di vista dei carichi di lavoro, questa modalità organizzativa comporta che ogni settimana ci siano almeno due addetti SUAP a seguire il procedere delle pratiche oggetto di monitoraggio: uno relativo alla settimana corrente, e almeno uno impegnato sulle pratiche della settimana precedente, dato che tendenzialmente le operazioni di monitoraggio si concludono entro 5-7 giorni lavorativi dal momento del sorteggio. Si tratta comunque di un dato puramente indicativo, poiché non tutte le sezioni del SUAP seguono gli stessi criteri organizzativi. E ciò rende assai difficile effettuare un'analisi sistematica, oltre che significativa, dei carichi di lavoro complessivamente correlati alle attività di monitoraggio. Risulta viceversa evidente come un'organizzazione di questo tipo implichi una sostanziale riduzione complessiva dei costi aziendali di trattamento delle pratiche amministrative, comportando comunque il rischio che dalle maglie del monitoraggio passino situazioni di irregolarità che un modello diverso renderebbe intercettabili. In tal senso, il vero limite della modalità organizzativa adottata dal SUAP di Firenze sembrerebbe consistere nella mancanza di un controllo di regolarità sostanziale a monte. Un limite al quale si potrebbe ovviare con molteplici soluzioni, non ultima una "delega" ad attori esterni, quali i professionisti delle pratiche amministrative, a esercitare un più rigido controllo sulla regolarità delle pratiche dei rispettivi clienti. Ma di questo aspetto torneremo a parlare in sede di conclusioni.

¹⁴ Da principio il SUAP procedeva con un unico campionamento, uguale per tutte le categorie di pratiche amministrative, equivalente al 10% delle istanze sorteggiate per ciascuna categoria. Successivamente, accorgendosi che alcune categorie di pratiche erano sovrarappresentate mentre altre erano sottorappresentate, si è deciso di introdurre due classi di campionamento diverse, per l'appunto del cinque e del dieci per cento.

pratiche dall'una all'altra classe, in virtù di differenti criteri di valutazione. Per esempio, quando si ritiene che all'interno di una certa categoria di pratiche originariamente sorteggiata al 5% il rischio di violazioni si sia incrementato, allora il campionamento al suo interno viene innalzato al 10%. Così come se si verifica che una certa categoria di pratiche originariamente sorteggiata al 10% è progressivamente diminuita per consistenza numerica, fino al punto di risultare sovrastimata all'interno del campione, allora il suo campionamento viene abbassato al 5%, oppure viene introdotta una diversa periodicità di campionamento¹⁵. Oppure, qualora una certa attività produttiva venga disciplinata da una nuova regolamentazione, allora il suo campionamento, almeno per un primo periodo successivo all'entrata in vigore della nuova regolamentazione, viene elevato o mantenuto al 10%. In generale, comunque, l'appartenenza di ogni categoria di pratiche alla classe di campionamento del 10% o del 5% è principalmente determinata dai rischi di violazione che sono ad essa collegati. Le classi di campionamento delle diverse categorie di pratiche vengono periodicamente verificate. Fino al punto di prevedere, nei casi a rischio particolarmente elevato, l'innalzamento della soglia di campionamento oltre il 10%, oppure il controllo a tappeto di tutti i soggetti che hanno presentato quella determinata istanza¹⁶. In ogni caso, poiché le situazioni non sono mai perfettamente prevedibili, mostrando una non comune resilienza, il SUAP ha delegato i suoi funzionari a segnalare eventuali situazioni suscettibili di un aggiornamento della classe campionaria, oltre che a procedere autonomamente alla variazione del campione di riferimento per le singole categorie di pratiche amministrative¹⁷. Ci sono infine circostanze in cui la numerosità del tipo di pratica è tale per cui la frazione di campionamento - del 5 come del 10 per cento - non riesce a raggiungere nemmeno l'unità. In questi casi, si procede comunque all'estrazione campionaria di almeno una pratica di quel tipo al fine di assicurare il monitoraggio continuo di ogni attività produttiva, anche quelle meno consistenti dal punto di vista numerico.

Il monitoraggio delle pratiche amministrative per campionamento è supportato da una metodologia di verifica periodica delle criticità che permette di aggiornare, nel corso del tempo, i livelli di attenzione nei confronti delle diverse tipologie di pratica. E che consente di tenere sotto controllo l'evoluzione delle criticità stesse nel corso del tempo. Ciò ha permesso di individuare come le criticità maggiori fossero presenti soprattutto nelle procedure di subingresso, nelle estensioni delle attività, così come nell'avvio di nuove attività commerciali, e con particolare frequenza riguardassero i requisiti morali e professionali dei richiedenti, di frequente in rapporto alla cittadinanza di tali soggetti¹⁸. Si è poi instaurata una pratica di "correzione" del campione rispetto ai campionamenti plurimi successivi. Vi sono infatti soggetti che nel corso dello stesso anno sottopongono al SUAP diverse istanze, rispetto all'apertura o alla trasformazione di molteplici attività produttive di cui sono titolari. E un meccanismo di campionamento periodico applicato in modo sistematico alle stesse categorie di pratiche produce con elevata probabilità l'estrazione reiterata - anche in momenti molto ravvicinati nel corso del tempo - di quei soggetti che, in virtù della titolarità di più attività, possono presentare al sorteggio un numero elevato di istanze. Si impone così, da un lato, un problema di occorrenza numerica (*i soggetti proponenti più istanze hanno una maggiore probabilità di essere sorteggiati*) che si incrocia, dall'altro, con un problema di valutazione della criticità intrinseca dell'attività soggetta a istanza (*non tutte le attività produttive sono uguali, e ce ne sono alcune che - al di là del soggetto proponente - presentano una maggiore criticità rispetto ad altre*). Peraltro l'esistenza di linee guida in materia di controlli¹⁹ impone una valutazione in base a un principio di proporzionalità del rischio. E commisurare l'esercizio del controllo al grado di reputazione che il soggetto proponente l'istanza è in grado di vantare significa soppesare un fattore quantitativo, quale la proporzionalità del rischio, con un fattore qualitativo, quale la reputazione personale del soggetto. Considerando anche che alcune condizioni quali i requisiti morali e professionali possono essere adeguatamente ricomprese attraverso un *rating* della reputazione del

¹⁵ È questo il caso paradigmatico dell'ambulante, rispetto al quale l'esigua numerosità ha indotto alla definizione di un campione di controllo mensile, invece che settimanale.

¹⁶ Recentemente si è verificato un caso di questo tipo con parrucchieri ed estetiste cinesi, rispetto ai quali l'aver riscontrato un'elevata propensione a commettere irregolarità ha indotto il SUAP a procedere con un controllo sistematico a tappeto, che ha interessato tutti i negozi di acconciatura ed estetica di proprietà o gestione di cittadini di nazionalità cinese. Il controllo ha interessato diversi tipi di procedimento, dall'avvio di attività, alla modifica e al subingresso, e ha di fatto permesso di ricondurre alla regolarità gli esercizi di quella tipologia commerciale.

¹⁷ Un altro interessante esempio, concerne la regolamentazione dei cosiddetti "debor", rispetto ai quali la regolamentazione adottata dall'amministrazione comunale qualche anno fa produceva, come conseguenza inattesa, un incentivo improprio al subingresso. In quel caso, emerso a seguito di una segnalazione di un funzionario del SUAP, la percentuale di campionamento dei subingressi veniva temporaneamente innalzata dal 5% al 10% per disincentivare l'uso improprio della norma.

¹⁸ In particolare, per quel che concerne i subentri si procede controllando soprattutto il titolo di subentro, la licenza, i requisiti morali e professionali del nuovo gestore, mentre la struttura non viene sottoposta a nuovi controlli, anche perché fra le autocertificazioni da rilasciare in sede di presentazione dell'istanza vi è la dichiarazione di subentrare nelle stesse condizioni del precedente titolare. Occorre poi ricordare che, in ogni caso, chi subentra modificando la struttura della locazione in cui si trova è tenuto a presentare una SCIA o una DIA. Ancora, per quel che riguarda - per esempio - il passaggio dalla vendita alla somministrazione di generi alimentari è comunque necessaria la presentazione di una nuova SCIA. Così come l'ampliamento dell'attività e l'introduzione di un ciclo di preparazione alimentare richiedono nuove autorizzazioni, a partire da quelle da parte dell'Asl, che tra l'altro è fra i soggetti autorizzatori più esigenti.

¹⁹ Si vedano le "Linee guida in materia di Controlli ai sensi dell'art. 14, comma 5 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35", che sono reperibili anche sul sito web di ANCI.

soggetto stesso, mentre altre - quali la conformità ad alcuni criteri inerenti gli aspetti peculiari dell'attività sottoposta a valutazione - non possono essere surrogate da un giudizio di reputazione sul richiedente²⁰.

In definitiva, il SUAP del Comune di Firenze si contraddistingue per essere una struttura organizzata in maniera flessibile e intelligente, capace di adattamento e resilienza, che ha deciso di interpretare in positivo le intenzioni del legislatore, al fine di sfruttare al massimo le potenzialità offerta dalla SCIA digitale e dal suo trattamento attraverso il portale telematico. In tal senso, lo sportello fiorentino si basa su una logica piuttosto semplice:

- d) assumendo che lo scopo della normativa che disciplina le autorizzazioni delle attività produttive prende le mosse da un orientamento non vessatorio nei confronti dei soggetti di iniziativa economica, che peraltro trova riscontro nell'efficacia della SCIA dal momento stesso in cui viene protocollata (comunicando al soggetto proponente l'istanza che la sua domanda è stata accettata);
- e) considerato che a fronte di una violazione di legge le autorizzazioni concesse decadono, ovvero sono comunque revocabili;
- f) dal momento in cui una data istanza è formalmente completa e al soggetto che l'ha proposta viene comunicata la sua accettazione, gli effetti della pratica si sono realizzati;
- g) a quel punto, l'unica cosa che resta da fare è verificare con controlli a posteriori che le attività autorizzate non siano compromesse da violazioni di legge o dall'assenza dei requisiti necessari al loro regolare esercizio.

Sulla base di questi pochi criteri di orientamento, il SUAP di Firenze risulta capace di assicurare un buon livello di prestazioni. Unici punti deboli del meccanismo sembrano essere quelli che riguardano la presenza di irregolarità, in prevalenza sostanziali²¹, destinate a essere individuate in una fase successiva al momento in cui la segnalazione di inizio attività diviene effettiva, vuoi perché portate alla luce dal monitoraggio *ex post*, vuoi perché denunciate dai soggetti con potere autorizzativo. Una soluzione di questo problema potrebbe venire dal riconoscimento agli attori che supportano i soggetti privati nella presentazione delle istanze di un "potere delegato" di vigilanza sulla correttezza non solo formale ma anche sostanziale dell'atto che producono e presentano per conto dei loro clienti. Lo spazio normativo per l'esercizio di questo "potere delegato" di fatto già esiste, poiché il Decreto del Presidente della Repubblica n. 159/2010 prevede che diversi soggetti, fra i quali associazioni di categoria sindacali, professionali e imprenditoriali, centri di assistenza tecnica, studi associati o associazioni di professionisti, nella forma singola o associata, possano costituirsi come Agenzia per le imprese. Laddove tale Agenzia può essere "delegata" a compiere l'istruttoria necessaria per la presentazione di un'istanza a nome di un soggetto privato e a trasmettere al SUAP la SCIA per conto di quel soggetto, unitamente a una dichiarazione di conformità che ne certifichi la conformità alle diverse condizioni richieste, costituendo atto autorizzativo per l'avvio delle attività in questione. Questo "potere delegato", favorendo un più accurato controllo *ex ante* dei contenuti e delle modalità di presentazione delle istanze al portale telematico, permetterebbe di minimizzare i vizi formali e sostanziali spesso presenti in tali istanze, e al tempo stesso consentirebbe all'amministrazione comunale (per tramite del SUAP) di concentrare i propri sforzi sulla verifica di conformità *ex post*, invece che disperdersi nella verifica di conformità *ex ante* dei contenuti formali e sostanziali delle medesime.

10.3 Il SUAP di Napoli: un modello "misto" di sportello unico diffuso sul territorio

Il Comune di Napoli, al pari di Firenze, è stato fra le prime amministrazioni italiane a dotarsi di un portale telematico per la gestione delle pratiche amministrative in formato digitale. Con il 2010 viene avviata e realizzata l'informatizzazione e la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi. Il trasferimento sulla piattaforma viene ultimato nel giugno 2011 e da allora inizia a funzionare il portale telematico. Si tratta di una piattaforma realizzata in esclusiva per il Comune di Napoli, che permette al SUAP di operare in condizioni di indipendenza da *Impresainungiorno*, i cui diritti proprietari fanno capo alla società di software che l'ha realizzata, che nel corso del tempo ha provveduto alla sua manutenzione - ordinaria e straordinaria - e che dispone in maniera esclusiva dei privilegi necessari per la configurazione e le modifiche del programma di gestione, compreso l'aggiornamento delle procedure, il caricamento della nuova modulistica e l'eventuale integrazione di nuovi procedimenti amministrativi. Purtroppo dal 2013 - per assenza di fondi - la piattaforma non è stata più oggetto di aggiornamento, così che il portale telematico non è stato in grado di implementare le novità e mutamenti della normativa che disciplina le autorizzazioni delle attività produttive intervenuti a partire dal 2014. Si è quindi creata una situazione per cui alcuni dei procedimenti amministrativi che nel

²⁰ Facciamo presente che sul tavolo delle proposte nazionali vi è anche quella che prevede l'assegnazione di un punteggio di *rating* alle aziende, a fronte del quale i soggetti più virtuosi sarebbero in ultima istanza agevolati nella presentazione delle loro pratiche amministrative.

²¹ Poiché rispetto ai requisiti formali le tecniche di verifica adottate attraverso la piattaforma che gestisce il portale telematico sono abbastanza efficaci, le principali lacune del meccanismo emergono proprio rispetto ai requisiti sostanziali.

frattempo sono cambiati non possono essere più trattati attraverso la piattaforma digitale²². Il portale telematico è quindi diventato poco più che un'interfaccia informatizzata, dietro alla quale è tornato a svilupparsi un lavoro di *backoffice* molto oneroso, a partire dalla necessità di procedere in via manuale anche in quelle verifiche di regolarità formale che in altre realtà - grazie alla digitalizzazione - sono per lo più realizzate in via automatica. Con ciò, nello stato attuale delle cose, quasi tutti gli uffici che fanno capo al SUAP trovano nel portale telematico un luogo di collezione e smistamento delle pratiche amministrative che ciascuno di essi deve poi trattare come se fossero ancora in formato cartaceo. Un limite che ha per conseguenza il fatto di costringere gli addetti del SUAP a lavorare in modalità PEC sui diversi procedimenti amministrativi che negli ultimi tre anni non è stato possibile integrare sul portale telematico perché hanno visto cambiare la normativa che ne disciplina le caratteristiche o gli effetti.

Al di là di questo limite di funzionamento, che evidentemente ne pregiudica la capacità di prestazione, il SUAP di Napoli è organizzato come sportello "diffuso" sul territorio, differenziato in diversi uffici, ciascuno dei quali è titolare di una parte di procedimenti amministrativi. Con ciò, per fare un esempio, se il SUAP propriamente inteso gestisce il procedimento ordinario ex art. 7 nelle sue diverse articolazioni, ad eccezione delle medie e grandi strutture di vendita, l'Ufficio Commercio gestisce le SCIA legate alle attività produttive di tipo commerciale e il procedimento ordinario ex art. 7 per le medie e grandi strutture di vendita. Questo modello organizzativo rende assai complesso sia il reperimento di dati, dovendo dipendere da più fonti, distribuite presso differenti uffici e sezioni che operano in relativa autonomia, sia il coordinamento reso necessario dal fatto di essere comunque riconducibile a uno sportello unico. E l'attuale scarsa capacità di prestazione del portale telematico, certamente non favorisce la gestione di una complessità così elevata da parte del SUAP.

Dalla Tabella 15, nella quale viene riepilogato il numero complessivo delle pratiche di tipo SCIA e procedimento ordinario ex art. 7 trattate attraverso il portale telematico, si può osservare come il volume delle attività di certificazione gestite dallo sportello unico napoletano sia pressoché stabile. In particolare, per quel che concerne le SCIA, si tratta di quasi ventimila pratiche inviate al portale in un anno, mentre per quanto riguarda il procedimento ordinario ex art. 7 ci si aggira intorno alle duemila istanze, cioè il 10% dell'ammontare complessivo delle pratiche semplificate. Le variazioni fra il 2014 e il 2015 sono infatti molto limitate: le SCIA aumentano sensibilmente, mostrando un incremento dell'8%, mentre i procedimenti ordinari ex art. 7 diminuiscono di poco, evidenziando una contrazione del 4%. Sul fronte delle SCIA, si assiste a un incremento di tutti i tipi di intervento, con in particolare le nuove aperture e le cessazioni che sono al tempo stesso i tipi di procedimento numericamente più consistenti e quelli che hanno fatto registrare gli incrementi più significativi, rispettivamente del 20,7% e dell'8,9%. Sul fronte del procedimento ordinario ex art. 7, si segnalano invece le aperture, che mostrano un incremento controtendenza del 38%, così come i subingressi (o subentri), che oltre a essere la categoria di pratiche più numerosa (al netto della categoria onnicomprensiva delle "altre" istanze) è anche quella che fa registrare la contrazione più evidente, pari al 16,6%.

	2014	2015	2015
Tipo di procedimento	SCIA	SCIA	ORDINARIO
Origine	I-SUAP	I-SUAP	I-SUAP
Tipo di intervento	N. Pratiche	N. Pratiche	N. pratiche
Non rilevato	825	934	129
Altro	3250	3923	1329
Apertura	7899	8450	29
Cessazione	2789	2814	0
Modifiche	2453	2496	133
Subentro	1047	1140	211
Totale	18263	19757	1831

Tabella 15. Pratiche inviate al portale telematico (SUAP Napoli)

²² Ne sono un esempio le SCIA per l'apertura di nuova attività per concentrazione, così come quelle per ampliamento della superficie di vendita e il procedimento ordinario ex art. 7 per le medie strutture di vendita, tutti procedimenti che hanno visto mutare il contesto normativo di riferimento a livello regionale. E che a seguito della mancata manutenzione della piattaforma non possono essere trattate in maniera digitale attraverso il portale telematico.

Il flusso delle pratiche che annualmente vengono inviate al portale telematico non fornisce però alcuna specifica indicazione rispetto ai tempi di evasione delle stesse. Occorre quindi rivolgersi alle principali fonti di reperimento dei dati menzionate a proposito del caso di Monza, ricordando al tempo stesso che - a differenza di quel caso - lo sportello unico napoletano non opera servendosi della modalità cartacea. Con ciò, le principali fonti di reperimento dei dati di cui possiamo disporre da tre diventano due, e cioè:

- h) il numero di pratiche presentate nel corso di un anno attraverso il portale telematico, come risultato di una rilevazione su dati aggregati reperiti attraverso la piattaforma informatica che gestisce il portale stesso, e che permette la misurazione dei tempi medi di trattamento delle stesse pratiche (oltre che i tempi mediani, cioè della metà delle pratiche trattate, e quelli modali, cioè i più frequenti), come differenza fra la data di presentazione dell'istanza e quella della sua ultima modifica, che nel caso del SUAP di Napoli trova corrispondenza nella "durata" del procedimento;
- i) il tempo mediamente utilizzato per processare una singola pratica, ricavato dall'analisi - supportata da diagrammi di flusso - dei diversi passaggi in cui si può analiticamente suddividere il procedimento di quella stessa pratica, che permette di stimare direttamente il tempo corrispondente a ciascun passaggio, così come quello cumulato dell'intero iter burocratico.

Consideriamo dapprima la rilevazione attraverso la piattaforma informatica, rivolgendo la nostra attenzione alle pratiche che sono state archiviate nel corso di un anno, ovvero quelle che non sono in corso di lavorazione, siano esse state avviate l'anno precedente oppure durante l'anno in corso. È questo il dato rappresentato dalla Tabella 16, dove vengono prese in considerazione le sole pratiche che nel corso rispettivamente del 2014 e del 2015 hanno completato il loro iter burocratico. Qui possiamo osservare come il numero delle istanze che durante un anno solare vengono concluse è molto più basso rispetto a quello delle pratiche che nel corso dello stesso anno solare transitano dal portale telematico. E ciò segnala una chiara sofferenza dello sportello unico rispetto alla capacità di portare a conclusione una mole di pratiche che, nel caso napoletano, è ingrossata a dismisura dalla propensione dei soggetti richiedenti a inoltrare istanza anche in assenza di una condizione pienamente regolare. Propensione che in parte significativa è incentivata dal fatto che il SUAP del Comune di Napoli, a differenza di quelli di Monza e di Firenze, non impone ai soggetti richiedenti il pagamento dei diritti di istruttoria per la presentazione delle pratiche stesse²³. Dalla Tabella 16, comunque, si evince come a fronte di un numero di istanze archiviate assai più basso delle pratiche che nel complesso gravitano nel corso di un anno sullo sportello unico, i tempi di evasione dei procedimenti siano piuttosto contenuti: 39 giorni per la SCIA e 41 o 42 giorni per il procedimento ordinario ex art. 7. Si tratta di tempi ben al di sotto, rispettivamente, dei 60 giorni e degli oltre 90 giorni previsti dalla legge per questi due tipi di procedimenti. E che, al confronto con quelli rilevati presso il SUAP di Monza a partire dalla stessa base dati, sono addirittura meno elevati.

<i>Pratiche chiuse nel corso dell'anno, aperte nell'anno o nel precedente</i>			
Tipo di procedimento	1° gen.-31 dic. 2014		1° gen.-31 dic. 2015
	SCIA	ORDINARIO	ORDINARIO
Pratiche archiviate	9120	624	637
Media giorni di evasione	39	41	42

Tabella 16. Volume delle attività del SUAP. Numero pratiche e Tempi di evasione (SUAP Napoli)

Sempre tenendo a riferimento le sole pratiche archiviate nel corso rispettivamente del 2014 e del 2015, nella Tabella 17 sono fornite le percentuali relative alle pratiche che si sono concluse con una valutazione positiva e a quelle che sono state archiviate negativamente - nel caso del procedimento ordinario ex art. 7 - oppure con la sospensione degli effetti prodotti dalla segnalazione - nel caso della SCIA. Rispetto al caso di Monza, è immediato osservare come l'incidenza delle pratiche chiuse positivamente sia piuttosto bassa, essendo intorno al 50% per le SCIA e al 30% per il procedimento ordinario ex art. 7 delle pratiche complessivamente trattate. E se per la SCIA tale percentuale, fra il 2014 e il 2015, è aumentata di circa quattro punti, nel caso del procedimento ordinario ex art. 7 essa è rimasta sostanzialmente invariata. La relativamente bassa percentuale di successo delle istanze, sul fronte di entrambi i procedimenti amministrativi considerati, si deve alla presenza di un numero consistente di pratiche irricevibili o improcedibili (intorno al 18%, sia per la SCIA sia per il procedimento ordinario ex art. 7), così come al fatto che nel caso della SCIA molte siano le pratiche per le quali si perviene alla decorrenza dei termini previsti dalla legge prima che l'iter amministrativo della pratica stessa si sia concluso (13,5% nel 2014 e 15,6% nel 2015). Rispetto ai tempi medi di evasione, invece, per la SCIA il dato riferito alle pratiche archiviate (con esito positivo o negativo, a seconda dei casi) è ovviamente identico a quello già indicato di 39 giorni, mentre per il procedimento ordinario ex art. 7 essi

²³ La proposta di introduzione dei diritti di istruttoria per le SCIA e i procedimenti ordinari ex art. 7, a suo tempo deliberata in Giunta, non è mai stata messa all'ordine del giorno del Consiglio comunale, cui spetta la definitiva approvazione.

risultano sensibilmente più elevati, passando dai 41 o 42 giorni della rilevazione sul complesso delle pratiche archiviate ai 46 o 48 giorni delle istanze che si sono concluse con una valutazione positiva o negativa. Una divergenza di tempistiche che risente con tutta probabilità della presenza di un numero elevato di pratiche irricevibili o improcedibili (17,8% sia nel 2014 sia nel 2015), che hanno comunque l'effetto di incidere sulla durata media del procedimento amministrativo, almeno per come questo dato viene registrato dalla piattaforma che gestisce il portale telematico. Sempre a proposito di tempistiche, si deve notare come nel caso del procedimento ordinario ex art. 7 l'esito più frequente (cioè la tempistica modale) sia quello che vede l'istanza archiviata entro 8 o 10 giorni, quando viceversa per la SCIA si raggiungono dei tempi fra i 40 e i 60 giorni, di per sé in netto contrasto con la logica di una istanza di tipo semplificato. Ma ciò vale a dimostrazione del fatto che laddove il procedimento ordinario ex art. 7, essendo una pratica complessa, incentiva il soggetto richiedente (che spesso è anche un soggetto rilevante dal punto di vista economico) a presentare una documentazione per quanto possibile corretta, con ciò agevolando gli uffici nel completamento del suo iter burocratico, la SCIA, di per sé meno complessa, può incentivare chi la presenta a inoltrare un'istanza più improvvisata e lacunosa, allungandone di conseguenza i tempi del trattamento amministrativo.

	Anno	2014	2015
Tipo di procedimento	SCIA	ORDINARIO	ORDINARIO
Chiusura positiva	50,4	30,2	29,7
Chiusura negativa	4,7	0	0
Tempi medi (gg.)	39	46	48
Tempi più freq. (gg.)	60	10	8,5

Tabella 17. Profili di pratiche. Tempi medi, Tipo di adempimenti, Tempi più frequenti (SUAP Napoli)

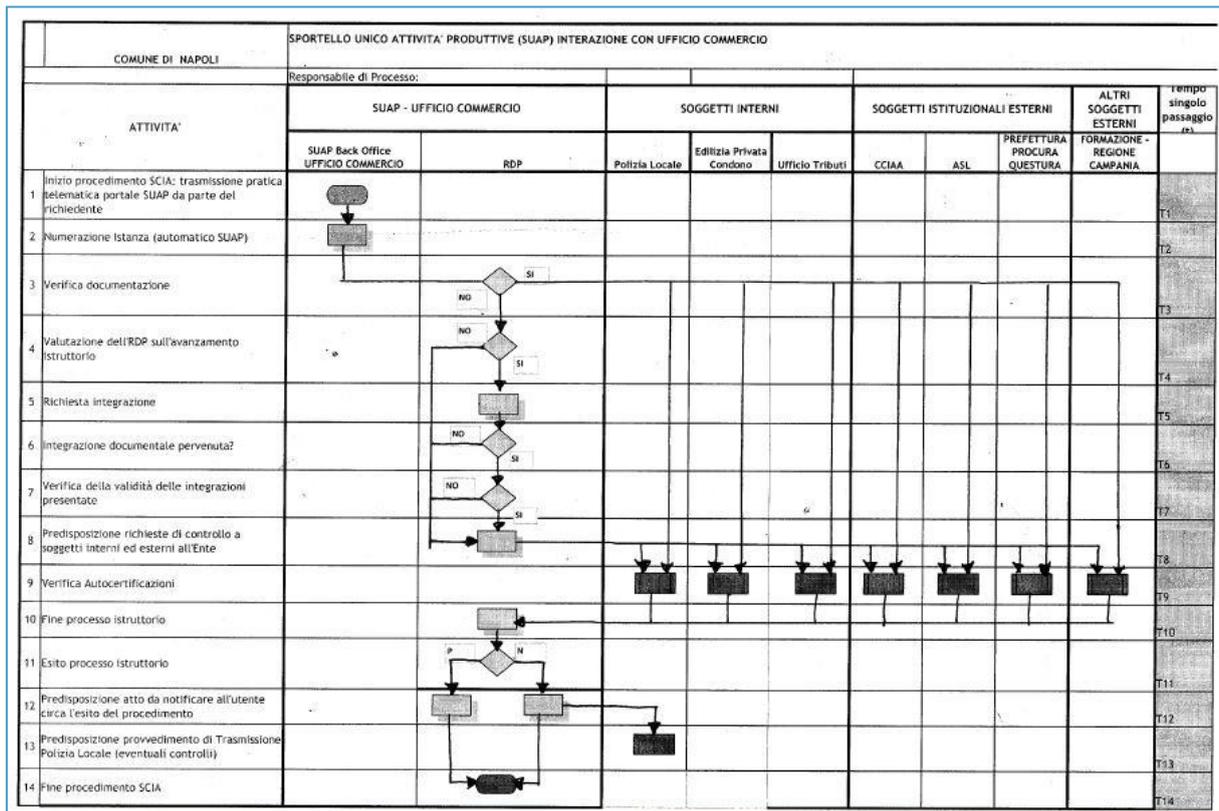
Se ora consideriamo le pratiche che si sono avviate e concluse nel corso dello stesso anno solare, e prendiamo a riferimento, a puro titolo di esempio, il 2015, come si vede nella Tabella 18, rispetto alla SCIA i tempi medi di evasione restano ancora una volta uguali a quelli stimati in precedenza, cioè pari a 39 giorni, così come l'esito più frequente resta stabilito a 60 giorni. Viceversa, per quel che concerne il procedimento ordinario ex art. 7 i tempi medi aumentano del 33%, passando da 46 o 48 giorni a 81 giorni e mezzo. Dal punto di vista degli esiti del procedimento, invece, se nel caso della SCIA l'incidenza della chiusura positiva e di quella negativa dell'istanza resta percentualmente simile a quella precedentemente stimata, e cioè del 54% per l'accettazione della pratica e del 5,1% per il suo rifiuto, nel caso del procedimento ordinario ex art. 7 si assiste a un incremento di circa sette punti percentuali, passando dal 29,7% al 36,5%. Decorrenza termini e pratiche irricevibili o improcedibili restano molto elevate, fra il 15% e il 17%. In tal senso, se il trattamento delle SCIA risulta caratterizzato da una dinamica stabile, sia in termini di tempistiche (medie e modali) sia in termini di valutazione, il trattamento dei procedimenti ordinari ex art. 7 si contraddistingue per una maggiore variabilità. In particolare, se l'incidenza delle istanze concluse con un giudizio positivo è aumentato, i tempi medi di trattamento di quelle stesse istanze sono cresciuti. Mostrando una correlazione fra aumento della percentuale di successo della pratica e incremento dei tempi medi del suo trattamento che va soprattutto a discapito del soggetto richiedente. Anche nel caso in cui queste tempistiche fossero da intendersi positivamente, come il prodotto di un procedimento amministrativo più accurato nelle verifiche di merito.

<i>Dati 2015. Solo pratiche trattate interamente durante l'anno</i>	Anno
Tipo di procedimento	SCIA
Chiusura positiva	53,8
Chiusura negativa	5,1
Decorrenza termini	14,4
Pratiche irricevibili e improcedibili	15,9
Tempi medi (gg.)	39,5
Tempi più freq. (gg.)	60

Tabella 18. Profili di pratiche. Tempi medi, Tipo di adempimenti, Tempi più frequenti (SUAP Napoli)

A questo punto, consideriamo invece la stima che si riferisce all'analisi di processo, concentrandoci sulla ricostruzione - passaggio per passaggio - dell'iter burocratico della SCIA e del procedimento ordinario ex art. 7. Rivolgendo dapprima la nostra attenzione alla SCIA, il diagramma di flusso rappresentato in Figura 19 illustra i diversi passaggi burocratici previsti dalla procedura di trattamento della pratica, con l'indicazione dei rispettivi tempi di lavorazione, sia per quel che concerne il singolo passaggio sia per quel che riguarda il tempo complessivamente impiegato. Ricordiamo

ancora una volta che la presentazione di un'istanza può essere effettuata da diversi attori, una volta che si siano preventivamente registrati tramite *username* e *password* fornite dal portale stesso. La piattaforma informatica, anche in questo caso, funge da interfaccia fra gli operatori istituzionali che sono tenuti a fornire i pareri necessari all'autorizzazione dell'attività produttiva oggetto di istanza e gli utenti esterni, i cosiddetti richiedenti, che in qualunque momento potranno controllare lo stato di avanzamento della propria pratica, oltre che ricevere ed effettuare comunicazioni con l'amministrazione comunale. La modulistica necessaria alla presentazione delle istanze è disponibile direttamente on line, mentre al momento non è previsto il pagamento di diritti di istruttoria e imposta di bollo. Com'è possibile vedere nel diagramma di flusso, una volta che l'istanza è stata inoltrata dal soggetto richiedente al portale telematico, questo provvede automaticamente alla sua numerazione progressiva, e all'inoltro all'indirizzo del richiedente di una ricevuta in formato digitale. Successivamente, nell'arco della giornata seguente la presentazione della pratica, essa viene smistata dagli addetti del SUAP ai diversi uffici di competenza, per i corrispondenti controlli di regolarità formale e sostanziale. In particolare, essa viene trasmessa via PEC al Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, così come ad ARPA, ASL, Camera di Commercio, Provincia, Regione, Polizia locale, Settore Edilizia privata (quando necessario) e Ufficio tributi del Comune, nonché alle altre amministrazioni pubbliche eventualmente competenti sul piano autorizzativo. A queste ultime si chiede di verificare la sussistenza di eventuali carenze o lacune sostanziali, senza però che vengano indicate scadenze, in considerazione del fatto che i termini di legge relativi alla conclusione di una SCIA sono noti a tutti gli attori del procedimento. L'iter burocratico del procedimento prosegue anche con la verifica dei requisiti morali e professionali del richiedente, presso gli archivi on line del Tribunale e della Prefettura locali, e laddove occorra quello nazionale del Ministero degli Interni. Si tenga presente che a causa del mancato aggiornamento della piattaforma informatica che gestisce il portale telematico, il SUAP di Napoli non è in grado di sfruttare le potenzialità offerte dalla digitalizzazione, anche soltanto per quel controllo preventivo che si potrebbe realizzare sfruttando i campi obbligatori e la verifica visualizzata della firma digitale, oppure per la trasmissione in automatico dell'istanza ai soggetti autorizzati esterni. Con ciò, come si evince anche dalla Figura 5, circa in corrispondenza del 39° giorno, e in assenza di motivazioni ostative, la procedura dovrebbe comunque concludersi con l'archiviazione e la validazione positiva dell'istanza. Così come entro lo stesso termine dovrebbe concludersi nel caso in cui l'istruttoria condotta dall'amministrazione comunale e dalle altre autorità competenti mettesse in luce carenze sostanziali non sanabili, producendone la definitiva archiviazione con esito negativo, e la comunicazione al richiedente di tale esito, con la conseguente rimozione di tutti gli effetti autorizzatori che la presentazione della SCIA aveva fino a quel momento permesso. Viceversa, qualora si fosse in presenza di lacune sostanziali sanabili, il procedimento prevede la comunicazione delle integrazioni necessarie al richiedente e l'assegnazione di un termine entro il quale questi deve provvedere a fornire tali integrazioni. Nella Figura 19 tale termine viene stabilito, secondo le stime realizzate, in una decina di giorni circa, trascorsi i quali o la pratica viene definitivamente archiviata con esito negativo, per mancata regolarizzazione entro i termini concessi, o il procedimento autorizzativo viene riavviato, coinvolgendo nuovamente gli uffici competenti per l'autorizzazione. In questo caso, si procede all'invio via PEC della documentazione integrativa alle autorità competenti, concedendo una settimana circa per i riscontri del caso, trascorsa la quale la pratica viene verificata nella sua integrità dagli addetti del SUAP, al fine di concludere il procedimento con l'archiviazione definitiva, corredata di esito positivo o negativo. Il procedimento si conclude quindi fra il 58° e il 59° giorno dalla presentazione dell'istanza, con la predisposizione dell'atto da notificare al soggetto richiedente circa l'esito dell'istanza di suo interesse e con la trasmissione del relativo fascicolo ai soggetti preposti all'esercizio dei controlli, a cominciare dalla Polizia locale e dalla Asl. Con ciò, l'iter burocratico della pratica si conclude entro i sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, che com'è noto per legge rappresenta il termine massimo entro il quale l'amministrazione comunale non può più intervenire per vietare la prosecuzione dell'attività intrapresa.



Veniamo ora al procedimento ordinario ex art. 7. Il diagramma di flusso rappresentato in Figura 20 illustra i diversi passaggi burocratici previsti dalla procedura, con l'indicazione dei rispettivi tempi di lavorazione, sia per quel che concerne il singolo passaggio sia per quel che riguarda il tempo complessivamente impiegato. Anche in questo caso, la presentazione dell'istanza può essere effettuata da diversi attori (singolo esercente, così come imprese, associazioni, commercialisti, agenzie per l'impresa purché muniti di delega), previa autenticazione sul portale tramite *username* e *password* fornite dal portale stesso. La modulistica necessaria alla presentazione delle istanze è disponibile direttamente on line. Ricordiamo inoltre che al momento non è ancora previsto il pagamento di diritti di istruttoria. Una volta che l'istanza è stata inoltrata dal soggetto richiedente al portale telematico, questo provvede automaticamente alla sua numerazione progressiva, e all'inoltro all'indirizzo del richiedente di una ricevuta in formato digitale. Successivamente, nell'arco della giornata seguente la presentazione della pratica, essa viene smistata dagli addetti del SUAP ai diversi uffici di competenza, per i corrispondenti controlli di regolarità formale e sostanziale. In particolare, essa viene trasmessa via PEC al Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, così come ad ARPA, ASL, Camera di Commercio, Provincia, Regione, Polizia locale, Settore Edilizia privata (quando necessario) e Ufficio tributi del Comune, nonché alle altre amministrazioni pubbliche eventualmente competenti sul piano autorizzativo. Ad essi si richiede di procedere entro una settimana circa (massimo 8 giorni) a una prima verifica dell'esistenza di eventuali carenze o lacune sostanziali evidenti e facilmente sanabili, oltre che delle condizioni di regolarità formale e sostanziale di propria competenza. Nel contempo vengono consultati gli archivi on line del Tribunale e della Prefettura locali, e laddove occorra quello nazionale del Ministero degli Interni, per verificare l'adeguatezza del soggetto richiedente sotto il profilo dei requisiti morali e professionali.

Nel caso in cui vi sia della documentazione da integrare, entro qualche giorno dal riscontro ottenuto dai soggetti autorizzatori esterni si comunica al richiedente le integrazioni necessarie, lasciandogli a disposizione ventiquattro giorni circa per provvedere a regolarizzare la sua istanza. Successivamente al ventiquattresimo giorno, una volta che la pratica è stata correttamente integrata dal richiedente in base alle richieste che gli sono state trasmesse, si procede nuovamente all'invio tramite PEC della documentazione integrativa alle autorità competenti, concedendo diciotto giorni circa di tempo per vagliarla in via definitiva, così che il procedimento possa concludersi entro il 59° giorno dalla presentazione dell'istanza (che viceversa diventa il 9° giorno qualora non fossero necessarie integrazioni), con la sua archiviazione e il rilascio dell'atto autorizzativo all'esercizio dell'attività oggetto di richiesta, ovvero con la sua archiviazione con parere negativo. Qualora la concessione delle autorizzazioni necessiti invece della convocazione di una Conferenza dei servizi, essa avviene entro 30 giorni. E a seconda che il parere emesso dalla Conferenza sia positivo o negativo (così concludendo il procedimento), ovvero imponga al richiedente la presentazione di ulteriore documentazione integrativa, i lavori della Conferenza stessa potranno terminare entro gli stessi 30 giorni previsti per la

sua convocazione, oppure richiedere una seconda convocazione per il vaglio delle integrazioni avvenute. In questo secondo caso, viene concessa un'ulteriore trentina di giorni (al massimo 33) al richiedente per perfezionare la sua istanza, dopodiché la Conferenza dei servizi viene riconvocata per emettere il suo parere definitivo entro 10 giorni dalla presentazione da parte del richiedente della documentazione integrativa. Ciò portando alla conclusione del procedimento entro 60 giorni qualora la Conferenza dei servizi non richieda integrazioni o entro 99 qualora ne richieda. In questo senso, presso il SUAP del Comune di Napoli il procedimento ordinario ex art. 7 si conclude fra i 59 giorni e i 99 giorni, al massimo 100 giorni nel caso in cui debba essere emesso un provvedimento di diniego dell'autorizzazione, ossia nei termini di legge per quel che riguarda il primo caso, così come per il secondo, che stando alla normativa riguarda proprio i procedimenti per i quali l'acquisizione di intese, nulla osta, concerti o assensi possa richiedere anche più di 90 giorni.

COMUNE DI NAPOLI	PROCEDIMENTO ORDINARIO UNICO EX ART. 7 - DPR 160/10 -										codifica	Rev. 00/2014
	Responsabile di Processo: Valeria											
ATTIVITA'	SOGGETTI INTERNI					SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI	ALTRI SOGGETTI ESTERNI		Tempo singolo passaggio	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI
	DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE	SERVIZIO SUAP E POLEA E POLICIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO,	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI	INCARICATO					
1												
2									0	0	Il programma prevede campi obbligatori sia per le informazioni che per gli allegati necessari.	modulistica disponibile on line
3									3	3	Soggetti competenti sono uffici dell'ente, Ambiente, Edilizia, Urbanistica, Tributi, Polizia Locale. Autorità competenti sono Amministrazioni diverse	La trasmissione della pratica avviene in cartaceo o via PEC.
4									12	15	E' necessaria la Conferenza di Servizi?	
5									1	16	La convocazione della Conferenza di Servizi avviene entro 30 giorni. Il parere emesso dalla Conferenza può essere favorevole o meno e concludere la pratica, ovvero richiedere ulteriori integrazioni	
6									1:6(integrazioni)	4:21(integrazioni)		
7									1	1		

Possiamo ora confrontare, con il contributo della Tabella 21, le stime dei tempi di evasione dei diversi procedimenti esaminati rispetto alle differenti modalità di rilevazione utilizzate, cioè a dire il tempo medio determinato rispetto al numero di pratiche presentate al portale telematico nel corso di un anno solare, così come il tempo medio ricavato dall'analisi - supportata da diagrammi di flusso - delle diverse fasi costitutive di un procedimento amministrativo tipo. Rispetto ai tempi medi di evasione delle pratiche e a quelli di trattamento che risultano essere più frequenti (i cosiddetti tempi modali), si prendono in considerazione anche le tempistiche relative alla maggioranza, ovvero al 50%, delle istanze esaminate, i cosiddetti tempi mediani. Questo tipo di confronto è già stato condotto nello studio del SUAP di Monza e si ritiene che anche nel caso del SUAP di Napoli possa risultare di una certa utilità per comprendere adeguatamente il grado di variabilità che condiziona l'iter amministrativo delle diverse pratiche nei diversi comuni. Come già si è avuto modo di verificare attraverso l'analisi del SUAP di Monza, anche nel caso del SUAP di Napoli la complessità delle pratiche contribuisce ad accrescere la variabilità dei loro tempi di evasione. In tal senso, la SCIA, che nel caso in cui non siano richieste integrazioni è il procedimento relativamente più semplice, evidenzia una tempistica stabile sui 39 giorni, che è lo stesso a prescindere dalle specifiche modalità utilizzate per la sua rilevazione. Dato che peraltro si ritrova anche nell'analisi di processo, sempre che - per l'appunto - non si rendano necessarie integrazioni successive alla presentazione dell'istanza. Viceversa la stessa SCIA, qualora richieda integrazioni, può generare un incremento consistente dei tempi di evasione, che può arrivare fino alla soglia dei sessanta giorni, cioè il termine massimo previsto dalla legge. Riscontro che ricorre anche qualora si considerino i tempi di evasione più frequenti (i cosiddetti tempi modali) e che va associato proprio al grado di complessità aggiuntivo che può caratterizzare il procedimento inerente questa istanza nel momento in cui, all'atto della presentazione da parte del soggetto richiedente, essa risulti incompleta. E qualcosa di simile si verifica anche a proposito del procedimento ordinario ex art. 7. In particolare, laddove si renda necessaria la Conferenza dei servizi, o qualora - esattamente come per la SCIA - la documentazione dovesse risultare incompleta, il ventaglio dei tempi di evasione è destinato inevitabilmente ad allargarsi, passando dagli 8,5 ai (9-) 10 giorni richiesti nei casi più semplici agli 85 giorni fatti registrare dalle pratiche avviate e concluse nell'arco del 2015, o ai 50 giorni nel caso in cui si rendano necessarie integrazioni, per arrivare fino

ai 60 giorni dei procedimenti implicanti la Conferenza dei servizi, o ancora ai 100 giorni previsti laddove si debba ricorrere sia a integrazioni sia alla Conferenza dei servizi.

In ogni caso, come già si è visto a proposito del SUAP di Monza, l'utilizzo del portale telematico favorisce una tendenza alla maggiore uniformità nel trattamento delle istanze. Ciò che si evince dalla presenza di dati ricorrenti, quali i 39 giorni di tempo medio di evasione per quel che riguarda la SCIA, così come i 60 giorni per le SCIA più frequenti, piuttosto che gli 8, o 9 o 10 giorni per il procedimento ordinario ex art. 7 (nei casi relativamente più semplici). Per cui, pur in presenza di differenti modalità di rilevazione, la presenza del portale telematico e la conseguente codificazione digitale delle informazioni relative alle pratiche rendono più stabilmente uniformi i tempi di trattamento delle istanze. E se nel caso di Monza la progressiva crescita del volume di pratiche trattate attraverso il portale telematico era motivo di un minore divario fra i tempi di evasione delle istanze in modalità cartacea e quelli delle pratiche digitalizzate, nel caso di Napoli il passaggio dal portale, sebbene non sfruttato rispetto a tutte le sue potenzialità, consente comunque di uniformare maggiormente le tempistiche associate ai diversi provvedimenti, facilitando la stima e previsione sulla durata dei procedimenti amministrativi.

Fonti di rilevazione

Pratiche presentate attraverso il portale telematico

	SCIA	SCIA	SCIA
	2014	2015	2015
<u>Rilevazione A: pratiche archiviate nel corso dell'anno</u>			
Tempo medio	39	39	42
Tempo relativo al 50% delle pratiche (Mediana)	21	25	23
Tempo più frequente (Moda)	60	60	8,5

	SCIA	SCIA	SCIA
	2014	2015	2015
<u>Rilevazione B: pratiche archiviate con giudizio positivo o negativo</u>			
Tempo medio	39	39	48
Tempo relativo al 50% delle pratiche (Mediana)	43	43	38
Tempo più frequente (Moda)	60	60	0

	SCIA	ORDINARIO
	2015	2015
<u>Rilevazione C: pratiche trattate interamente (avviate/concluse) nel 2015</u>		
Tempo medio	39,5	81,5
Tempo relativo al 50% delle pratiche (Mediana)	43	38
Tempo più frequente (Moda)	60	8,5

Analisi di processo (su procedimento amministrativo)

	SCIA senza integrazione	SCIA con integrazione	ORD con integrazione	ORD con Conferenza servizi	ORD con Conferenza servizi e integrazioni
--	-------------------------	-----------------------	----------------------	----------------------------	---

Tempi medi stimati	39	58-59	50	59-60	99-100
--------------------	----	-------	----	-------	--------

Tabella 21. *Tempiste delle pratiche in base alle fonti di rilevazione (SUAP Napoli)*

Infine, anche in questo caso come già evidenziato dallo studio del SUAP di Monza, occorre ribadire come la sola stima del tempo medio di evasione di una certa istanza non sia affatto sufficiente a descrivere la variabilità, quindi l'ampiezza di esiti possibili, associata al trattamento specifico di quella stessa pratica. Per questo motivo, al di là dei tempi medi di evasione, può essere utile verificare quali siano le tempistiche associate all'espletamento della maggioranza di un certo tipo di pratiche (cioè a dire, i cosiddetti tempi mediani, relativi al 50% delle pratiche in questione), e anche determinare i tempi di trattamento più frequenti (cioè a dire, i cosiddetti tempi modali). Per poi procedere a un confronto fra questi differenti valori, ottenuti - come si è mostrato - da diverse fonti di rilevazione. In tal senso, la forchetta esistente fra i 39 e i 60 giorni della SCIA, corrispondenti rispettivamente ai tempi medi di evasione e a quelli più frequenti, è indicativa di quanto il comportamento dello stesso tipo di pratica possa variare anche di parecchio, in rapporto - per esempio - al fatto che essa sia stata o meno oggetto di integrazioni. Lo stesso dicasi per il ventaglio di tempi individuato per il procedimento ordinario ex art. 7, la cui variabilità dipende dal fatto che si rendano o meno necessarie integrazioni dell'istanza, oppure che si debba ricorrere alla convocazione, per una o due volte, della Conferenza dei servizi. Proprio per questo motivo, la stima dei tempi di trattamento di una determinata pratica può considerarsi attendibile soltanto una volta che tale stima si stabilizzi intorno a un valore, a prescindere dalla fonte di rilevazione utilizzata o del tipo di misura presa in considerazione (tempi medi, mediani o modali). Nel complesso, comunque, fra i due casi di Monza e Napoli, che sono poi quelli esaminati dal punto di vista delle tempistiche rilevate intorno a procedimenti simili, non sembrano sussistere differenze particolarmente ampie. In particolare, se per quel che concerne il procedimento ordinario ex art. 7, si verifica una sostanziale convergenza di modalità organizzative e tempi, per quel che riguarda la SCIA le limitate differenze fatte registrare dalle tempistiche possono ritenersi per lo più riconducibili alle differenze che contraddistinguono i modelli organizzativi (numero di addetti, volume delle pratiche trattate in un anno) dei due sportelli unici.

11. Carichi di lavoro e costi aziendali delle pratiche: un confronto fra Monza e Napoli

In conclusione di questo lavoro, non resta che determinare, per la SCIA e per il procedimento ordinario ex art. 7, i carichi di lavoro e i costi aziendali, considerati in valore medio. Per realizzare questa stima ci siamo serviti di una metodologia costruita *ad hoc*, con il concorso e la collaborazione degli addetti degli sportelli unici delle amministrazioni comunali oggetto delle ricerche, grazie ai quali è stato possibile ricostruire in dettaglio i nuclei di lavoro operativi sui singoli tipi di pratiche, il numero di ore lavorative destinate al loro trattamento, le retribuzioni orarie lorde degli addetti degli sportelli adibiti a queste attività e l'impegno orario corrispondente²⁴.

In particolare, sono state prese in considerazione le pratiche amministrative del tipo SCIA e procedimento ordinario ex art. 7, in rapporto agli standard operativi inerenti le strutture dei SUAP rispettivamente del Comune di Monza e del Comune di Napoli. Il SUAP del Comune di Firenze è stato escluso da questa analisi, poiché il trattamento delle suddette pratiche da parte dello sportello fiorentino avviene secondo un modello organizzativo al quale non avrebbe avuto senso applicare una metodologia di calcolo di carichi di lavoro e costi aziendali simile a quella applicata alle altre due realtà amministrative. In altri termini, mentre per gli sportelli unici di Monza e di Napoli, cui corrisponde un modello di organizzazione del lavoro che, al netto del supporto integrato del portale telematico, si realizza attraverso l'impegno di risorse umane (addetti degli sportelli stessi) nell'espletamento diretto degli adempimenti amministrativi inerenti le autorizzazioni delle attività produttive oggetto di istanza, nel caso dello sportello di Firenze, il cui modello organizzativo verte prevalentemente - come si è visto - su una cospicua attività di controllo e monitoraggio, in via campionaria, delle condizioni di regolarità delle attività produttive richiedenti autorizzazione, l'applicazione di una simile metodologia di valutazione di carichi di lavoro e costi aziendali non avrebbe di per sé avuto significato.

Inoltre, per quel che concerne le pratiche di tipo SCIA, a fronte delle molteplici varianti operative inerenti questa classe di pratiche all'interno dei SUAP sia di Monza sia di Napoli, si è stabilito di adattare lo studio di carichi di lavoro e costi aziendali ai rispettivi modelli organizzativi e di gestione dei due sportelli. Così che, nel caso del SUAP di

²⁴ A tale proposito, si ringraziano in modo particolare: la Dott.ssa Avv. Valeria Paoletta, Responsabile del Servizio Commercio, Artigianato e Made in Italy del Comune di Napoli, il Dott. Ing. Antonio Siciliano, Responsabile per il Commercio di vicinato e alimentare del Servizio Commercio, Artigianato e Made in Italy del Comune di Napoli, e la Dott.ssa Rosaria Volpe, Responsabile del SUAP del Comune di Monza, per aver contribuito in maniera determinante alla messa a punto del metodo di rilevazione su carichi di lavoro e costi aziendali. Senza il loro decisivo apporto, la costruzione *ex novo* di una metodologia di rilevazione sarebbe stata una cosa pressoché impossibile da realizzare, data la necessità di poter disporre di dati e informazioni di stretta pertinenza delle singole amministrazioni comunali. Si ringrazia altresì il Dott. Avv. Domenico Trombino, Responsabile Supporto giuridico e coordinamento del SUAP del Comune di Firenze, per aver fornito la sua preziosa collaborazione nella definizione degli aspetti procedurali inerenti l'iter burocratico dei procedimenti amministrativi sottoposti all'analisi, al fine di poter delineare con precisione gli apporti del personale dello sportello unico rispetto ai corrispondenti livelli retributivi lordi per la corretta valutazione del costo aziendale delle singole pratiche esaminate.

Monza, equivalente a un modello organizzativo di tipo *centralizzato*, in base al quale tutte le pratiche trattate dallo sportello stesso fanno capo a un'unica struttura amministrativa, è stato possibile esaminare carichi di lavoro e costi aziendali corrispondenti all'attività operativa inerente il volume complessivo delle pratiche amministrative di tipo SCIA e procedimento ordinario ex art. 7. Viceversa, nel caso del SUAP di Napoli, corrispondente a un modello organizzativo "*diffuso*" *sul territorio*, in base al quale le pratiche che fanno capo allo sportello stesso vengono di fatto smistate fra diversi servizi, uffici e sezioni, si è reso necessario circoscrivere l'analisi ai carichi di lavoro e costi aziendali inerenti le pratiche numericamente più consistenti. Questo perché, data l'articolazione propria della struttura del SUAP di Napoli, una rilevazione sistematica estesa al volume complessivo delle pratiche amministrative di tipo SCIA e procedimento ordinario ex art. 7, avrebbe implicato un confronto fra diversi servizi, uffici e sezioni, la cui realizzazione avrebbe richiesto molto tempo, ben poco aggiungendo dal punto di vista degli esiti finali della nostra analisi²⁵.

Per quel che invece concerne il procedimento ordinario ex art. 7, che come abbiamo avuto modo di verificare attraverso l'analisi di processo condotta con il supporto di diagrammi di flusso, si caratterizza per un'elevata omogeneità procedurale, a prescindere dalla specifica realtà amministrativa e di sportello considerata, si è stabilito di prendere paradigmaticamente ad esempio il caso del SUAP di Monza, anche perché trattandosi di un comune di medie dimensioni, può risultare adeguatamente rappresentativo di un insieme di realtà amministrative più ampio.

Dal punto di vista metodologico, la determinazione di carichi di lavoro e costi aziendali prende a riferimento, come unità di analisi, l'ufficio che si occupa del trattamento delle pratiche amministrative considerate. In generale, come si è già avuto modo di dire, il calcolo avviene considerando i carichi di lavoro medi, misurati in ore/uomo/mese (o settimana) rispetto al numero delle pratiche (del tipo SCIA o procedimento ordinario ex art. 7) affrontate mediamente nel periodo preso in esame. Il periodo di osservazione sul quale si è stabilito di procedere alla determinazione dei carichi di lavoro è quello della settimana lavorativa. Di conseguenza, la stima del numero di pratiche di un certo tipo mediamente trattate nel corso di una settimana lavorativa è effettuata a partire dal numero di pratiche di quello stesso tipo processate nel corso di un anno solare. I costi medi degli uffici impegnati nel trattamento dei procedimenti considerati, quelli che in altri termini abbiamo definito costi aziendali, sono stimati in base al numero degli addetti impegnati nel trattamento degli stessi procedimenti e al numero di ore lavorative destinate da tali addetti all'espletamento delle corrispondenti pratiche amministrative, come proporzione delle ore lavorative settimanali, rispetto ai livelli di inquadramento retributivo degli addetti stessi, e quindi del loro costo orario, comprensivo di oneri riflessi e Irap.

A partire da queste premesse di ordine metodologico, la determinazione dei carichi di lavoro e dei costi aziendali collegati all'espletamento delle pratiche amministrative è stata realizzata effettuando in successione i seguenti passaggi, data la pratica amministrativa oggetto di rilevazione:

1. calcolo del numero di pratiche di quel tipo che l'ufficio affronta mediamente nel corso di un anno: si tratta di una stima media realizzata con la collaborazione del responsabile dell'ufficio, in rapporto alle informazioni in precedenza ricavate dal portale telematico (o dal dato complessivo di pratiche trattate, in modalità cartacea e digitale, come nel caso del SUAP di Monza), rispetto a una valutazione tendenziale compiuta sull'arco degli ultimi due anni;

²⁵ Ciò è vero soprattutto in considerazione del fatto che, come vedremo, la determinazione di carichi di lavoro e costi aziendali di ciascun singolo tipo di pratica amministrativa avviene in funzione dell'impegno di risorse umane, calcolato rispetto ai corrispondenti livelli retributivi orari, messo a disposizione dall'ufficio che si occupa del trattamento di quella specifica pratica. E nel momento in cui la dimensione del singolo ufficio in termini di personale impiegato varia in maniera contingente alla dotazione organica dell'ufficio medesimo, e spesso senza alcuna particolare relazione con gli specifici carichi di lavoro implicati dall'espletamento delle pratiche oggetto di analisi (trattandosi di una dimensione nella maggior parte dei casi ereditata da un'indipendente storia organizzativa pregressa), l'eventuale corrispondenza in termini di proporzionalità esistente fra carichi di lavoro e costi aziendali legati all'espletamento delle pratiche resta tendenzialmente costante al variare dell'ufficio considerato, poiché il Responsabile dell'ufficio stesso allinea le risorse impiegate nel trattamento delle pratiche alle concrete esigenze di carattere amministrativo legate a quello specifico impegno (così, per esempio, se l'ufficio risulta sovra dimensionato rispetto al lavoro da effettuare sulle pratiche assegnate, allora parte del personale dell'ufficio stesso o non viene impiegato nel trattamento delle pratiche o vi viene assegnato soltanto per quote parziali del proprio impegno lavorativo). Accade così che nel caso di uffici che si occupano precipuamente di alcune pratiche del tipo SCIA relativamente meno importanti, perché meno numerose e/o meno frequenti, il carico di lavoro, e il corrispondente costo aziendale, siano poco significativi, vuoi perché nella sostanza simili a quelli degli uffici più impegnati sul fronte del trattamento delle pratiche stesse, vuoi perché la scarsa frequenza sul piano temporale o la scarsa incidenza sul piano numerico rendono quelle pratiche poco rappresentative dei costi sostenuti da un'amministrazione comunale nell'espletamento delle procedure di autorizzazione delle attività produttive. Vi sono poi dei casi più specifici, magari perché caratterizzati da una dinamica stagionale, come per esempio l'autorizzazione delle attività collegate alla gestione degli stabilimenti balneari, che proprio per le loro peculiarità poco si prestano ad un'analisi sistematica sui carichi di lavoro e i costi aziendali di trattamento delle pratiche stesse.

2. calcolo del numero di pratiche di quel tipo che l'ufficio affronta mediamente nel corso di una settimana lavorativa²⁶;
3. individuazione del numero di addetti dell'ufficio che si occupano di trattare le pratiche di quel tipo, rispetto alle corrispondenti categorie di inquadramento retributivo e alla quota parte dell'impegno lavorativo dedicata a questa mansione;
4. determinazione, per ciascuna delle categorie di inquadramento retributivo individuate, del costo orario, comprensivo di oneri riflessi e Irap;
5. calcolo del costo orario medio degli addetti impegnati nel trattamento delle pratiche di quel tipo, che è poi il costo medio equivalente al trattamento di quelle stesse pratiche, rispetto al profilo retributivo lordo degli addetti coinvolti in questa mansione;
6. determinazione del numero di pratiche di quel tipo trattate complessivamente a giornata lavorativa dagli addetti dell'ufficio, rispetto al numero di pratiche trattate nel corso di una settimana e ai giorni della settimana lavorativa destinati al trattamento burocratico delle stesse pratiche;
7. determinazione del numero di pratiche di quel tipo mediamente trattate da ciascun addetto dell'ufficio per giornata lavorativa;
8. calcolo del numero di pratiche mediamente trattate in un'ora da ciascun addetto dell'ufficio, rispetto alle pratiche trattate da ciascun addetto dell'ufficio per giornata lavorativa e al numero di ore della giornata lavorativa per lo stesso addetto;
9. determinazione del costo medio orario, o costo aziendale, per la pratica del tipo considerato, in rapporto al costo medio orario che l'ufficio, in ragione degli addetti dedicati a questa mansione, fa gravare sulla pratica in questione e del numero di ore mediamente destinate al trattamento di quella stessa pratica.

A questo punto, non si tratta che di applicare i singoli passaggi di questa metodologia al calcolo dei carichi di lavoro e dei costi aziendali inerenti le pratiche prese in considerazione per questa analisi, e cioè:

- j) il complesso delle SCIA, di qualsiasi tipo, trattate dal SUAP del Comune di Monza;
- k) il procedimento ordinario ex art. 7 trattato dal SUAP di Monza;
- l) le SCIA relative al commercio di vicinato e agli esercizi pubblici commerciali (per i settori alimentare, non alimentare e forme speciali) trattate dal SUAP del Comune di Napoli.

Si fa presente che i dati presi a riferimento per i calcoli e le stime effettuate riguardano le attività dei SUAP del Comune di Monza e del Comune di Napoli degli anni 2014 e 2015.

11.1 Carichi di lavoro e costi aziendali del SUAP di Monza: SCIA e procedimento ordinario ex art. 7

L'analisi di carichi di lavoro e costi aziendali nel caso del SUAP di Monza, per quel che concerne il trattamento del volume complessivo delle pratiche di tipo SCIA, evidenzia in totale il gravare di 12 pratiche giornaliere circa, su un ufficio in cui per 3 giorni lavorativi la settimana (le rimanenti giornate di una settimana lavorativa sono dedicate ad altre attività di sportello destinate al pubblico) opera mediamente un numero di cinque addetti e mezzo²⁷. Rispetto a queste condizioni, il costo aziendale medio di una SCIA, indipendentemente dal suo contenuto specifico, si aggira intorno ai 63,56 euro, comprensivi di oneri riflessi e Irap. Nella Tabella 22 sono sintetizzate le informazioni che hanno permesso la realizzazione di questo calcolo.

²⁶ In base alla normativa vigente (D. Lgs. n. 66/2003 recante "Riforma della disciplina in materia di orario di lavoro") la settimana lavorativa si compone mediamente di 40 ore settimanali, per arrivare fino ad un massimo, comprensivo anche delle ore di lavoro straordinario, di 48 ore. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non dà una definizione rigida di "settimana lavorativa" in quanto questa viene considerata un periodo di sette giorni che i datori possono far decorrere da un giorno qualsiasi. L'art. 7 del D. Lgs. n. 66/2003 stabilisce che il lavoratore abbia diritto ad un riposo quotidiano che non può essere inferiore a 11 ore ogni 24 ore, mentre l'art. 9 dello stesso Decreto legislativo disciplina il riposo settimanale in almeno 24 ore consecutive. Infine, per calcolare il numero delle settimane lavorative in un anno solare occorre considerare i giorni totali dedicati alle festività nazionali, che in Italia sono: Capodanno, Epifania, Lunedì di Pasqua, Anniversario della Liberazione, Festa del lavoro, Festa della Repubblica, Ferragosto, Ognissanti, Immacolata concezione, Natale, Santo Stefano. A cui si devono aggiungere le ferie annuali retribuite, per non meno di quattro settimane. In definitiva, sulla base dei parametri mezionati, in un anno solare risultano esserci 40 settimane lavorative. E questo è il dato da prendere in considerazione per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, amministrazioni comunali comprese.

²⁷ Si noti che il numero degli addetti impiegati nel trattamento delle pratiche amministrative può essere pari anche a frazioni di unità, in quanto - come spesso accade nell'organizzazione di un ufficio - uno o più addetti possono essere occupati nell'espletamento di una certa mansione solamente per quota parte del loro impegno orario.

In particolare, si rileva come il numero complessivo di SCIA trattate dal SUAP di Monza nell'arco di una settimana lavorativa sia pari a 37,69. Il SUAP di Monza, che come si è detto è costruito sulla base di un modello organizzativo di tipo *centralizzato*, impegna nel trattamento delle SCIA due addetti di categoria B3 per il 100% del loro tempo di lavoro, più altri tre addetti al 50% del loro tempo di lavoro, rispettivamente di categoria B6, D3 e D5. Dati i costi orari di ciascuno di questi livelli retributivi, nonché i rispettivi oneri riflessi e imponibili Irap, il costo medio che l'ufficio sostiene per trattare le 37,69 pratiche SCIA di una settimana lavorativa è pari a 20,16 euro. Considerato che le giornate lavorative settimanalmente destinate al trattamento delle SCIA sono 3, poiché i restanti giorni della settimana lavorativa sono destinati ad attività di sportello per il pubblico, l'ufficio processa ogni giorno una media di 12,56 pratiche, corrispondente a poco più di due pratiche per dipendente al giorno. Dato il numero di ore lavorative giornaliere per ogni addetto dell'ufficio, equivalenti a 7,2 - cioè poco meno della giornata lavorativa standard di otto ore -, e dato il numero di pratiche processate da ciascun dipendente al giorno, il numero delle ore per pratica al giorno è 3,15, cui corrisponde - per l'appunto - un costo aziendale medio di 63,56 euro.

Tabella 22. Carichi di lavoro e costi aziendali SCIA (SUAP Monza)				
	SCIA			TOTALI SETTIMANA
MEDIA SETTIMANA	37,69			37,69
CAT.	PERCENTUALE			
D5	50,00%			
D3	50,00%			
C4	100,00%			
B3	100,00%			
B6	50,00%			
B3	100,00%			
B3	100,00%			
POS. ECONOMICA	COSTO ORARIO	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE
D5	22,062	5,25	1,88	29,188026
D3	17,761	4,23	1,51	23,497803
C4	13,86	3,30	1,18	18,33678
B3	9,963	2,37	0,85	13,181049
B6	12,567	2,99	1,07	16,626141
RISORSE IMPIEGATE	GIORNI LAVOR.			
5,5	3		MEDIA	20,1659598
	COSTO PRATICA	PRATICHE GIORN.	PRATICHE DIP. GIORN.	ORE PER PRATICA
	63,56370454	12,56333333	2,284242424	3,152029716

Per quel che invece concerne il procedimento ordinario ex art. 7, il SUAP di Monza mostra in totale il gravare di 7 pratiche giornaliere circa, su un ufficio che è lo stesso che si occupa dell'espletamento delle SCIA, operando con cinque addetti e mezzo per 3 giorni lavorativi la settimana (al netto delle giornate dedicate al pubblico). Rispetto a queste condizioni, il costo aziendale medio di un procedimento ordinario ex art. 7 si aggira intorno ai 98,64 euro, comprensivi di oneri fiscali e Irap. Nella Tabella 23 sono sintetizzate le informazioni sulla base delle quali è stato realizzato questo calcolo.

In particolare, si rileva come il numero complessivo di procedimenti ordinari ex art. 7 trattati dal SUAP di Monza nell'arco di una settimana lavorativa sia pari a 22,28. Il SUAP di Monza, che ricordiamo essere dotato di un modello organizzativo di tipo *centralizzato*, impegna nel trattamento di questi procedimenti un addetto di categoria D1 e uno di categoria B4 al 100% del loro tempo di lavoro, più altri sette addetti al 50% del loro tempo di lavoro, rispettivamente di categoria D3, B3, B6, D2, C3 e D5. Dati i costi orari per ciascuno di questi livelli retributivi, nonché i rispettivi oneri riflessi e imponibili Irap, il costo medio che l'ufficio sostiene per trattare i 22,28 procedimenti ordinari ex art. 7 di una settimana lavorativa è pari a 18,50 euro. Considerato che le giornate lavorative settimanalmente destinate al trattamento di tali procedimenti sono - come nel caso delle SCIA - 3, poiché i restanti giorni della settimana lavorativa sono destinati ad attività di sportello per il pubblico, l'ufficio processa ogni giorno una media di 7,42 pratiche di questo tipo, corrispondente a poco più un procedimento per dipendente al giorno. Dato il numero di ore lavorative giornaliere per ogni addetto dell'ufficio, equivalenti a 7,2 - cioè poco meno della giornata lavorativa standard di otto

ore -, e dato il numero di pratiche processate da ciascun dipendente al giorno, il numero delle ore per pratica al giorno è 5,33, cui corrisponde - per l'appunto - un costo aziendale medio di 68,64 euro.

Tabella 23. Carichi di lavoro e costi aziendali Proc. Ordinario ex art.7 (SUAP Monza)				
	Proc. Ordinario			
MEDIA SETTIMANA	22,28			
CAT.	PERCENTUALE			
D5	50,00%			
C3	50,00%			
D2	50,00%			
B4	100,00%			
B3	50,00%			
B6	50,00%			
B3	50,00%			
D1	100,00%			
D3	50,00%			
POS. ECONOMICA	COSTO ORARIO	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE
D5	22,062	5,25	1,88	29,188026
D1	13,75	3,27	1,17	18,19125
D2	15,71	3,74	1,34	20,78433
D3	17,761	4,23	1,51	23,497803
C3	12,84	3,06	1,09	16,98732
B6	12,567	2,99	1,07	16,626141
B4	7,218	1,72	0,61	9,549414
B3	9,963	2,37	0,85	13,181049
			MEDIA	18,50066663
RISORSE IMPIEGATE	GIORNI LAVOR.	PRATICHE GIORN.	PRATICHE DIP. GIORN.	ORE PER PRATICA
5,5	3	7,426666667	1,35030303	5,332136445
	COSTO PRATICA			
	98,64807877			

11.2 Carichi di lavoro e costi aziendali del SUAP di Napoli: le SCIA nel commercio di vicinato e negli esercizi pubblici commerciali

L'analisi di carichi di lavoro e costi aziendali nel caso del SUAP di Napoli, come già accennato, si è concentrata sui tipi di SCIA che risultano di maggiore rilevanza per quello sportello unico, rispetto alla loro consistenza numerica e alla loro frequenza. Le corrispondenti attività produttive riguardano il commercio di vicinato, rispetto ai settori alimentare, per quel che concerne la vendita e la somministrazione di alimenti, e non alimentare, oltre che alle forme speciali (e alle cessazioni), così come tutti gli altri esercizi pubblici di tipo commerciale.

Per quel che concerne il commercio di vicinato, di stampo alimentare e non, oltre che le pratiche di autorizzazione di attività speciali e le relative cessazioni, il SUAP di Napoli evidenzia in totale il gravare di 34 pratiche giornaliere circa, su un ufficio in cui per 4 giorni lavorativi la settimana (le rimanenti giornate di una settimana lavorativa sono dedicate ad altre attività di sportello destinate al pubblico) opera mediamente un numero di sei addetti. Rispetto a queste condizioni, il costo aziendale medio di una SCIA di questo tipo si aggira intorno ai 20,66 euro, comprensivi di oneri riflessi e Irap. Nella Tabella 24 sono sintetizzate le informazioni che hanno permesso la realizzazione di questo calcolo.

In particolare, si rileva come il numero complessivo di SCIA di questo tipo trattate dal SUAP di Napoli nell'arco di una settimana lavorativa sia pari a 136,97, cioè a dire poco meno di 140 pratiche. Il Servizio Commercio, Artigianato e Made in Italy del Comune di Napoli, che in base al modello organizzativo di tipo "diffuso" sul territorio che contraddistingue il SUAP di Napoli si occupa del trattamento di questo tipo di SCIA, impegna a tale proposito un

addetto di categoria B7, due addetti di categoria C5 e un addetto di categoria D rispettivamente per il 100% del loro tempo di lavoro, più altri due addetti di categoria C1 e due addetti di categoria D3 per il 50% del loro tempo di lavoro. Dati i costi orari di ciascuno di questi livelli retributivi, nonché i rispettivi oneri riflessi e imponibili Irap, il costo medio che l'ufficio sostiene per trattare le 136,97 pratiche SCIA di questo tipo in una settimana lavorativa è pari a 16,38 euro. Considerato che le giornate lavorative settimanalmente destinate al trattamento delle SCIA sono 4, poiché il restante impegno settimanale è destinato ad attività di sportello per il pubblico, l'ufficio processa ogni giorno una media di 34,24 pratiche, corrispondente a poco meno di sei per dipendente al giorno. Dato il numero di ore lavorative giornaliere per ogni addetto dell'ufficio, equivalenti a 7,2 - cioè, come nel caso di Monza, poco meno della giornata lavorativa standard di otto ore -, e dato il numero di pratiche processate da ciascun dipendente al giorno, il numero delle ore per pratica al giorno è 1,26, cui corrisponde - per l'appunto - un costo aziendale medio di 20,66 euro.

Tabella 24. Carichi di lavoro e costi aziendali SCIA vicinato e attività speciali (SUAP Napoli)				
	ALIMENTARE	NON ALIMENTARE	FORME SPECIALI E CESSAZIONI	TOTALI SETTIMANA
MEDIA SETTIMANA	37,69	44,31	54,97	136,97
CAT.	PERCENTUALE			
D3	50,00%			
D3	50,00%			
D1	100,00%			
C5	100,00%			
C5	100,00%			
C1	50,00%			
C1	50,00%			
B7	100,00%			
POS. ECONOMICA	COSTO ORARIO	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE
D3	14,19	3,38	1,21	18,77337
D1	12,25	2,92	1,04	16,20675
C5	12,67	3,02	1,08	16,76241
C1	11,26	2,68	0,96	14,89698
B7	11,54	2,75	0,98	15,26742
			MEDIA	16,381386
RISORSE IMPIEGATE	GIORNI LAVOR.	PRATICHE GIORN.	PRATICHE DIP. GIORN.	ORE PER PRATICA
6	4	34,2425	5,707083333	1,261590129
	COSTO PRATICA			
	20,66659488			

Per quel che invece concerne tutti gli altri esercizi pubblici di tipo commerciale, il SUAP di Napoli mostra in totale il gravare di 12 pratiche giornaliere circa, su un ufficio in cui per 4 giorni lavorativi la settimana (le rimanenti giornate di una settimana lavorativa sono dedicate ad altre attività di sportello destinate al pubblico) opera mediamente un numero di tre addetti e mezzo. Rispetto a queste condizioni, il costo aziendale medio di una SCIA di questo tipo si aggira intorno ai 40,57 euro, comprensivi di oneri riflessi e Irap. Nella Tabella 25 sono sintetizzate le informazioni che hanno permesso la realizzazione di questo calcolo.

In particolare, si verifica come il numero complessivo di SCIA di questo tipo trattate dal SUAP di Napoli nell'arco di una settimana lavorativa sia pari a 48,89, cioè a dire poco meno di una cinquantina di pratiche. Il Servizio Commercio, Artigianato e Made in Italy del Comune di Napoli, che in base al modello organizzativo di tipo "diffuso" sul territorio che contraddistingue il SUAP di Napoli si occupa del trattamento di questo tipo di SCIA, impegna a tale proposito un addetto di categoria C5 e due addetti di categoria D5 per il 100% del loro tempo di lavoro, più altri due addetti rispettivamente di categoria D3 e D6 per il 50% del loro tempo di lavoro. Dati i costi orari di ciascuno di questi livelli retributivi, nonché i rispettivi oneri riflessi e imponibili Irap, il costo medio che l'ufficio sostiene per trattare le 48,89 pratiche SCIA di questo tipo in una settimana lavorativa è pari a 19,68 euro. Considerato che le giornate lavorative settimanalmente destinate al trattamento delle SCIA sono 4, poiché il restante impegno settimanale è destinato ad attività di sportello per il pubblico, l'ufficio processa ogni giorno una media di 12,22 pratiche, corrispondente a circa tre pratiche e mezzo per dipendente al giorno. Dato il numero di ore lavorative giornaliere per ogni addetto dell'ufficio, equivalenti a 7,2 - cioè, come nel caso di Monza, poco meno della giornata lavorativa standard di otto ore -, e dato il numero di pratiche processate da ciascun dipendente al giorno, il numero delle ore per pratica al giorno è 2,06, cui corrisponde - per l'appunto - un costo aziendale medio di 40,57 euro.

Tabella 25. Carichi di lavoro e costi aziendali altri esercizi pubblici di tipo commerciale (SUAP Napoli)				
	EP			
MEDIA SETTIMANA	48,89			
CAT.	PERCENTUALE			
D3/D6	50,00%			
D5	100,00%			
D5	100,00%			
C5	100,00%			
POS. ECONOMICA	COSTO ORARIO	ONERI RIFLESSI	IRAP	TOTALE
D3/D6	16,51	3,93	1,40	21,84273
D5	15,45	3,68	1,31	20,44035
C5	12,67	3,02	1,08	16,76241
			MEDIA	19,68183
RISORSE IMPIEGATE	GIORNI LAVOR.	PRATICHE GIORN.	PRATICHE DIP. GIORN.	ORE PER PRATICA
3,5	4	12,2225	3,492142857	2,061771323
	COSTO PRATICA			
	40,57943269			

11.3 Carichi di lavoro e costi aziendali: un confronto fra Monza e Napoli

Da una lettura in prospettiva comparata delle stime su carichi di lavoro e costi aziendali relativi ai SUAP di Monza e di Napoli, si desume facilmente come il costo aziendale di una pratica dipenda in maniera privilegiata non soltanto dal carico di lavoro strettamente inteso, ossia dal numero di pratiche processate in una settimana lavorativa, e quindi in un giorno di lavoro, da parte dell'ufficio, ma anche - se non soprattutto - dalla pianta organica di quello stesso ufficio, e quindi dal numero di addetti, rispetto alle corrispondenti categorie di inquadramento retributivo, che vi lavorano. In questo senso, ogni considerazione in merito ai costi aziendali delle pratiche amministrative risulta contingente alle caratteristiche dello sportello unico considerato e degli uffici che al suo interno operano per processare le pratiche in questione. La nostra analisi è quindi destinata ad avere un valore puramente ricognitivo ed esplorativo. La varietà dei comuni italiani, che superano le 8 mila unità, e - di conseguenza - la molteplicità di situazioni che inevitabilmente contraddistingue tale varietà, dal punto di vista delle caratteristiche organizzative degli sportelli unici - non può che indurre alla conclusione che l'unico modo per avere un quadro relativamente sistematico e appropriato di carichi di lavoro e costi aziendali di trattamento delle pratiche amministrative consiste nel condurre un'indagine a tappeto sul maggior numero di comuni possibile, attraverso un questionario chiuso finalizzato a raccogliere le informazioni minime indispensabili a condurre il calcolo che abbiamo qui presentato. Soltanto un'analisi aggregata, ad un livello di generalizzazione più elevato anche se con un contenuto informativo meno specifico, può permettere di realizzare una fotografia sufficientemente rappresentativa di tempi, carichi di lavoro e costi aziendali connessi all'espletamento di pratiche amministrative quali le SCIA e i procedimenti ordinari ex art. 7. Ciò tuttavia non toglie che le stime effettuate possano in ogni caso avere una loro rilevanza e mostrare alcune tendenze presenti nelle dinamiche organizzative, che se non possono essere generalizzate all'intero universo degli sportelli unici rappresentano comunque degli aspetti da tenere in seria considerazione. In particolare, si può osservare come per quel che riguarda la SCIA, indipendentemente dal suo specifico contenuto nel caso di Monza e soprattutto per il commercio di vicinato nel caso di Napoli, laddove i due sportelli impiegano grosso modo lo stesso numero di addetti, ciò che fa la differenza è soprattutto il volume medio delle pratiche trattate. Laddove in presenza di un maggior numero di pratiche, si assiste a un costo per pratiche che è significativamente più basso. Altro aspetto che fa la differenza sono i livelli di inquadramento retributivo degli addetti dell'ufficio, che ovviamente incidono in maniera importante sulla determinazione del costo aziendale della pratica. E che soprattutto costituiscono una variabile la cui incidenza è da considerarsi maggiormente aleatoria, poiché la struttura dei costi dell'ufficio conseguente alla presenza di determinate posizioni retributive dipende in maniera contingente dalle caratteristiche della pianta organica. In altri termini, nella valutazione dei costi aziendali delle pratiche amministrative occorre tenere in considerazione che si confrontano fattori di natura diversa. Da un lato, vi sono fattori di tipo fisso, quali il numero degli addetti, che dipendono pressoché esclusivamente dalla storia organizzativa pregressa dell'amministrazione comunale e dalle decisioni che quella amministrazione ha preso rispetto a dimensioni e caratteristiche della propria pianta organica. Dall'altro, vi sono fattori di tipo variabile, quali il numero delle pratiche

trattate nel corso di una settimana o di un giorno lavorativo, che a loro volta dipendono da condizioni congiunturali, quali lo stato di salute dell'economia locale ma anche le caratteristiche della normativa quadro di riferimento a livello regionale e locale, in cui si può riflettere una maggiore o minore propensione degli amministratori locali a favorire o meno lo sviluppo delle attività produttive. La combinazione di questi fattori può favorire esiti molto diversi fra loro, influenzando in maniera significativa il livello di determinazione dei costi aziendali di trattamento delle pratiche stesse. Più in generale, possiamo comunque sostenere che la presenza di meno addetti implica un maggiore gravare di pratiche su ciascuno di essi, cui corrispondono tempi di evasione giornaliera delle pratiche più elevati e, di conseguenza, anche costi aziendali più elevati. Ne sia esempio, per il caso del SUAP di Napoli, la differenza fra i costi aziendali delle SCIA di vicinato rispetto a quelli delle SCIA relative ad altri esercizi pubblici di tipo commerciale, dove malgrado la numerosità delle pratiche del secondo tipo sia meno elevata di quelle del primo, un minore numero di addetti (3,5 degli esercizi pubblici commerciali contro i 6 delle SCIA di vicinato) implica un maggior numero di pratiche per dipendente al giorno e, di conseguenza, un numero di ore per pratica quasi raddoppiato (2 per gli esercizi pubblici commerciali contro 1,26 per le SCIA di vicinato), con un corrispondente raddoppio del costo aziendale per pratica (40,57 euro contro 20,66 euro). Per quel che infine concerne il procedimento ordinario ex art. 7, a differenza delle SCIA di vario tipo, emerge chiaramente come sia il grado di complessità intrinseco alla pratica a condizionarne in maniera significativa il costo aziendale. In particolare, come si evince dal caso di Monza, l'impiego di addetti il cui profilo professionale è necessariamente più qualificato, e di conseguenza il corrispondente costo medio orario che l'ufficio è costretto a sostenere rispetto ai livelli retributivi coinvolti nel trattamento del tipo di pratica, procura un incremento dei costi aziendali di trattamento della stessa, la cui incidenza si fa sentire al di là della numerosità delle pratiche trattate dall'ufficio.

12. Il SUAP dal punto di vista di Sindaci, Assessori e dirigenti di sportello

Ultimata la Prima fase della ricerca, svolta attraverso un'analisi diretta e sul campo dei SUAP di Monza, Firenze e Napoli, e prima di occuparsi della Terza fase della ricerca, realizzata sui dati relativi all'attività 2016 degli sportelli unici presenti sul portale *Impresainungiorno*, riaggregati su base provinciale, può risultare utile cercare di comprendere meglio cosa pensino degli sportelli unici Sindaci, Assessori e i dirigenti che nella loro esperienza amministrativa quotidiana ne osservano da vicino il funzionamento, dovendo peraltro risponderne, a titolo diverso in rapporto al ruolo che si ricopre, nei confronti di cittadini e imprese. A tale proposito, abbiamo realizzato un ciclo di interviste in profondità e focus group su una ventina di soggetti, fra Sindaci, Assessori e dirigenti SUAP di comuni italiani di diversa ampiezza e differente area geografica²⁸. Questa ulteriore attività di rilevazione ha fatto emergere una serie di informazioni, soprattutto in merito alla valutazione che i soggetti sentiti danno del ruolo del SUAP, del suo funzionamento, degli aspetti che ne determinano la forza e la debolezza. In questa sede ci proponiamo di sintetizzare e sistematizzare i principali argomenti emersi nel corso delle suddette attività di rilevazione, focalizzando l'attenzione in particolare su ciò che riteniamo possa risultare più utile per le finalità della presente ricerca. Avendo ben presente che, nel contesto di tale rilevazione, i temi di maggiore salienza sono quelli che nel corso di focus group e interviste sono emersi con maggiore nitidezza e precisione, rispetto alla consapevolezza che ne avevano i soggetti sentiti, e che si sono presentati alla discussione o all'intervistatore in maniera ricorrente, sebbene con declinazioni che potevano variare a seconda di chi di volta in volta ne esplicitava i contenuti.

Un primo dato che appare con estrema evidenza, e che vale a conferma di quanto in parte già emerso nell'ambito dello studio di caso effettuato sui tre SUAP al centro della Prima fase della ricerca, consiste nell'estrema varietà dell'esperienza degli sportelli unici, sia rispetto alle modalità di funzionamento (comprese le caratteristiche del tipo di portale sul quale ci si appoggia), sia in relazione al tipo di procedure messe in atto. Nell'ambito delle persone sentite, si presentano situazioni in cui il passaggio dalla modalità cartacea a quella digitale è definitivamente compiuto, così come situazioni in cui si è ancora nel pieno di una transizione, o ancora si sperimenta una prevalenza della modalità cartacea. In tal senso, il passaggio da cartaceo a digitale, che come abbiamo visto è prescritto dalla stessa normativa vigente, non è ancora del tutto ultimato. Specie nelle amministrazioni comunali più piccole vi è ancora una quota preponderante di pratiche gestite in modalità cartacea, così come la digitalizzazione è finora avvenuta soprattutto attraverso il passaggio alla posta elettronica certificata (PEC), che viene già inteso come un cambiamento equivalente per la sua portata al trattamento delle procedure in formato digitale. Ciò tuttavia non esclude che anche in comuni capoluogo di provincia, e quindi piuttosto grandi, l'incidenza delle pratiche trattate in modalità digitale sul totale delle pratiche processate si aggira ancora fra il trenta e il quarantacinque per cento.

²⁸ Per lo svolgimento di focus group e interviste abbiamo contattato i Comuni di Cerro al Lambro (Sindaco), Bedulita (Sindaco e Presidente Comunità della Valle Imagna), Sondrio (Sindaco), Bergamo (Sindaco, Assessore alla Semplificazione e Dirigente SUAP), Perarolo (Sindaco), Villanova d'Asti (Sindaco), Pisa (Sindaco e Dirigente SUAP), Sassari (Sindaco), Carpineto Romano (Sindaco), Battipaglia (Sindaco), Bari (Sindaco e Assessore allo Sviluppo economico), Valperga (Sindaco), Desenzano del Garda (Sindaco), Sirmione (Sindaco), Gragnano (Sindaco), Sant'Antonio Abate (Sindaco), Santa Maria La Carità (Sindaco), Calalzo di Cadore (Sindaco), Courgné (Sindaco e Dirigente SUAP), San Lazzaro di Savena (Sindaco), Cesate (Sindaco).

Per quel che invece concerne il ricorso al portale telematico, le soluzioni adottate sono molteplici: si va dall'utilizzo del portale *Impresainungiorno* alla gestione diretta di un portale proprietario (la cui manutenzione può essere realizzata direttamente oppure delegata alla società che ha progettato il portale stesso), così come dalla partecipazione a una piattaforma regionale in condivisione con altri comuni alla gestione associata di diversi comuni attraverso un unico portale proprietario. La stessa configurazione del SUAP risponde a logiche organizzative diverse, con alcune amministrazioni comunali che lo hanno collocato presso la Polizia locale, attribuendone la direzione a un funzionario di quell'ufficio, altre che lo hanno dislocato presso l'Ufficio Tecnico o hanno realizzato forme di coordinamento fra Settore Commercio e Ufficio Tecnico, al fine di ricondurre alla stessa filiera organizzativa sia il trattamento delle SCIA per le attività commerciali sia il trattamento della SCIA edilizia. Particolarmente diffuso fra i comuni più piccoli, nella cintura periferica di grandi città così come nella dimensione della comunità montana, è il ricorso alla gestione associata. Si tratta comunque di soluzioni che nella maggior parte dei casi vengono sollecitate dalla necessità di far quadrare i conti rispetto ai limiti che si è costretti a scontare in termini di pianta organica, ossia per la carenza di personale.

Ma a prescindere dalle caratteristiche organizzative, si rileva che nel corso degli ultimi anni le attività degli sportelli unici sono considerevolmente cresciute e ciò, dal punto di vista della singola amministrazione, ha spesso rappresentato più che il raggiungimento di un nuovo traguardo il profilarsi di un nuovo problema. L'aumento del numero di pratiche amministrative trattate dallo sportello unico derivante dall'introduzione dei portali digitali è stato in molti casi oggetto di conseguenze indesiderate dagli stessi comuni, poiché imponeva loro di fare i conti con una carenza di organico inevitabilmente destinata a pregiudicare la possibilità stessa di sfruttare a pieno le potenzialità collegate alla digitalizzazione delle procedure autorizzative. Si assiste quindi a una sorta di contraddizione: da un lato Sindaci, Assessori e dirigenti esprimono piena convinzione circa la necessità di trasferire al più presto l'intero volume delle pratiche amministrative trattate dallo sportello unico dalla modalità cartacea a quella digitale, dall'altro essi sono altrettanto consapevoli delle carenze organizzative che affliggono gli organici delle loro amministrazioni e di come tali carenze possano pregiudicare la possibilità di sfruttare al massimo le potenzialità di uno sportello unico in modalità digitale. Vi è da osservare che questa contraddizione può trovare almeno in parte una soluzione nella capacità di intendere il passaggio dal cartaceo al digitale non solo come un cambiamento nella modalità di trattamento delle informazioni, ma anche come un metodo di proceduralizzazione delle pratiche amministrative che in un contesto di semplificazione permette di incrementare il numero delle pratiche trattate senza che ciò comporti necessariamente un incremento del carico di lavoro del personale addetto alla loro verifica.

Ma è l'esame dei punti di forza e di debolezza degli sportelli unici, oltre che dei vincoli e delle opportunità da essi rappresentati, a fornire maggiori elementi di valutazione circa l'attuale stato di salute del SUAP. Sotto il profilo dei punti di forza, gli aspetti più importanti sono indicati, da un lato, nella presenza di un interlocutore unico per cittadini e imprese, e dall'altro nella standardizzazione delle procedure. In particolare, per quel che riguarda la presenza di un interlocutore unico, tutti i soggetti interpellati ritengono si tratti della vera caratteristica vincente dello sportello unico. L'aver eliminato la molteplicità dei punti di approdo per la presentazione di un'istanza finalizzata all'ottenimento di un'autorizzazione amministrativa, così che il richiedente non debba interfacciarsi con diversi uffici della stessa amministrazione comunale per poter avviare (o modificare) un'attività, è l'aspetto che tutti parimenti individuano come ciò che rende il SUAP una scelta di rilevanza strategica. Per quel che invece riguarda la standardizzazione delle procedure, la valutazione è assai meno condivisa: vuoi perché taluni sono consapevoli del fatto che, allo stato attuale delle cose, non è ancora possibile parlare di standardizzazione. Negli oltre ottomila comuni italiani le modalità di funzionamento degli sportelli unici sono molto varie, così come le procedure che i richiedenti devono seguire per ottemperare agli obblighi amministrativi correlati all'apertura (o alla modifica) di un'attività. Considerare la standardizzazione delle procedure come un obiettivo già raggiunto, tanto da ritenerla un punto di forza del SUAP, è pertanto prematuro, oltre che del tutto fuori luogo. Nulla vieta però di intravedere nel SUAP una modalità che, in prospettiva, dovrebbe favorire l'omogeneizzazione delle procedure inerenti le autorizzazioni amministrative su tutto il territorio nazionale.

Sotto il profilo dei punti di debolezza, l'attenzione si è concentrata soprattutto sul rapporto dimensionale esistente fra il SUAP e le amministrazioni comunali. In particolare, si è fatto notare come per i comuni di più piccola dimensione la sostenibilità economica e organizzativa di uno sportello unico è assai difficile da realizzarsi. Proprio per questo, molti piccoli comuni si sono impegnati nella costruzione di sportelli unici a gestione associata. Un altro punto di debolezza è stato individuato invece nell'assenza di protocolli di collaborazione con i soggetti autorizzatori esterni alle amministrazioni comunali. Protocolli che dovrebbero anzitutto favorire lo scambio del materiale documentale in formato digitale fra il comune e gli altri soggetti che partecipano del processo autorizzativo. Si tratta di un punto davvero critico ai fini della semplificazione, poiché l'introduzione del SUAP digitale dovrebbe quanto meno contemplare che gli scambi di informazioni e materiali documentali fra i diversi soggetti partecipi del processo autorizzativo avvengano in forma digitale. Ma ciò ancora non avviene, anche perché alcuni di tali soggetti scontano un

digital divide che quanto meno nel breve periodo non sembra facilmente superabile. Ecco allora che la permanenza di parti del processo autorizzativo che si sottraggono alla modalità digitale, con la conseguente commistione fra digitale e cartaceo, si configura come un limite non di poco conto rispetto all'attuale funzionamento del SUAP.

Sempre rispetto ai limiti di funzionamento del SUAP, si segnala l'eterogeneità che contraddistingue le piattaforme di supporto al SUAP digitale: i portali telematici sono troppi e troppo diversi fra loro, e ciò spesso comporta grandi difficoltà di comunicazione e trasferimento dati da una piattaforma all'altra, ovvero da uno sportello unico all'altro. Dal punto di vista dell'esperienza diretta dei dirigenti degli sportelli unici questo è uno dei limiti più sentiti, anche perché impedisce di sfruttare a pieno le potenzialità degli sportelli unici non soltanto come strumento di raccolta delle informazioni documentali finalizzati all'acquisizione delle autorizzazioni amministrative necessarie a un'attività produttiva, ma soprattutto come piattaforma dati in grado di descrivere in maniera accurata e sistematica le dinamiche di comportamento del sistema delle attività produttive locali, rispetto a nascita, trasformazione, cessazione delle diverse attività, e quindi di poter rappresentare un utile strumento per la costruzione delle politiche per lo sviluppo dell'economia locale. Le potenzialità presenti nella cospicua mole di informazioni che passa attraverso i portali telematici con cui vengono gestiti gli sportelli unici viene ampiamente neutralizzata dall'incapacità di tali portali a dialogare tra di loro, integrando dati documentali e informazioni dei differenti portali a supporto degli sportelli unici di un determinato territorio. Viceversa, proprio a causa dell'eterogeneità che contraddistingue le piattaforme di supporto al SUAP digitale, tale mole di informazioni resta del tutto inutilizzata, se non agli esclusivi fini delle procedure di autorizzazione amministrativa. E in uno scenario in cui si dovrebbe andare con decisione verso la semplificazione, l'incapacità di mettere a frutto il patrimonio informativo che è possibile trarre sistematicamente dal funzionamento dei portali telematici di supporto al SUAP digitale rappresenta un'evidente contraddizione da sanare.

Specularmente a quanto appena detto sul versante dei limiti, i soggetti sentiti indicano fra le principali opportunità che in prospettiva potrebbero concretizzarsi rispetto a un buon funzionamento degli sportelli unici quella di rappresentare un "osservatorio" sulle attività produttive del territorio, all'interno del quale disporre delle informazioni necessarie al monitoraggio delle attività produttive in un determinato contesto locale. Sempre dal punto di vista di amministratori locali e dirigenti di sportello, tale osservatorio potrebbe funzionare con il concorso di attori istituzionali, quali le Camere di Commercio, e i principali soggetti di rappresentanza degli interessi presenti sul territorio, a partire alle associazioni imprenditoriali e professionali.

Da un punto di vista più generale, sempre a detta dei soggetti sentiti, tre sembrano essere i punti critici di maggiore importanza rispetto al funzionamento degli sportelli unici. Un primo punto critico è rappresentato dal grado di controllo che l'amministrazione comunale è capace di esercitare sull'operatività del portale telematico, a partire dalla sua manutenzione nel corso del tempo. E questo aspetto risulta decisivo soprattutto ai fini dell'aggiornamento del portale telematico rispetto alle novità e ai cambiamenti che intervengono nella disciplina normativa delle autorizzazioni amministrative. In molte amministrazioni comunali, infatti, anche la manutenzione ordinaria del portale dipende da un diretto intervento della società privata che ha progettato e realizzato il portale telematico, e ciò spesso costringe le suddette amministrazioni ad aggiornamenti a rilento delle modalità con le quali il portale stesso proceduralizza le diverse pratiche autorizzative in conformità con le disposizioni normative. Un secondo punto critico è rappresentato dai limiti esistenti nelle competenze degli addetti agli sportelli unici. Troppo spesso, infatti, gli addetti agli sportelli unici non dispongono delle competenze informatiche necessarie al funzionamento ottimale delle procedure telematiche. Peraltro questo *digital divide* non riguarda soltanto i limiti di competenze informatiche degli addetti del SUAP, poiché spesso investe altri soggetti che interagiscono con gli sportelli unici, come i soggetti autorizzatori esterni, che spesso non dispongono della minima tecnologia informatica necessaria per un più rapido scambio del materiale documentario e informativo inerente le pratiche, e gli stessi soggetti richiedenti, che spesso sono privi delle più elementari cognizioni informatiche per portare a termine con successo la presentazione di una istanza attraverso il portale telematico. Un terzo punto critico, peraltro già in precedenza richiamato, è rappresentato dalla carenza di organico, che investe la maggior parte delle amministrazioni comunali sentite, a prescindere dalla loro dimensione, cioè indipendentemente che si tratti un comune piccolo o di media grandezza. Proprio a causa di tale carenza, le amministrazioni comunali, soprattutto quando non sono di grandi dimensioni, avvertono l'esigenza di procedere in forma associata alla gestione dei rispettivi sportelli unici. E quindi sono particolarmente interessate alla promozione di portali digitali che, magari dietro una regia regionale, possano integrare gli sportelli unici di diversi comuni in una sola unità organizzativa in grado di assolvere in maniera più efficace ed efficiente i compiti del SUAP. In questa direzione, vanno anche le valutazioni espresse dalle tre amministrazioni comunali capoluoghi di provincia che hanno partecipato alla Prima fase della ricerca (Monza, Firenze e Napoli), ai cui dirigenti di sportello risultava chiaro come un eventuale ridisegno su scala sovracomunale (o provinciale) degli sportelli unici potesse contribuire positivamente, da un lato ad una maggiore omogeneità delle procedure di autorizzazione amministrativa attuate dai comuni della stessa area territoriale, e dall'altro a una migliore allocazione del personale nella gestione delle attività dello sportello unico, soprattutto in considerazione delle difficoltà che i comuni più piccoli sono costretti a scontare

per far funzionare i propri sportelli in carenza di personale. Si deve tuttavia osservare che l'accorpamento su base sovracomunale o provinciale rappresenta una soluzione di per sé molto diversa dalla gestione in forma associata. E laddove l'accorpamento sovracomunale o provinciale, specie nelle province di maggiore estensione territoriale, potrebbe mostrare i limiti della soluzione centralista, la gestione associata da parte di una pluralità di comuni sembrerebbe una risposta migliore rispetto alla capacità di conservare alle singole amministrazioni una maggiore autonomia nella gestione delle politiche del commercio e delle attività produttive.

Da ultimo, rispetto alle funzioni fondamentali a cui gli sportelli unici dovrebbero assolvere, e all'eventualità che talune funzioni possano essere "delegate" all'esterno a soggetti terzi opportunamente certificati, è emerso come per gran parte delle amministrazioni sentite il compito principale del SUAP consista nell'esercizio di una funzione di controllo procedurale sulla correttezza formale delle pratiche amministrative, soprattutto per quel che concerne l'avvio di nuove attività produttive. Più controverso è invece il riconoscimento di un ruolo nell'esercizio di una funzione di controllo sostanziale, che per molti soggetti sentiti non deve considerarsi un compito proprio dello sportello unico ma bensì dei settori di diretta competenza dell'amministrazione comunale, con il concorso della Polizia locale. È viceversa opinione diffusa che il SUAP, se sfruttato in tutte le sue potenzialità, possa costituire uno strumento utile rispetto ad almeno due funzioni estranee al controllo procedurale. Da un lato, rispetto al suo decisivo ruolo nell'ambito della semplificazione delle autorizzazioni amministrative, può rappresentare uno strumento utile per omogeneizzare le procedure seguite dai diversi comuni nel rapporto con gli utenti, cittadini e imprese, che troppo spesso si trovano di fronte sportelli di comuni confinanti che applicano regole diverse rispetto allo stesso genere di pratiche, così producendo evidenti distorsioni sia sul piano dell'eguale trattamento dal punto di vista pubblico sia rispetto all'ordinario operare dei meccanismi della libera concorrenza fra attività economiche. Dall'altro, rispetto al ruolo di "osservatorio" che potrebbe esercitare per i comuni appartenenti alla stessa area territoriale, nel permettere una rappresentazione precisa e documentata dell'andamento delle attività produttive e nel favorire la costruzione di politiche adeguatamente informate per l'attrattività e lo sviluppo economico locale.

Infine, rispetto all'eventualità di "delegare" alcune funzioni del SUAP a soggetti esterni opportunamente certificati, che potrebbero agire di intesa con le amministrazioni comunali in modo tale da assicurare una migliore qualità dell'istanza in ingresso, che come verificato nella Prima fase della ricerca rappresenta uno dei fattori decisivi al fine di accelerare i tempi di espletamento delle pratiche amministrative riducendone al tempo stesso l'elevata variabilità che attualmente presentano, emerge un orientamento tendenzialmente favorevole, anche se con alcune perplessità che è opportuno in questa sede ricordare. In generale, la presenza di soggetti esterni che si facciano carico del controllo di regolarità puramente formale della pratica amministrativa in ingresso, è visto come una soluzione che potrebbe agevolare il funzionamento degli sportelli unici, rendone più agile e snella l'attività preliminare di controllo della pratica stessa, con evidenti ripercussioni positive sia sul piano della semplificazione sia su quello della omogeneizzazione delle procedure fra i diversi comuni. Nello specifico, si nutrono alcune importanti perplessità rispetto al rischio che tale soluzione, nel contesto attuale, si configuri esclusivamente come l'aggiunta di un ulteriore passaggio a un percorso amministrativo già irto di ostacoli e di per sé già molto articolato e complesso. Il timore, quindi, che la "delega" a soggetti esterni invece di costituire una soluzione rappresenti un nuovo problema è molto avvertito dai soggetti sentiti. In tal senso, affinché una soluzione di questo tipo rappresenti un passo in avanti è necessario che il processo di "delega" venga messo a punto attraverso la costruzione delle condizioni più opportune perché i soggetti "delegati" assumano una specifica e chiara responsabilità nel ruolo di "controller" che verrebbe loro assegnato.

13. La piattaforma *Impresainungiorno*: un'analisi macro di funzionamento di un portale digitale

Nella **Terza fase della ricerca**, abbiamo elaborato i dati relativi alle pratiche amministrative processate dal portale *Impresainungiorno* nel corso del 2016 e messi a disposizione da UnionCamere, che riguardano l'insieme dei comuni italiani che si affidano a questo portale per lo svolgimento delle loro procedure di autorizzazione amministrativa. In particolare, ci siamo concentrati sulle pratiche amministrative inerenti le attività commerciali, che rappresentano anche il troncone di indagine principale messo a fuoco nel corso delle nostre analisi. E, come si è già accennato, poiché in questa sede siamo interessati a un esame delle attività amministrative orientato a valutazioni di ordine generale, abbiamo condotto la nostra elaborazione attraverso l'aggregazione su base provinciale dei dati relativi alle attività dei SUAP dei singoli comuni. Tale elaborazione ha permesso di riscontrare i tempi medi di espletamento delle pratiche amministrative inerenti le diverse attività e, a partire da tale riscontro, di verificare gli esiti ottenuti con quanto emerso nel corso della Prima fase della ricerca, rispetto ai SUAP dei Comuni di Monza, Firenze e Napoli. Nella Tabella 26 è illustrato il volume complessivo delle pratiche amministrative, rispettivamente SCIA inerenti le attività commerciali e procedimento ordinario ex art. 7, trattate nel corso del 2016 dal portale *Impresainungiorno* per conto dei comuni italiani che utilizzano questo portale telematico. Si tratta di 204.390 pratiche SCIA e di 55.150 procedimenti ordinari ex art. 7,

che corrispondono a quelle complessivamente passate attraverso il portale nel corso dell'anno considerato. Nel caso delle SCIA inerenti attività commerciali i giorni mediamente impiegati per completare l'iter procedurale sono 54. Un termine temporale che si estende al massimo fino a raggiungere i 56 giorni per le sole SCIA che vengono chiuse positivamente. Viceversa, nel caso delle SCIA che si chiudono negativamente, i giorni diventano in media 49. Molto più basso è il tempo medio stimato per le SCIA che vengono annullate, pari a 28 giorni. Allo stesso tempo, si osserva – così come rilevato nei casi studio di Monza, Napoli e Firenze – che i tempi modali, cioè quelli relativamente più frequenti, sono molto più bassi: un solo giorno rispettivamente per le SCIA annullate (probabilmente perché l'annullamento è legato a vizi di forma della pratica, che il portale riesce a trattare rapidamente) e per quelle chiuse positivamente, mentre diventano 8 giorni per le SCIA che si chiudono negativamente, a segnalare un maggiore impegno necessario per concludere l'iter procedurale di pratiche che non si ritengono ammissibili. In ogni caso, si tratta di tempi che stanno entro i termini fissati per legge. Anche se occorre segnalare che per le SCIA chiuse positivamente il margine rispetto ai tempi normativamente stabiliti (dopodiché interviene il silenzio assenso, salvo casi di particolare gravità) è più risicato, riducendosi in media a soli quattro giorni. Se poi consideriamo il procedimento ordinario ex art. 7, i tempi medi di trattamento delle pratiche sono pari a 69 giorni, che si allungano fino a 72 giorni e 76 giorni rispettivamente nel caso dei procedimenti che si chiudono positivamente e negativamente. Peraltro, anche nel caso del procedimento ordinario ex art. 7, i tempi modali, corrispondenti al maggior numero di pratiche, sono molto bassi: un giorno per la media complessiva delle pratiche, così come per quelle che vengono annullate, che si innalza a 7 giorni nel caso dei procedimenti che si chiudono positivamente e a 8 giorni per quelli che si chiudono negativamente. Per quel che concerne questo tipo di procedimenti, rispetto ai termini stabiliti per legge, si può concludere che nella media il trattamento rientri nei tempi normativamente stabiliti, in considerazione del fatto che per molti di essi qualora venga convocata almeno una volta la Conferenza dei servizi, il margine temporale si estende, potendo crescere fino a 90 o 120 giorni.

Tipo procedimento	Stato	N	Tempi più frequenti (gg)	Tempi medi impiegati (gg)
SCIA		204390	1	54.06
SCIA	Annullata	16712	1	28.76
SCIA	Chiusa positivamente	183603	1	56.46
SCIA	Chiusa negativamente	4075	8	49.55
ORDINARIO		55150	1	69.29
ORDINARIO	Annullata	5454	1	39.24
ORDINARIO	Chiusa positivamente	47009	7	72.39
ORDINARIO	Chiusa negativamente	2687	8	76.04

Tabella 26. Profilo complessivo pratiche amministrative trattate dal portale Impresainungiorno (Tempi medi e Tempi più frequenti)

Se poi valutiamo i tempi in ragione dei giorni lavorativi, al fine di effettuare un ulteriore riscontro, si delinea comunque uno scenario sostanzialmente entro la norma, almeno per quel che concerne i valori medi e modali. In particolare, come si evince dalla Tabella 27, nel caso delle SCIA i tempi medi di trattamento assommano a 38 giorni, con una punta di 40 giorni per le SCIA che si chiudono positivamente e di 35 giorni per quelle che si chiudono con una valutazione negativa. Anche in questo caso, più bassi sono i tempi mediamente impiegati per le SCIA che vengono annullate, pari a 20 giorni.

Sul fronte del procedimento ordinario ex art. 7, i tempi di espletamento mediamente sono di 49 giorni, con un massimo di 54 giorni nel caso in cui i procedimenti si chiudano negativamente, che diventano 51 giorni nel caso in cui l'iter procedurale si concluda con una valutazione positiva. Infine, rispetto ai procedimenti che vengono annullati, i tempi di trattamento medio sono più bassi, equivalendo a circa 28 giorni.

Occorre comunque osservare che mediamente, rispetto alla SCIA, nell'arco di 60 giorni ci sono 16 giorni feriali, e di conseguenza circa 44 giorni lavorativi. Per quel che concerne il procedimento ordinario ex art. 7, invece, nell'arco di 90 giorni ci sono 24 giorni feriali, e di conseguenza circa 66 giorni lavorativi. Perciò, anche qualora ci si riferisca a una valutazione dei tempi di espletamento calibrata sui soli giorni lavorativi, l'andamento sia delle SCIA sia dei procedimenti ordinari ex art. 7 risulta rientrare nei termini stabiliti dalla legge. E soltanto nel caso delle SCIA che si chiudono positivamente si riscontra l'impiego di un tempo medio piuttosto elevato, pari a 40 giorni lavorativi, inferiore di sole quattro unità ai 44 giorni lavorativi mediamente presenti nell'arco di 60 giorni.

L'analisi di questi dati porta a conclusioni simili a quelle raggiunte nella Prima fase della ricerca, a proposito delle tempistiche rilevate nei comuni di Monza, Napoli e Firenze. Il vero problema non è rappresentato dallo sconfinamento rispetto ai termini temporali stabiliti dalla normativa, ma bensì la notevole variabilità che

contraddistingue l'iter procedurale sia delle SCIA sia dei procedimenti ordinari fra i tempi mediamente impegnati nel trattamento del complesso delle pratiche e i tempi più frequenti, cioè quelli che si registrano con maggiore occorrenza.

Tipo procedimento	Stato	N	Tempi più frequenti (glav)	Tempi medi impiegati (glav)
SCIA		204390	1	38.52
SCIA	Annullata	16712	1	20.45
SCIA	Chiusa positivamente	183603	1	40.24
SCIA	Chiusa negativamente	4075	8	35.31
ORDINARIO		55150	1	49.46
ORDINARIO	Annullata	5454	1	27.96
ORDINARIO	Chiusa positivamente	47009	3	51.68
ORDINARIO	Chiusa negativamente	2687	6	54.29

Tabella 27. Profilo complessivo pratiche amministrative trattate dal portale Impresainungiorno (Tempi medi e Tempi più frequenti, in giorni lavorativi)

13.1 Analisi territoriale delle pratiche trattate attraverso il portale Impresainungiorno

Ulteriori analisi circa il comportamento delle pratiche amministrative trattate attraverso il portale *Impresainungiorno* possono essere condotte disaggregando su base provinciale i dati forniti dalla piattaforma. Come si è già avuto modo di sottolineare, la scelta è ricaduta sul livello provinciale al fine di produrre un esame delle attività degli sportelli unici il più possibile orientato a valutazioni di ordine generale e complessivo. Perciò il fuoco di attenzione dell'analisi si concentrerà sul livello di prestazioni che i SUAP sono mediamente in grado di assicurare all'interno di un determinato territorio, come interfaccia reale dell'insieme delle attività economiche e produttive ivi presenti, invece che sulle peculiari modalità di funzionamento del singolo sportello, che peraltro - come abbiamo visto - sono caratterizzate da un grado così elevato di disomogeneità da rendere assai complicata una più puntuale comparazione. In tal senso, a condizioni date e rispetto alle informazioni a nostra disposizione, realizzeremo una comparazione in termini di capacità media di performance a livello territoriale, in questo caso provinciale, invece che rispetto al comportamento del singolo sportello unico comunale. Questa si configura come un'analisi di tendenza generale, comunque in grado di fornire interessanti indicazioni. Ricordiamo, infine, che per quanto riguarda le SCIA tale analisi viene condotta esclusivamente sulle pratiche inerenti le attività commerciali. I procedimenti ordinari ex art. 7 sono invece considerati nella loro totalità.

13.1.1 Le SCIA inerenti attività di carattere commerciale

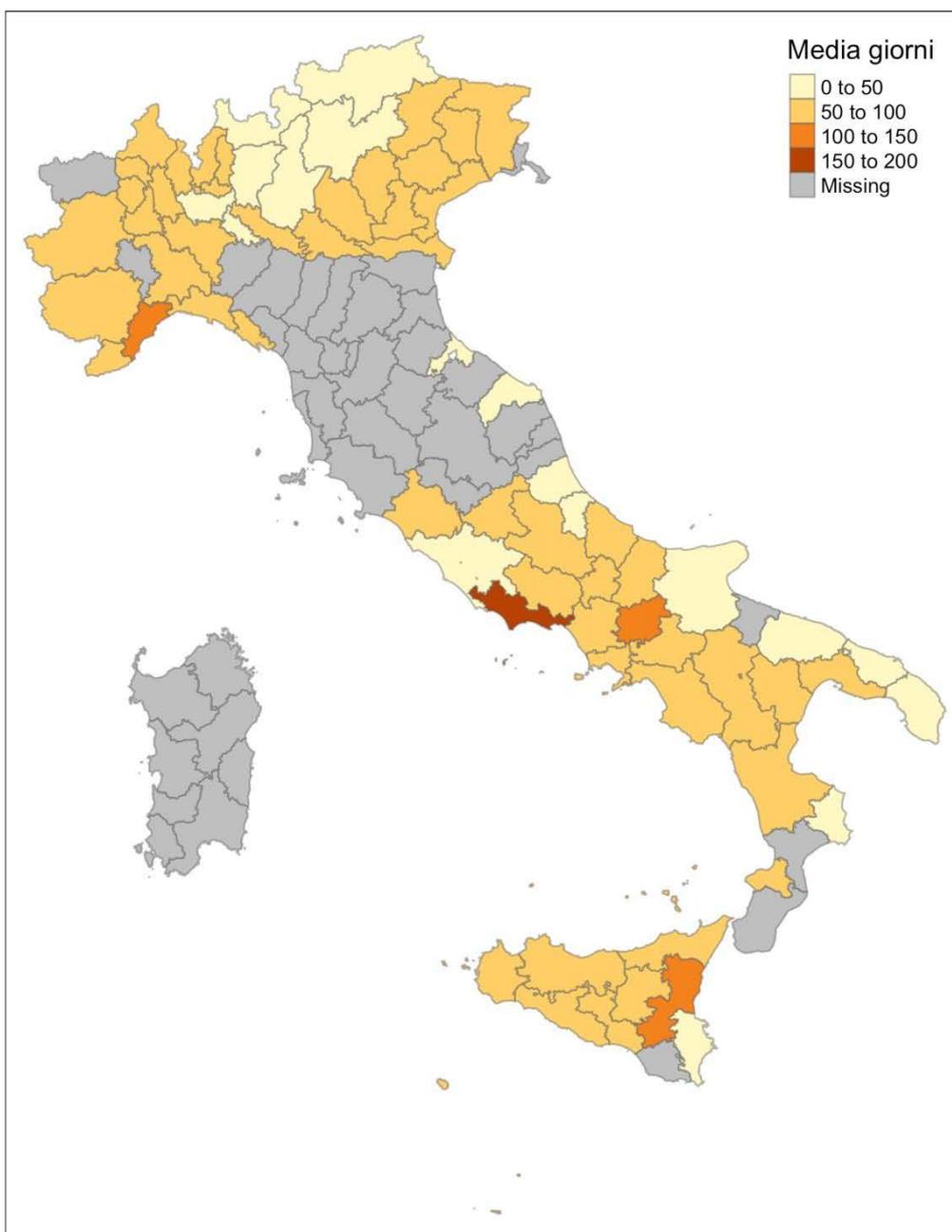
Nel Grafico 28 sono illustrati i tempi medi delle SCIA per attività commerciali rispetto alla loro distribuzione territoriale su base provinciale. Si noti che in grigio sono indicate le province i cui comuni non si servono del portale in questione. Come si vede, tale "zona grigia" interessa in particolare l'Emilia Romagna, la Toscana, la Sardegna, l'Umbria e alcune province delle Marche (Pesaro-Urbino, Fermo, Macerata, Ascoli Piceno). Dal grafico si desume chiaramente come a livello territoriale non esistano differenze di comportamento tali da far pensare alla presenza di un divario fra Nord e Centro-Sud del paese. Punte di eccellenza, con una media al di sotto dei 50 giorni, rispetto al termine di salvaguardia di 60 giorni per l'amministrazione interessata, sono presenti nelle province del Trentino Alto Adige (Trento e Bolzano), in alcune province della Lombardia (Milano, Monza Brianza, Cremona, Bergamo, Brescia, Sondrio) e a Rimini per quanto riguarda le regioni settentrionali. Ma si trovano anche nelle regioni centrali, quali Roma e altre tre province fra le Marche (Ancona) e l'Abruzzo (Teramo e Pescara). Così come nelle regioni meridionali, dove quattro province della Puglia (Foggia, Bari, Brindisi, Lecce) su sei, oltre a Crotone e Siracusa, si distinguono a loro volta per le prestazioni migliori. E qualcosa di simile si verifica anche nel caso della prima fascia critica, quella fra i 50 e i 100 giorni, dove già si va in deroga rispetto al termine di salvaguardia di 60 giorni, che riguarda un insieme di province omogeneamente distribuite sul territorio nazionale. Se infine guardiamo alle realtà "fanalino di coda", cioè quelle che presentano tempi medi oltre i 100 giorni, queste si ritrovano sia nel settentrione (Savona), sia nel centro (Latina e Benevento) sia nel mezzogiorno d'Italia (Enna e Catania).

Un comportamento simile si riscontra considerando i tempi medi misurati in termini di giorni lavorativi, come illustrato nel Grafico 29. Anche se in questo caso, la soglia fra i 20 e i 40 giorni lavorativi, che rappresenta un margine di sicurezza al sotto dei 44 giorni lavorativi mediamente equivalenti ai 60 giorni di salvaguardia per l'amministrazione, trova corrispondenza in un numero di province più esteso rispetto a quelle che si segnalavano in precedenza. In particolare, al Nord alle già menzionate province di Rimini, del Trentino Alto Adige e della Lombardia, si aggiungono

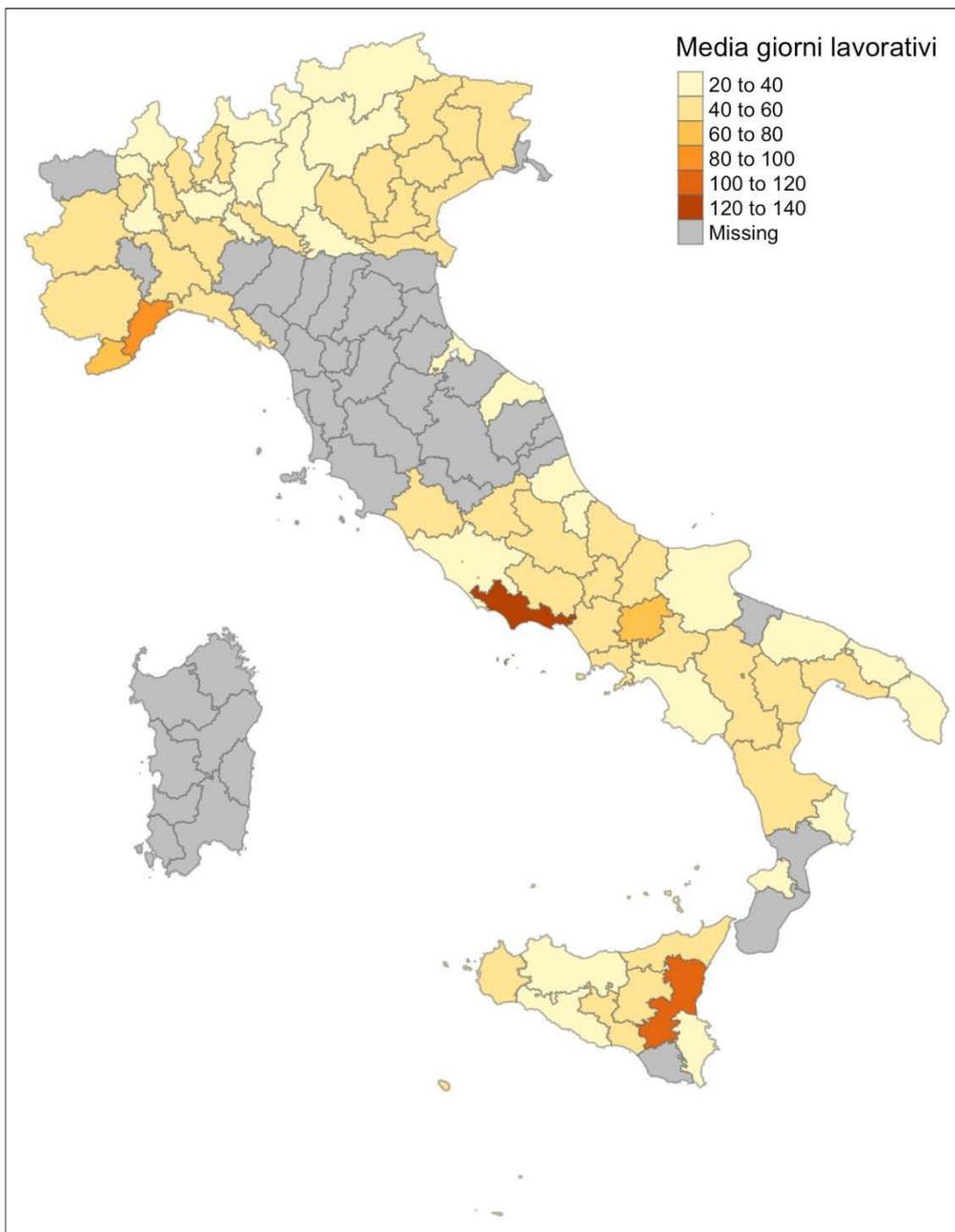
alcune province del Piemonte (Verbania e Vercelli) e Mantova. Così come al Sud, alle già menzionate quattro province della Puglia, Crotone e Siracusa si aggiungono le province di Vibo Valentia, Palermo e Agrigento, mentre la situazione nelle regioni centrali resta immutata. E così come si era verificato a proposito dei tempi calcolati in giorni, anche nel caso dei giorni lavorativi la distribuzione territoriale delle prestazioni degli sportelli unici non è tale da rappresentare comportamenti diversi fra le regioni settentrionali e quelle centro-meridionali. Sia in positivo che in negativo. Se, infatti, consideriamo le situazioni critiche, guardando alle realtà caratterizzate da tempi medi superiori ai 40 giorni lavorativi, che rappresentano casi a rischio rispetto al superamento dei termini di salvaguardia per l'amministrazione²⁹, verificiamo come esse siano presenti in maniera diffusa sia al Nord che nel Centro-Sud del paese. Visto peraltro che le realtà caratterizzate da prestazioni molto negative, come gli sportelli unici della provincia di Latina, e a seguire quelli delle province di Savona, Imperia, Benevento, Enna e Catania, sono poche e molto isolate, risulta evidente come il vero problema sia rappresentato proprio dall'ampia diffusione di situazioni che, collocandosi fra i 40 e i 60 giorni lavorativi, si contraddistinguono per l'elevata probabilità di non trovare soluzione entro i termini di salvaguardia per l'amministrazione. In generale, quindi, siamo in presenza di una macchina amministrativa che, dietro al silenzio assenso, cela una tempistica delle procedure che a fatica a concludersi entro i tempi stabiliti dalla normativa.

Il Grafico 30, infine, illustra la distribuzione territoriale a livello provinciale delle SCIA che superano la soglia dei 60 giorni sul totale delle pratiche dello stesso tipo trattate complessivamente dagli sportelli unici. Ancora una volta è possibile verificare come le situazioni caratterizzate da maggiore criticità siano diffuse sia nelle regioni settentrionali sia in quelle centro-meridionali. In particolare, per quel che concerne le regioni settentrionali, si segnalano ben undici province nelle quali mediamente più di un terzo delle pratiche trattate dagli sportelli unici supera il termine i 60 giorni previsti a salvaguardia dell'amministrazione. Si tratta, oltre a Imperia, di tre province del Piemonte (Torino, Biella e Alessandria), quattro della Lombardia (Pavia, Como, Lecco e Varese) e di tre del Veneto (Belluno, Treviso e Venezia). Nelle regioni centrali se ne segnalano cinque, delle quali tre nel Lazio (Latina, Viterbo e Frosinone) e due nell'Abruzzo (Aquila e Chieti). E nelle regioni meridionali ve ne sono nove: tre in Campania (Caserta, Benevento e Avellino), la provincia di Matera in Basilicata e quella di Cosenza in Calabria, oltre a quattro province in Sicilia (Trapani, Messina, Catania e Caltanissetta).

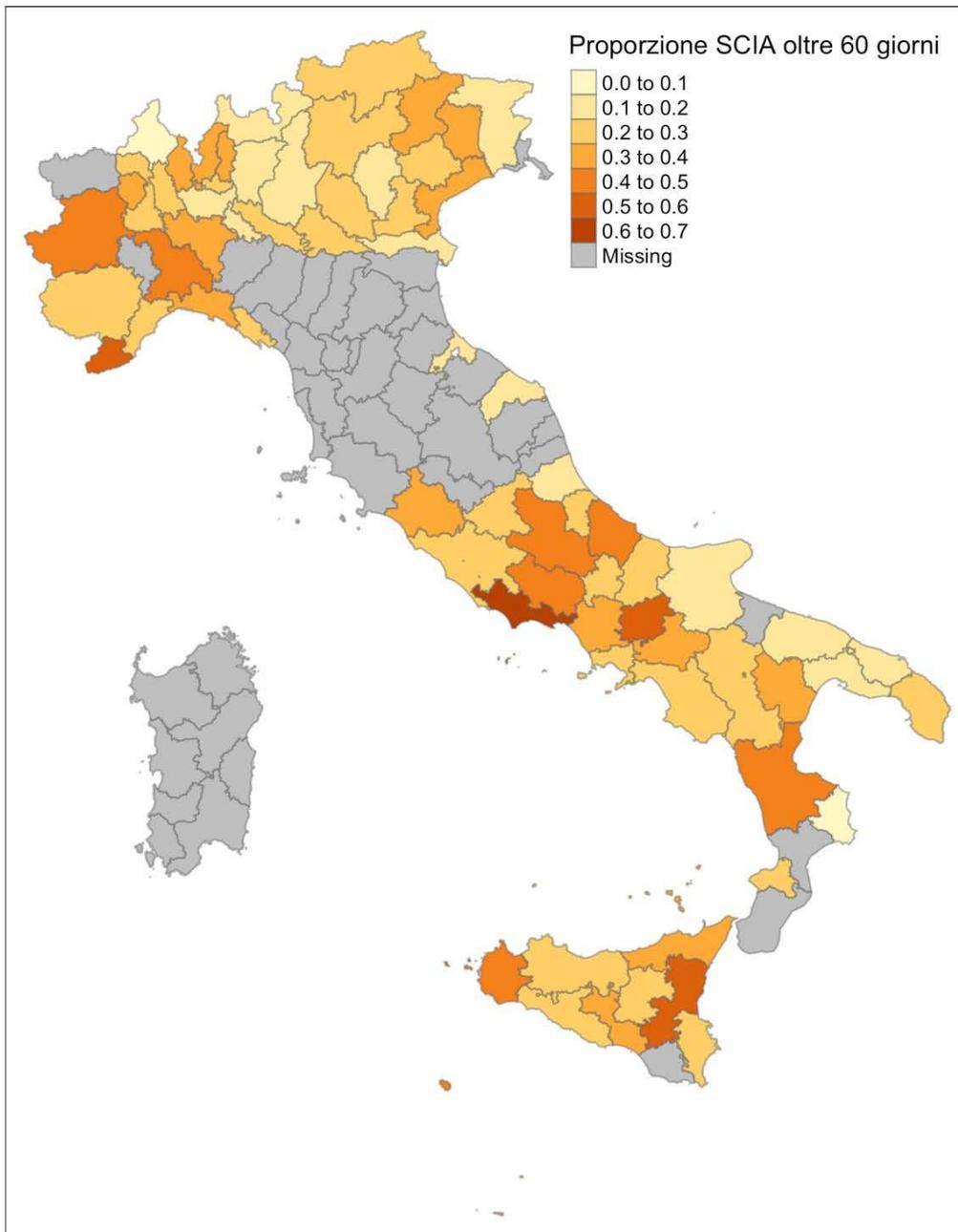
²⁹ A tale proposito, è sufficiente osservare che il limite inferiore di questa categoria, ossia 40 giorni lavorativi, è di soli quattro giorni inferiore al numero di giorni lavorativi (44) che corrispondono mediamente ai 60 giorni previsti a salvaguardia dell'amministrazione.



*Grafico 27. Distribuzione territoriale dei tempi di trattamento delle SCIA
(dati relativi ai SUAP sul portale Impresainungiorno aggregati a livello provinciale)*

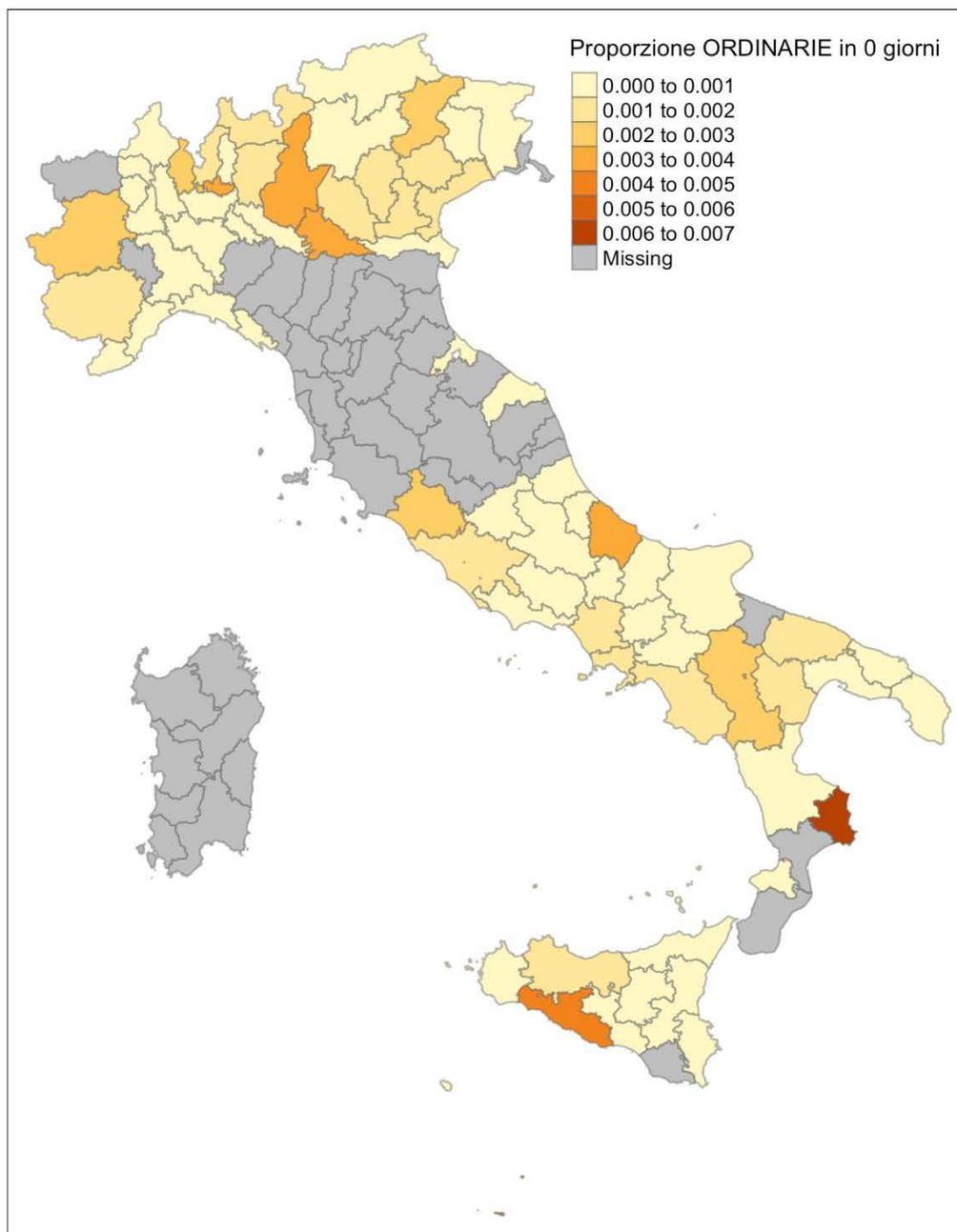


*Grafico 28. Distribuzione territoriale dei tempi di trattamento delle SCIA
(dati relativi ai SUAP sul portale Impresainungiorno aggregati a livello provinciale in giorni lavorativi)*

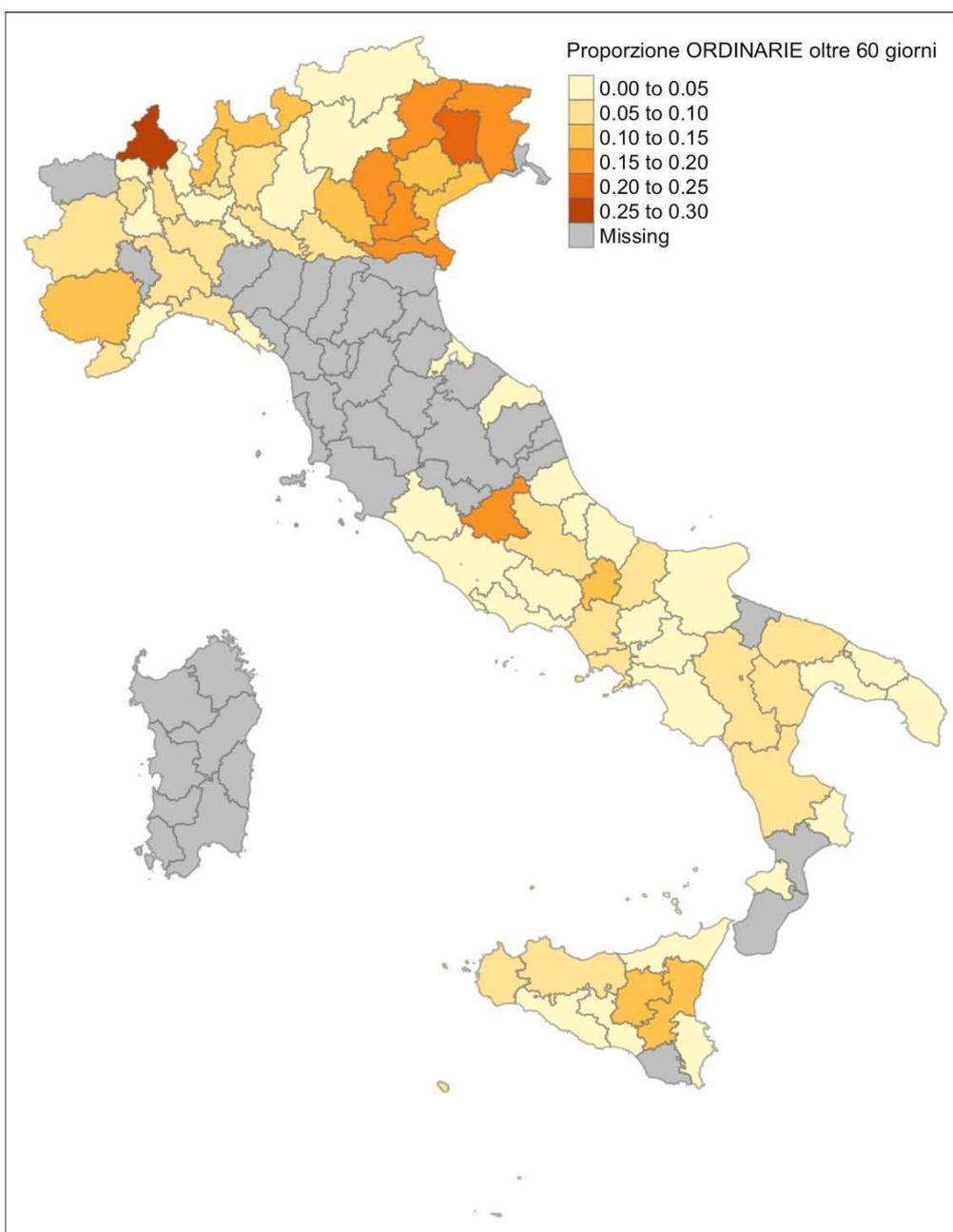


*Grafico 29. Distribuzione territoriale delle SCIA con tempi superiori ai 60 giorni
 (valori percentuali sul totale delle pratiche che nei SUAP della provincia superano i 60 giorni
 Legenda: 0,1=10%, 0,2=20% ecc.)*

Un'eterogeneità simile si riscontra anche per quel che concerne il procedimento ordinario ex art. 7, sia rispetto alla varietà di comportamento dei diversi sportelli unici sia in rapporto alla variabilità di comportamento del singolo sportello, per quel che concerne i procedimenti che si concludono rapidamente e quelli che invece impiegano più tempo. Un raffronto fra il Grafico 30 e il Grafico 31 mette chiaramente in luce questo fenomeno: sportelli unici che presentano un'incidenza fra il 2 e il 4 per cento di procedimenti ordinari conclusi in zero giorni, cioè in coincidenza della loro stessa presentazione, si trovano sia al Nord che al Sud del paese, mentre i SUAP che manifestano un'incidenza fra il 10 e il 20 per cento di procedimenti ordinari che procedono oltre i sessanta giorni sono prevalenti nelle regioni del Nord. Senza entrare nel merito di una discussione che sarebbe assai complicato risolvere in questa sede, rispetto al maggiore grado di complessità o al maggiore flessibilità nell'accogliere le istanze di questo tipo nelle diverse aree geografiche del paese, un aspetto che risulta incontrovertibile è come, anche nel caso del procedimento ordinario ex art. 7, la straordinaria varietà dei tempi, così come l'eterogeneità di comportamento degli sportelli unici, sia un tratto distintivo del comportamento mostrato dal SUAP, per quanto si evidenzia chiaramente dall'analisi dei dati in nostro possesso.



*Grafico 30. Distribuzione territoriale dei procedimenti ordinari con tempi pari a 0 giorni
(valori percentuali sul totale dei procedimenti ordinari che nei SUAP della provincia superano i 60 giorni
Legenda: 0,0001=1%, 0,0002=2%, 0,0003=3% ecc.)*



*Grafico 31. Distribuzione territoriale dei procedimenti ordinari con tempi superiori ai 60 giorni (valori percentuali sul totale dei procedimenti ordinari che nei SUAP della provincia superano i 60 giorni
Legenda: 0,05=5%, 0,10=10% ecc.)*

In conclusione, l'analisi delle pratiche trattate dagli sportelli unici che operano attraverso il portale *Impresainungiorno*, rispetto alle SCIA inerenti le attività commerciali e ai procedimenti ordinari ex art. 7, compiuta attraverso una sintetica ricognizione dei dati a livello territoriale e rispetto all'aggregazione delle attività dei SUAP dei diversi comuni su base provinciale, mette in luce, così come in parte già evidenziato dallo studio di caso degli sportelli unici dei comuni di Monza, Napoli e Firenze, in primo luogo, una straordinaria varietà di comportamento rispetto all'andamento dell'iter procedurale che contraddistingue le diverse pratiche. Se da un lato sembra emergere una differenziazione territoriale fra le prestazioni degli sportelli unici del Nord e del Sud del paese, in termini di tempi medi di trattamento delle pratiche, dall'altro tale differenziazione assume differenti accentuazioni se si considera l'incidenza specifica delle pratiche rispetto all'andamento del loro iter procedurale entro o oltre i termini di legge, ovvero rispetto a orizzonti temporali più o meno lunghi. E se consideriamo rilevante questo secondo dato, per come ci fornisce alcune prime indicazioni circa le difficoltà specifiche che i

diversi sportelli unici possono incontrare, al di là della loro localizzazione territoriale, nel garantire una certa omogeneità nei tempi dei rispettivi iter procedurali, risulta evidente come al problema di tempi brevi e di procedure snelle si aggiunga il problema delle difficoltà che emergono da una netta polarizzazione fra le pratiche che si concludono celermente e quelle che invece occupano tempi oltre i limiti stabiliti dalla legge. In tal senso, un primo problema che sarebbe necessario affrontare concerne il comprendere le cause di un comportamento così differenziato e disomogeneo. Ciò molto probabilmente ha anche a che vedere con le caratteristiche strutturali dei diversi sportelli unici, in termini di competenze, organico, forme di organizzazione. Tuttavia è evidente che un intervento volto a rendere meno vario e probabilmente anche casuale il comportamento dei diversi sportelli unici sul territorio può contribuire in maniera decisiva allo sviluppo economico locale e quindi avere un impatto diretto sull'efficienza del sistema paese. Del resto, la semplificazione amministrativa ha un ruolo decisivo proprio nel momento in cui riesce a creare le condizioni migliori per agevolare la crescita delle attività economiche e produttive sul territorio. E tale crescita può essere senza dubbio favorita da procedure di autorizzazione amministrativa più omogenee e quindi capaci di incidere meno nel generare condizioni di distorsione dei meccanismi della concorrenza che finiscono con il pregiudicare un lineare percorso di sviluppo economico a livello territoriale. Se, da ultimo osserviamo i Grafici 32 e 33, che illustrano rispettivamente il numero di pratiche SCIA per attività commerciali trattate dai SUAP dei comuni che si servono del portale *Impresainungiorno* e il numero di imprese presenti sul territorio, entrambi aggregati a livello provinciale, ci rendiamo conto con un semplice “colpo d’occhio” di quanto le procedure di autorizzazione amministrativa siano decisive per lo sviluppo delle attività economiche e produttive nel nostro paese.

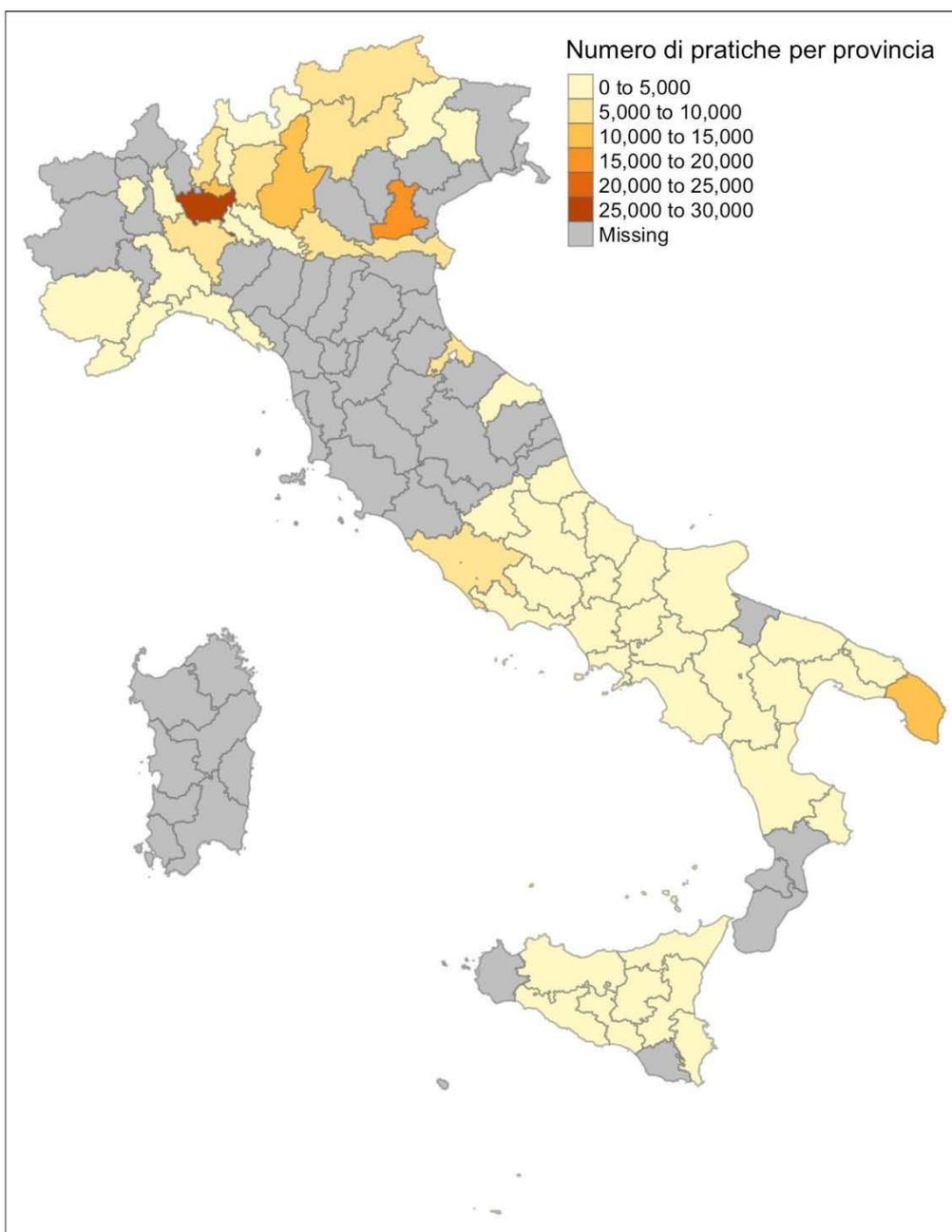
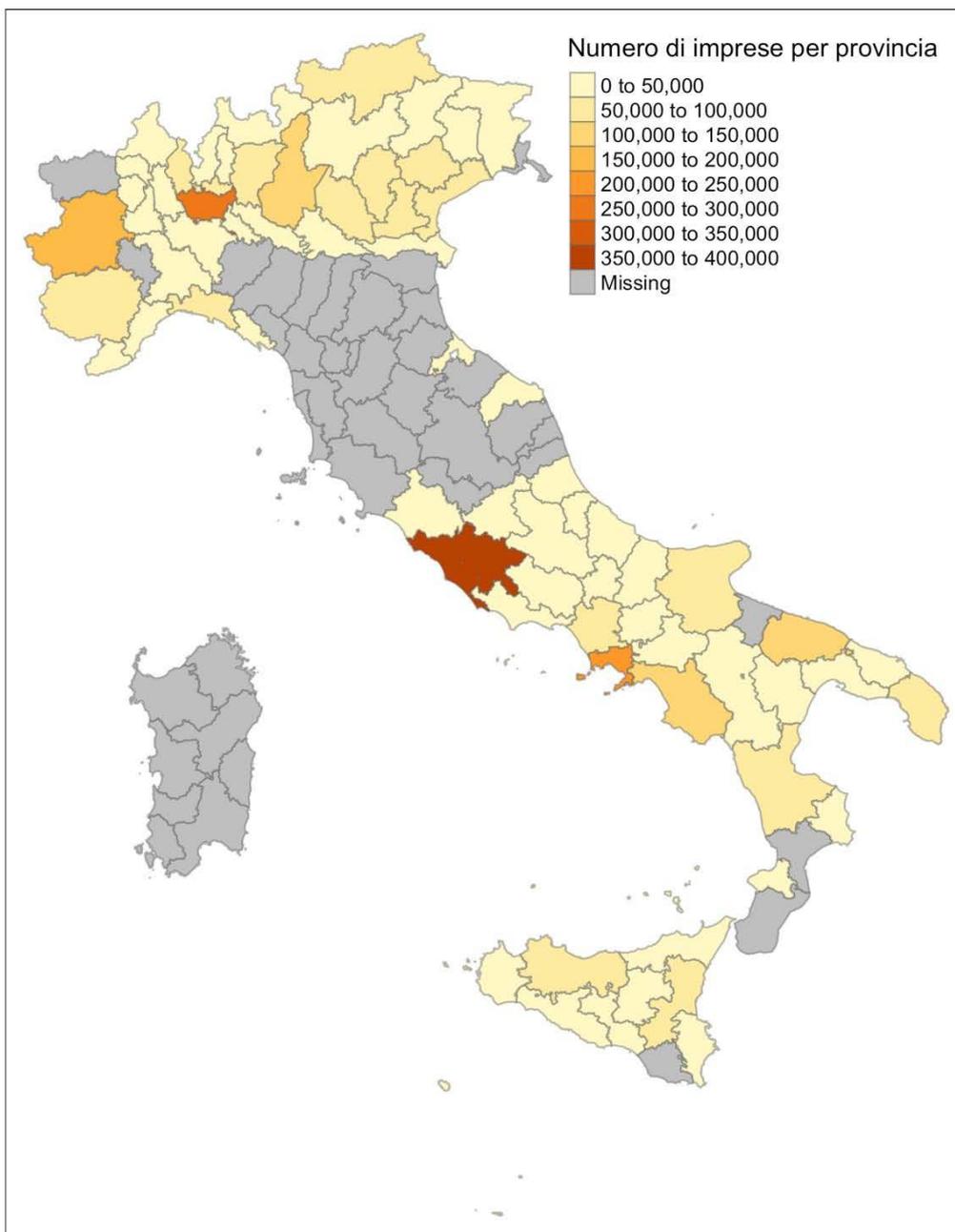


Grafico 32. Distribuzione territoriale del numero di SCLA per attività commerciali (dati relativi ai SUAP sul portale Impresainungiorno aggregati a livello provinciale)



*Grafico 33. Distribuzione territoriale del numero di imprese per provincia
(nostra elaborazione su dati ISTAT)*

12 So what? Alcune considerazioni (non conclusive) sul funzionamento dei SUAP e sulle possibili strategie da seguire per renderli più efficienti

Trarre delle conclusioni definitive da una ricerca come quella che abbiamo qui illustrato potrebbe apparire velleitario oltre che inutile. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, essa riveste finalità di tipo ricognitivo ed esplorativo, non potendosi in alcun caso ricondurre la complessità delle dinamiche che contraddistinguono il funzionamento degli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP) allo studio di tre soli casi, come quelli di Monza, Firenze e Napoli, seppur estremamente significativi sotto il profilo organizzativo e gestionale. Così come l'analisi dei dati messi a disposizione da UnionCamere rispetto al portale *Impresainungiorno*, sebbene abbia permesso una ricognizione più ampia e sistematica della realtà degli sportelli unici, non è di per sé ancora sufficiente ad assicurare una fotografia esaustiva della straordinaria varietà del panorama che abbiamo di fronte, rispetto al funzionamento dei diversi sportelli unici presenti sul territorio nazionale.

In tal senso, la presente ricerca ha per lo più l'ambizione di assolvere ad un bisogno conoscitivo, che per il grado di dettaglio che nelle tre realtà studiate si è stati in grado di raggiungere, mette comunque a disposizione un insieme articolato e specifico di informazioni che possono essere di estrema utilità nell'indirizzare una riflessione circa possibili strategie di miglioramento delle modalità di funzionamento degli sportelli unici.

Del resto, i tre casi esaminati corrispondono anche a tre diversi modelli organizzativi e gestionali di SUAP, come si è già avuto modo di sottolineare:

- a) uno sportello in transizione dal cartaceo al digitale, che sta cercando di sfruttare al meglio le nuove opportunità offerte dalla presenza di un portale telematico (peraltro non gestito in esclusiva, dato che si tratta del portale di *Impresainungiorno*), ma che associa allo stesso un lavoro di *back office* ancora molto importante per contenuti e dimensione;
- b) uno sportello *nativo* digitale, che sfruttando al massimo le potenzialità offerte dal portale telematico è stato in grado di alleggerire il carico procedurale correlato all'*iter* burocratico di trattamento delle pratiche, spostando il fuoco di attenzione su un processo di monitoraggio e controllo che interessa a campione l'intero ambito delle pratiche amministrative approvate;
- c) uno sportello "*diffuso*" sul territorio, fra i primi ad aver introdotto il portale telematico in Italia che, costretto a scontare nel corso del tempo una difficoltà nell'aggiornamento e nella manutenzione del portale stesso, non riesce al momento a sfruttare adeguatamente le opportunità colte con l'originaria digitalizzazione e deve altresì farsi carico di una modalità di gestione che volendo avvantaggiarsi di una maggiore prossimità territoriale agli utenti è comunque costretto a scontare un carico di lavoro in *back office* superiore a quello cui avrebbe dato luogo uno sportello centralizzato.

Rispetto a questi tre casi, l'analisi dei tempi di evasione delle pratiche ha intrapreso almeno due direttrici, corrispondenti anche a due approcci metodologici, sostanzialmente diverse fra loro. Una prima direttrice, che accomuna lo studio del caso di Monza e di Napoli, e che risponde a un modello organizzativo e gestionale delle pratiche amministrative di stampo più tradizionale, dove il supporto fornito dal portale telematico non ha ancora prodotto conseguenze tali da far venir meno - o ridimensionare significativamente - le attività di *back office*. Qui è stato possibile esercitare una valutazione compiuta dei tempi di espletamento delle pratiche, realizzata attraverso l'indagine sistematica di diverse fonti di rilevazione, relative alle attività di registrazione e protocollazione delle pratiche, così come alle attività direttamente rilevate dal portale telematico e ancora all'analisi del processo decisionale per ciascuna pratica esaminata. E si è potuta verificare l'esistenza di un ventaglio di tempi piuttosto ampio, in ragione delle caratteristiche specifiche delle diverse pratiche considerate, dalla SCIA al procedimento ordinario ex art. 7. Così come, sempre rispetto a questo approccio, è stato possibile determinare i carichi di lavoro e i costi aziendali delle pratiche oggetto di ricerca in maniera sistematica, sapendo che esse esprimono l'impegno concreto e materiale di un'amministrazione nel permettere l'espletamento complessivo delle procedure autorizzative delle attività produttive. Una seconda direttrice, invece, relativa al caso di Firenze, che risponde a un modello organizzativo e gestionale innovativo, dove grazie a un adeguato utilizzo del portale telematico l'amministrazione ha potuto trasferire risorse e attenzione dalla fase preliminare dell'*iter* burocratico di approvazione di una pratica amministrativa, che interessa soprattutto il controllo di regolarità formale, alla fase terminale o a valle, che investe gli effetti pratici dei procedimenti autorizzatori, riguardando il controllo di regolarità sostanziale delle attività produttive oggetto di istanza. E questo modello ha reso necessario un vero e proprio ribaltamento di prospettiva, rispetto al fatto che sotto queste condizioni operative non avesse più alcun senso determinare le tempistiche delle diverse pratiche, secondo una logica di rilevazione come quella viceversa adottata nei casi di Monza e Napoli. Il caso di Firenze rendeva, infatti, prioritaria la messa a fuoco delle caratteristiche organizzative del processo di monitoraggio e controllo nel suo concreto modo di operare, a partire dai criteri guida utilizzati per la gestione del campionamento delle attività da sottoporre a verifica.

In questo modo, il confronto fra Monza, Firenze e Napoli è diventato, prima ancora che una comparazione fra tempi, carichi di lavoro e costi aziendali sulla base di un unico approccio metodologico, come avrebbe dovuto essere secondo gli scopi originari della ricerca, un confronto fra due modalità organizzative e gestionali diverse, in grado di rispondere a differenti esigenze ricorrendo a differenti metodologie. È così risultato possibile mettere in luce, all'interno di questi due differenti percorsi, aspetti diversi del processo autorizzativo, ciascuno dei quali comunque dotato di una rilevanza ai fini di una migliore comprensione del funzionamento degli sportelli unici.

L'analisi dei casi di Monza e Napoli, ha quindi fatto emergere l'esistenza di un ventaglio molto ampio di tempistiche, carichi di lavoro e costi aziendali, la cui variabilità si deve anzitutto a una serie di fattori di natura contingente. In primo luogo, l'estensione dei tempi di evasione delle pratiche, nel caso della SCIA come del procedimento ordinario ex art. 7, si vede chiaramente dipendere dal profilarsi di eventi quali la necessità di integrazioni nel primo caso, oppure - oltre alle integrazioni - della convocazione di una Conferenza dei servizi (da tenersi anche per più di un'occasione) nel secondo, che possono prolungare il processo autorizzativo fino al limite dei termini previsti dalla legge, quando non addirittura oltre quegli stessi termini. In secondo luogo, la numerosità delle istanze presentate allo sportello, oltre alla dimensione dell'ufficio che le tratta, in rapporto al numero di addetti e alle rispettive qualifiche professionali (il che rinvia ai corrispondenti livelli di retribuzione), possono a loro volta incidere sui carichi di lavoro, incrementando i tempi medi giornalieri di trattamento delle pratiche da parte dei singoli addetti e, di conseguenza, i costi aziendali delle pratiche stesse, fino a farli raddoppiare.

L'analisi del caso di Firenze, invece, ha messo in luce come un modello organizzativo e gestionale in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità offerte dall'esistenza di un portale telematico possa avere il pregio di ridurre drasticamente, fino quasi ad annullarli, i tempi di evasione delle pratiche nella fase istruttoria, permettendo di compensare questo carico amministrativo che spesso congestiona il funzionamento degli sportelli unici con uno sforzo sistematico profuso in fase di monitoraggio e controllo campionario. Anche se congiuntamente a questo grosso vantaggio, un modello che deleghi pressoché interamente la verifica delle pratiche in ingresso al trattamento digitale delle pratiche stesse presenta quanto meno il rischio di non poter necessariamente assicurare quel livello di qualità delle istanze presentate che spesso risulta indispensabile a garantirne un iter amministrativo privo di intoppi, ritardi e interruzioni.

L'analisi delle pratiche trattate dal portale *Impresainungiorno* conferma le principali conclusioni derivate nella Prima fase della ricerca, dall'esame del comportamento seguito dai SUAP di Monza, Firenze e Napoli, sia rispetto all'estrema variabilità dei tempi fra quelli delle pratiche amministrative che procedono senza intoppi, sia come SCIA sia come procedimento ordinario ex art. 7, e quelle che invece, con tutta probabilità anche in conseguenza di una cattiva qualità delle pratiche in ingresso, comportano dei tempi di espletamento significativamente più elevati, sia per le SCIA sia per i procedimenti ordinari ex art.7. In ogni caso, rispetto ai tempi stabiliti per legge, la variabilità di comportamento delle SCIA, almeno dal punto di vista dell'andamento medio delle tempistiche, si inquadra in un orizzonte temporale comunque inferiore ai sessanta giorni previsti dalla legge, così come per i procedimenti ordinari ex art. 7 si resta entro un intervallo temporale fra i sessanta e i novanta giorni. Ma se si scende a un maggiore livello di dettaglio nell'analisi, si rileva immediatamente come, oltre a una differenza significativa di prestazioni fra diversi sportelli unici, in parte riconducibile alla frattura territoriale fra Nord e Sud del paese, vi è una forte disomogeneità di comportamento anche nell'ambito degli stessi sportelli, con la presenza di pratiche che si concludono in tempi molto rapidi e pratiche che invece superano ampiamente i tempi determinati in sede normativa. In questo senso, l'andamento complessivamente manifestato dalle diverse pratiche amministrative trattate dal portale telematico *Impresainungiorno* mostra come urgente e prioritario sia qualsiasi intervento volto a creare condizioni di maggiore omogeneità fra i comportamenti dei diversi sportelli unici. Così come saliente è cercare di comprendere meglio le ragioni di una straordinaria varietà di tempistiche rispetto allo stesso tipo di pratica, che per quanto emerge dalla nostra analisi dei casi di Monza, Napoli e Firenze deve intendersi come in parte motivata da diverse caratteristiche strutturali dei singoli sportelli unici (competenze, organico, forme di organizzazione) e in parte riconducibile alla cattiva qualità delle pratiche in ingresso al portale.

Ma proprio le differenze emerse dai due percorsi di analisi seguiti nel corso della Prima fase della ricerca, quello per Monza e Napoli, così come quello per Firenze, possono sollecitare ulteriori suggerimenti rispetto a possibili strategie da seguire per rendere il funzionamento degli sportelli unici più efficiente. È infatti vero che un modello organizzativo e gestionale come quello del SUAP fiorentino, che presenta il grande vantaggio di accelerare oltremodo i tempi di trattamento delle pratiche, potrebbe perfezionarsi ulteriormente attraverso l'attività di un soggetto terzo, esterno all'amministrazione comunale, che fosse "delegato" - in maniera *certificata* - ad occuparsi della parte istruttoria delle pratiche, esercitando questa funzione nel rispetto di determinati vincoli

normativamente stabiliti. Un soggetto che avrebbe il compito di vigilare sulla fase istruttoria e di presentazione delle istanze, garantendo in questo modo la qualità delle pratiche in ingresso, e supportando l'attività dello sportello unico via sportello telematico in quello che risulta a tutti gli effetti essere il punto debole più importante della procedura autorizzativa, sempre che si sia messa a punto un'attività di monitoraggio e controllo a posteriori efficace quanto quella realizzata dal Comune di Firenze. Peraltro, come emerso dal ciclo di focus group e interviste condotto nella Seconda fase della ricerca, la carenza di organico e la presenza di *digital divide* fra gli operatori del SUAP, due dei principali fattori di criticità messi in luce da Sindaci, assessori e dirigenti di sportello, porta a ritenere che un intervento in fase di ingresso avrebbe modo di alleggerire il carico di lavoro sugli uffici, il cui gravare si fa sentire soprattutto nel caso delle piccole amministrazioni comunali, che non sempre dispongono del personale adeguato – dal punto di vista numerico e delle competenze – per far funzionare in maniera efficiente lo sportello unico. A ciò si aggiunga che un intervento volto ad assicurare una maggiore omogeneità delle pratiche in ingresso avrebbe conseguenze positive anche per il fatto che indurrebbe una pressione alla conformità sui diversi sportelli unici, tale da favorirne un comportamento più omogeneo, con evidenti conseguenze positive anche rispetto a quello straordinario fenomeno di distorsione dei meccanismi della concorrenza che attualmente si verifica a causa delle differenze che sussistono fra i diversi SUAP.

La finestra di opportunità affinché un soggetto privato possa assolvere a questa funzione delegata è già di per sé disponibile e riguarda la facoltà che associazioni imprenditoriali e di categoria hanno di costituirsi in Agenzia per le imprese. Una soluzione normativamente sancita che fino a questo momento non ha dato gli esiti sperati, anche perché - di fatto - la sua applicazione è avvenuta in maniera del tutto estemporanea e troppo spesso da parte di soggetti di per sé non vocazionati nella funzione di supporto all'istruttoria e alla presentazione delle pratiche per conto dei soggetti privati. Un tipo di esperienza che, viceversa, un soggetto come UNAPPA più legittimamente vantare. Peraltro la costituzione in Agenzia per le imprese, al di là della possibilità normativa, potrebbe trovare un ulteriore consolidamento in un processo di certificazione dei professionisti delle pratiche amministrative in grado di assicurarne un operato trasparente e corretto. A tale proposito, la costituzione in Agenzia per le imprese dovrebbe essere seguita dalla definizione di una Carta dei servizi ai cittadini e alle imprese, in virtù della quale verrebbero stabiliti con precisione i doveri degli operatori di agenzia, rispetto all'esercizio di funzioni di controllo circa la regolarità formale e sostanziale delle pratiche già in fase di istruttoria e presentazione dell'istanza. Si tratta di una soluzione che incontrerebbe anche il favore degli sportelli unici, anche perché essa non avrebbe effetti sul potere di indirizzo (e di controllo) nella regolazione delle attività produttive, che deve necessariamente intendersi in capo a un'autorità della Pubblica amministrazione, mentre avrebbe il pregio di alleggerire in maniera significativa il carico di lavoro gravante sugli sportelli unici, rispetto alla verifica di regolarità (soprattutto formale, anche se in questo caso potrebbe presentare anche una valenza sostanziale) delle istanze in fase di presentazione. In tal senso, il "potere delegato" che deriverebbe a un'associazione di categoria, quale UNAPPA, nel costituirsi in Agenzia per le imprese, potrebbe incrementare le condizioni di controllo *ex ante* sui contenuti e le modalità di presentazione delle pratiche, minimizzando l'entità dei vizi formali e sostanziali che sono le vere cause delle lungaggini burocratiche rispetto ai tempi di evasione delle istanze, e potrebbe - al tempo stesso - consentire agli sportelli unici di concentrare il proprio impegno sulle verifiche di conformità *ex post*, anche attraverso l'utilizzo, come nel caso di Firenze, di metodologie di controllo campionario.

Ringraziamenti

Nell'arco dei due anni abbracciati dalla realizzazione della presente ricerca abbiamo avuto modo di avvalerci della collaborazione di parecchie persone, soprattutto nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, in prevalenza comuni coinvolti nelle attività di rilevazione, che a vario titolo hanno contribuito alla buona riuscita delle nostre analisi. Ringraziarli è doveroso. E in questo caso siamo anche tenuti a riconoscere che non si tratta di ringraziamenti di circostanza, dato che se questa ricerca è giunta al termine lo si deve soprattutto alla loro collaborazione.

Un *"sincero grazie"* quindi a Andrea Sammarco (vice Segretario Generale, UnionCamere), Antonello Meloni (Segreteria di Giunta e di Consiglio, InfoCamere), Mario Spoto (Direttore Generale Comune di Monza), Giuseppe Maria Riva (Dirigente Settore Governo del Territorio e SUAP), Rosaria Volpe (Responsabile SUAP Comune di Monza), Domenico Pescatore (Responsabile SUE Comune di Monza), Giacomo Parenti (Direttore Generale Comune di Firenze), Domenico Trombino (Responsabile Supporto Giuridico e Coordinamento SUAP), Amalia Sabatini (Responsabile Ufficio Somministrazione, Industria e Artigianato Alimentare), Franco Ferrea (Responsabile Ufficio Strutture Ricettive, Industria e Artigianato non alimentare), Lucia De Siervo (Direttore Attività Economiche e Turismo), Valentina Brandi (Responsabile Ufficio Commercio fisso e Carburanti), Egeria Natilli (Responsabile SUAP, Comune di Napoli), Valeria Paoella (Responsabile Servizio Commercio, Artigianato e Made in Naples, Comune di Napoli), Antonio Siciliano (Responsabile Servizi Informatici, Direzione Centrale Sviluppo Economico Ricerca e Mercato del Lavoro, Servizio Commercio, Artigianato e Made in Naples, Comune di Napoli), Concettina Martullo (Responsabile procedimenti ordinari su medie e grandi strutture di vendita, Comune di Napoli), Achille Tatangelo (Responsabile Strutture turistiche e Stabilimenti balneari, Comune di Napoli), Marco Sassi (Sindaco di Cerro al Lambro), roberto Facchinetti (Sindaco di Bedulita, Presidente della Comunità Valle Imagna), Alcide Molteni (Sindaco di Sondrio), Giacomo Angeloni (Assessore all'Innovazione e alla Semplificazione, Comune di Bergamo), Ettore Freri (Responsabile SUEAP, Comune di Bergamo), Giacoma Giaccone (Responsabile Progetto Semplificazione amministrativa, Comune di Bergamo), Dario Tadè (Responsabile Area Politiche del Territorio, Comune di Bergamo), Massimo Chizzolini (Dirigente Sistema informativo, Innovazione, Tempi e orari, Comune di Bergamo), Pierluigi Svaluto (Sindaco di Perarolo), Christian Giordano (Sindaco di Villanova d'Asti), Marco Filippeschi (Sindaco di Pisa), Alessia Masini (Funzionario SUAP, Comune di Pisa), Matteo Battisti (Sindaco di Carpineto Romano), Cecilia Francese (Sindaco di Battipaglia), Antonio De Caro (Sindaco di Bari), Carla Palone (Assessore allo Sviluppo economico, Comune di Bari), Gabriele Francisca (Sindaco di Valperga), Rosa Leso (Sindaco di Desenzano), Paolo Cimmino (Sindaco di Gragnano), Antonio Varone (Sindaco di Sant'Antonio Abate), Giosuè Carlo Maria Antonio D'Amora (Sindaco di Santa Maria la Carità), Luca De Carlo (Sindaco di Calalzo di Cadore), Giuseppe Pezzetto (Sindaco di Courgnè), Maria Teresa Noto (Responsabile SUAP, Comune di Courgnè), Isabella Conti (Sindaco di San Lazzaro di Savena), Giancarla Marchesi (Sindaco di Cesate).

Un ringraziamento particolare va invece a Mariano Cavataio (Dipartimento di Scienze sociali e politiche, Università degli studi di Milano) e Nicola Martocchia Diodati (Scuola Normale Superiore, sede di Firenze) che hanno collaborato alla realizzazione di questa ricerca, per la parte inerente l'elaborazione dei dati.

COMUNE DI MONZA		PROCEDIMENTO ORDINARIO UNICO EX ART. 7 - DPR 160/10 -								codifica	Rev. 00/2014		
		Responsabile di Processo: Rosaria Volpe											
ATTIVITA'		SOGGETTI INTERNI						SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI	ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio (t)	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI
		DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE ASSET	SERVIZIO SUAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO, LAVORO, TURISM	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI		INCARICATO				
1	presentazione dell'istanza con modalità informatica									0	0		modulistica disponibile online
2	sussiste la regolarità formale e sostanziale della domanda e della documentazione?									4	4	Soggetti competenti sono uffici dell' ente, Ambiente, Edilizia, Urbanistica, Tributi, Polizia Locale. Autorità competenti sono Amministrazioni diverse	
3	l'utente procede, su istanza d'ufficio, alla regolarizzazione richiesta?									20	24		
4	E' necessaria la Conferenza di Servizi?									1	25	La convocazione della Conferenza di Servizi avviene entro 30 giorni. Il parere emesso	
5	Chiusura del procedimento con rilascio atto autorizzatorio									15:60(integrazioni)	40:85(integrazioni)		
6	parere favorevole della conferenza dei servizi									15:70(integrazioni)	40:95(integrazioni)	Nel caso la Conferenza di Servizi richieda ulteriori integrazioni verranno concessi 30 giorni all'utente per effettuarle.	
7	Chiusura del procedimento con diniego dell'autorizzazione									1	41:96(integrazioni)		

Attività Automatica



Attività con Intervento Utente



Bivio



Inizio



Fine / Uscita

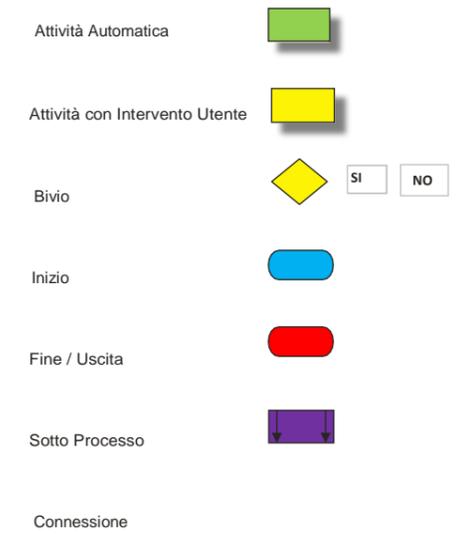


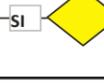
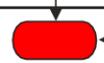
Sotto Processo

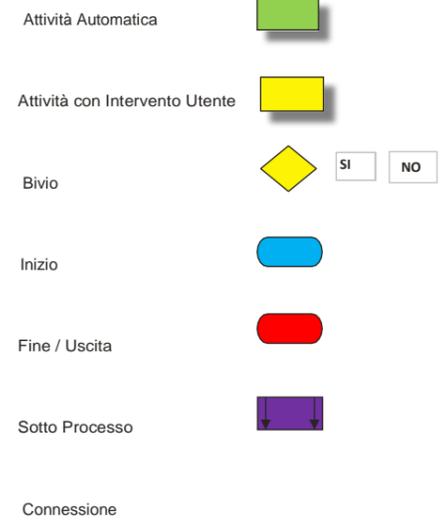


Connessione

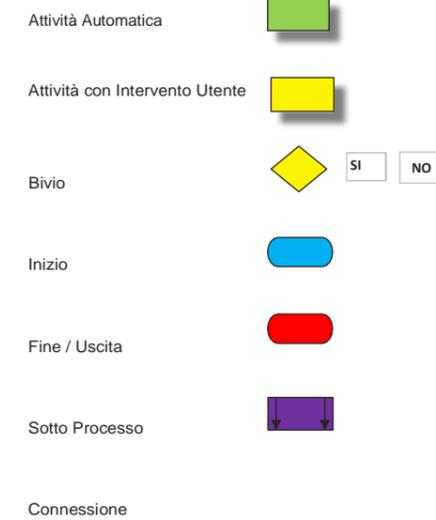
	COMUNE DI	SPORTELLO UNICO DELL'EDILIZIA - SUE - DIA Presidio delle attività di trasformazione edilizia del territorio - Cura tutti rapporti fra il privato, l'Amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio; costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso; fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte; acquisisce altresì presso le amministrazioni competenti i relativi pareri, anche mediante conferenza di servizi.					codifica	Rev. 04/2014	
	MONZA	Responsabile di Processo: Pescatore Pasquale							
	ATTIVITA'	SPORTELLO UNICO DELL'EDILIZIA	SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI		ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI
		Back Office	Responsabile Procedimento	Dirigente del Settore Governo del Territorio	Polizia Locale				
1	Inizio Sotto Procedimento Denuncia di Inizio Attività Edilizia	DENUNCIA INIZIO				0	0		
2	Numerazione Istanza					1	1		
3	Documentazione Completa					4	5		
4	Richiesta Documenti/Aggiornamento					1	6		
5	Aggiornamento					sospensione			
6	Aggiornamento Valido					sospensione			
7	Referto istruttorio					9	15		
8	Esito Referto					1	16		
9	Calcolo/Verifica Contributo di Costruzione					1	17		
10	Notifica Contributo di Costruzione					1	18		
11	Presenza d'Atto Denuncia di Inizio Attività					2	20		
12	Ordinanza di non esecuzione Opere					1	17		
13	Trasmissione Polizia Locale					1	18		
14	Registrazione Registro Permessi di Costruire					0	20		
15	Fine Sotto Procedimento Denuncia di Inizio Attività Edilizia					0	20		



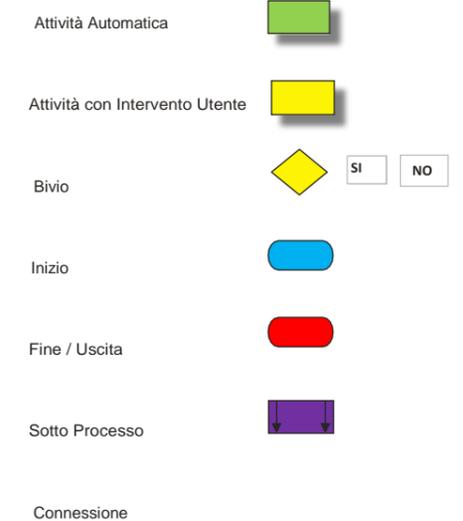
 COMUNE DI MONZA	SPORTELLO UNICO DELL'EDILIZIA - SUE - SCIA Presidio delle attività di trasformazione edilizia del territorio - Cura tutti rapporti fra il privato, l'Amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio; costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso; fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte; acquisisce altresì presso le amministrazioni competenti i relativi pareri, anche mediante conferenza di servizi.					codifica	Rev. 04/2014		
	Responsabile di Processo:		Pescatore Pasquale						
ATTIVITA'	SPORTELLO UNICO DELL'EDILIZIA		SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI		ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio (t)	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI
	Back Office	Responsabile Procedimento	Dirigente del Settore Governo del Territorio	Polizia Locale					
1	Inizio Sotto Procedimento Segnalazione Certificata di Inizio Attività Edilizia						0	0	
2	Numerazione Istanza						1	1	
3	Documentazione Completa						2	3	
4	Richiesta Documenti/Aggiornamento						1	4	
5	Aggiornamento					sospensione			
6	Aggiornamento Valido					sospensione			
7	Referto istruttorio						4	8	
8	Esito Referto						1	9	
9	Ordinanza Ripristino						0	9	
10	Firma Ordinanza Ripristino						1	10	
11	Trasmissione Polizia Locale						0	10	
12	Fine Sotto Procedimento Segnalazione Certificata di Inizio Attività Edilizia						1	10	



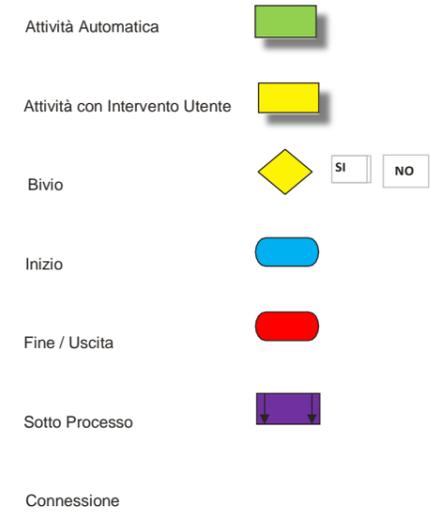
COMUNE DI FIRENZE		SCIA EX ART. 6 - DPR 160/10 - modalità INDIRETTA con segnalazioni di irregolarità										codifica	Rev. 00/2014
Responsabile di Processo: Domenico													
ATTIVITA'	SOGGETTI INTERNI						SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI	ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio (t)	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI	
	DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE ASSET	SERVIZIO SUAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO, LAVORO, TURISM	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI		INCARICATO					
1	presentazione della SCIA con modalità informatica												
2	trasmissione della pratica alle autorità competenti per l'autorizzazione											1	2
3	le autorità competenti riscontrano delle irregolarità											1	3
4	Chiusura del procedimento											0	2
5	l'utente regolarizza entro i termini?											regolarizzazione max 10	entro 12
6	Ordinanza di cessazione dell'attività											entro termini legge	entro termini legge
7	verifica positiva dei rilievi degli enti e dei soggetti competenti entro 60gg											entro termini legge	entro termini legge
8	chiusura del procedimento											entro termini legge	entro termini legge



COMUNE DI FIRENZE		SCIA EX ART. 6 - DPR 160/10 - modalità DIRETTA										codifica	Rev. 00/2014		
		Trombino													
ATTIVITA'		SOGGETTI INTERNI					SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI		ALTRI SOGGETTI ESTERNI		Tempo singolo passaggio (t)	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI	
		DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE ASSET	SERVIZIO SUAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO, LAVORO, TURISM	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI		INCARICATO						
1	presentazione della SCIA con modalità informatica (+) protocollazione e invio ricevuta automatica con modalità telematica													Il programma prevede campi obbligatori sia per le informazioni che per gli allegati necessari, oltre alla verifica visualizzata della firma digitale. La ricevuta di correttezza formale della Scia abilita l'immediato avvio dell'attività.	modulistica disponibile on line con inserita modalità di pagamento diritti istruttoria e imposta di bollo, nonché i pagamenti da effettuarsi ad ogni autorità competente
2	chiusura del provvedimento										1	1			
											1	2			



COMUNE DI FIRENZE		PROCEDIMENTO ORDINARIO UNICO EX ART. 7 - DPR 160/10 -										codifica	Rev. 00/2014		
		Trombino													
ATTIVITA'		SOGGETTI INTERNI						SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI		ALTRI SOGGETTI ESTERNI		Tempo singolo passaggio (t)	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI
		DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE ASSET	SERVIZIO SUAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO, LAVORO, TURIS	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI			INCARICATO					
1	presentazione dell'istanza con modalità informatica											0	0	Il programma prevede campi obbligatori sia per le informazioni che per gli allegati necessari, oltre alla verifica visualizzata della firma digitale.	modulistica disponibile on line con pagamento diritti istruttoria e imposta di bollo, nonché pagamenti da effettuarsi ad ogni autorità competente
2	trasmissione della pratica alle autorità competenti per l'autorizzazione: verifica di regolarità formale e sostanziale della domanda e della documentazione											3	3	Soggetti competenti sono uffici dell' ente, Ambiente, Edilizia, Urbanistica, Tributi, Polizia Locale. Autorità competenti sono Amministrazioni diverse dall'ente, VVFF, Arpa, Asl, CCIAA, Provincia	La trasmissione della pratica avviene in cooperazione applicativa e per via digitale. Con i soggetti non adeguatamente informatizzati via PEC.
3	l'utente procede, su istanza d'ufficio, alla regolarizzazione richiesta?											12	15		
4	E' necessaria la Conferenza di Servizi?											1	16	La convocazione della Conferenza di Servizi avviene entro 30 giorni. Il parere emesso dalla Conferenza può essere favorevole o meno e concludere la pratica, ovvero richiedere ulteriori integrazioni all'utente, nel qual caso la Conferenza di Servizi	
5	Chiusura del procedimento con rilascio atto autorizzatorio											1:6(integrazioni)	4:21(integrazioni)		
6	parere favorevole della conferenza dei servizi											30(conferenza):30+40(conferenza+integrazioni)	46(confenza):86(conferenza+integrazioni)	Nel caso la Conferenza di Servizi richieda ulteriori integrazioni verranno concessi 30 giorni all'utente per effettuarle.	
7	Chiusura del procedimento con diniego dell'autorizzazione											1	47(confenza):87(conferenza+integrazioni)		



COMUNE DI NAPOLI		PROCEDIMENTO ORDINARIO UNICO EX ART. 7 - DPR 160/10 -										codifica	Rev. 00/2014
Responsabile di Processo: Valeria Paoletta													
ATTIVITA'	SOGGETTI INTERNI						SOGGETTI ISTITUZIONALI ESTERNI	ALTRI SOGGETTI ESTERNI	Tempo singolo passaggio (t)	Tempo cumulato	NOTE	DOCUMENTI MODULI MODELLI	
	DIREZIONE SVILUPPO ECONOMICO E VALORIZZAZIONE ASSET	SERVIZIO SUAP E POLIZIA AMMINISTRATIVA	UFFICIO DI COMPETENZA PER MATERIA	ASSESSORATO COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO, LAVORO, TURISMO	SOGGETTI COMPETENTI	AUTORITA' COMPETENTI		INCARICATO					
1	presentazione dell'istanza con modalità informatica									0	0	Il programma prevede campi obbligatori sia per le informazioni che per gli allegati necessari.	modulistica disponibile on line
2	trasmissione della pratica alle autorità competenti per l'autorizzazione: verifica di regolarità formale e sostanziale della domanda e della documentazione									3	3	Soggetti competenti sono uffici dell' ente, Ambiente, Edilizia, Urbanistica, Tributi, Polizia Locale. Autorità competenti sono Amministrazioni diverse dall'ente, VVFF, Arpa, Asl, CCIAA, Provincia	La trasmissione della pratica avviene in cartaceo o via PEC.
3	l'utente procede, su istanza d'ufficio, allaregolizzazione richiesta?									12	15		
4	E' necessaria la Conferenza di Servizi?											La convocazione della Conferenza di Servizi avviene entro 30 giorni. Il parere emesso dalla Conferenza può essere favorevole o meno e concludere la pratica, ovvero richiedere ulteriori integrazioni all'utente, nel qual caso la Conferenza di Servizi viene riconvocata entro 10 giorni.	
5	Chiusura del procedimento con rilascio atto autorizzatorio									1:6(integrazioni)	4:21(integrazioni)		
6	parere favorevole della conferenza dei servizi									30(conferenza):30+40(conferenza+integrazioni)	46(confere nza):86(co nferenza+i ntegrazioni)	Nel caso la Conferenza di Servizi richieda ulteriori integrazioni verranno concessi 30 giorni all'utente per effettuarle.	
7	Chiusura del procedimento con diniego dell'autorizzazione									1	47(confere nza):87(co nferenza+i ntegrazioni)		

