

capitolo 13

**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LE IMPRESE****13.1 Sportello Unico delle Attività Produttive nella Provincia di Milano.  
Monitoraggio sullo stato di attuazione**

I dati della ricerca sono il risultato del monitoraggio sullo stato di attuazione degli sportelli unici delle attività produttive nei Comuni della Provincia Milano. Il monitoraggio è stato curato dalla Provincia di Milano, [Settore Attività Economiche della Direzione Centrale Sviluppo Economico e Sociale] e dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Milano.

Il monitoraggio è stato realizzato, attraverso la metodologia del questionario, inviato nel mese di gennaio 2003, a tutti i 188 Comuni della provincia di Milano, con la richiesta di registrazione dei dati sullo stato di attuazione al 31.12.02. Il questionario, è stato anticipato da una lettera del Presidente della Provincia inviata ai 188 Sindaci dei Comuni della provincia. I contenuti della lettera richiamano le motivazioni dell'Amministrazione Provinciale a pervenire ad un aggiornamento complessivo dello stato di attivazione e funzionamento degli sportelli unici presso le Amministrazioni Comunali, al fine di definire un accordo di collaborazione tra le Amministrazioni Comunali titolari di sportello unico e l'Amministrazione Provinciale. L'accordo di collaborazione si propone l'obiettivo della semplificazione amministrativa degli atti istruttori (pareri, autorizzazioni, nulla osta) di competenza dell'Amministrazione Provinciale che concorrono alla realizzazione dell'atto unico, ovvero del documento finale rilasciato dallo sportello unico all'imprenditore. L'Amministrazione Provinciale mediante l'accordo intende inoltre perseguire l'obiettivo finale di favorire lo sviluppo economico delle aziende insediate nel territorio della Provincia di Milano, riducendo i costi burocratici per l'ottenimento delle autorizzazioni necessarie all'esercizio delle attività economiche.

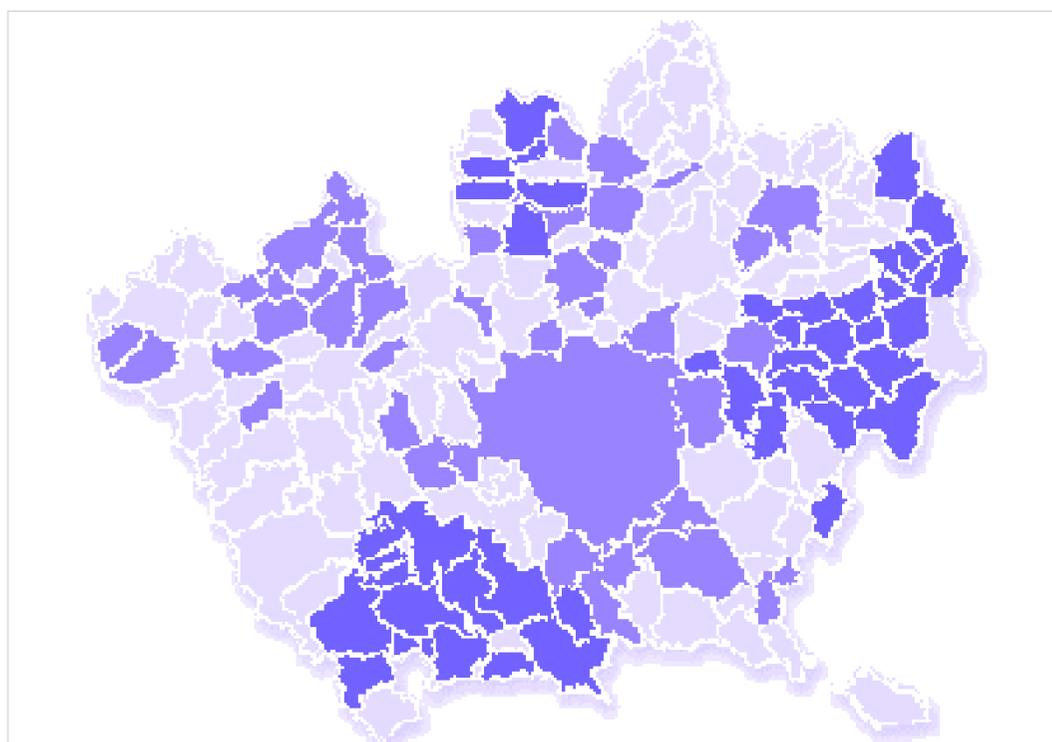
Il questionario è stato progettato per la raccolta e la codifica di due ambiti d'informazioni. Il primo ambito esplora la carta di identità dello sportello, con domande riguardanti la data di attivazione, la forma gestionale, la collocazione organizzativa e l'accessibilità al servizio. Il secondo ambito esplora la dimensione dell'attivazione del servizio, il sistema di valutazione della qualità del servizio ed una valutazione dell'efficacia dello sportello unico. Al questionario hanno dato risposta oltre il 75% dei comuni. I dati di ritorno consentono di tracciare il seguente quadro. Lo sportello unico delle attività produttive risulta avviato e attivo in 89 Comuni, dei quali in 42 è gestito in forma singola mentre in 47 in forma associata. Le forme associate risultano articolate in 5 diverse associazioni. Sono infine 48 i Comuni che dichiarano che lo Sportello Unico è in fase di attivazione, di cui 18 in forma singola e 30 in forma associata. La Tab. 1 riassume i dati della rilevazione.

**Tab.1 - Situazione SUAP nella Provincia di Milano al 31.12.02**

Sportello Unico Attivo		Sportello Unico in Fase di Attivazione	
89 Comuni		48 Comuni	
Forma Singola	Forma Associata	Forma Singola	Forma Associata
42 Comuni	47 Comuni in 5 associazioni	18 Comuni	30 Comuni

La fig. 2, rappresenta graficamente i dati degli sportelli unici attivi in forma singola e associata, su una cartina del territorio della provincia di Milano. Le forme associate presenti sul territorio sono 5 e vanno dalla forma minima di due comuni, Paulo e Tribiano, alla forma più numerosa dello Sportello Unico Est Milanese che comprende 21 Comuni con capofila il Comune di Pioltello.

**Fig. 2 - Situazione SUAP attivi nella Provincia di Milano al 31.12.02**



■ Sportelli unici attivi in forma singola  
 ■ Sportelli unici attivi in forma associata

La Tab. 2 riporta i nomi dei Comuni capofila e dei rispettivi Comuni associati, delle 5 associazioni presenti sul territorio.

**Tab. 2 - Forme associate**

COMUNE CAPOFILA	COMUNI ADERENTI
Cesano Maderno	Ceriano Laghetto; Cormano; Barlassina; Limbiate; Solaro; Lentate Sul Seveso;
Lacchiarella	Basiglio; Casarile; Noviglio; Zibido San Giacomo; Vernate
Gaggiano	Besate; Bubbiano; Calvienasco; Gudo Visconti; Morimondo; Rosate; Vermezzo; Zelo Surrigone
Paullo	Tribiano
Pioltello	Basiglio; Bellinzago Lombardo; Bussero; Cassina De Pecchi; Comate D'adda; Gorgonzola; Grezzago; Inzago; Liscate; Masate; Melzo; Pessano Con Bornago; Pozzo D'adda; Pozzuolo Martesana; Rodano; Trezzano Rosa; Trezzo Sull'adda; Truccazzano; Vaprio D'adda; Vignate; Vimodrone

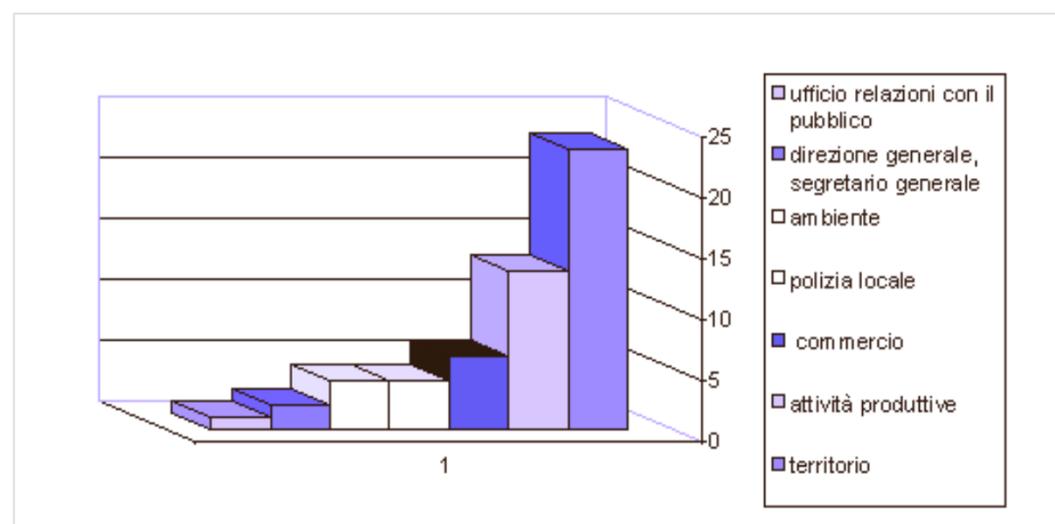
Tra le forme associate emerge l'aggregazione dell'area est milanese con capofila il Comune di Pioltello. Alla forma associata aderiscono 21 Comuni. Il modello organizzativo prevede la gestione della struttura associata con un responsabile unico che opera su quattro sedi, dove avviene la gestione del front office con l'imprenditore. Le sedi di front-office, dislocate nei comuni di Pioltello, Melzo, Trezzo sull'Adda, Gorgonzola, sono presidiate da un operatore che svolge l'attività di prima accoglienza. Il sistema organizzativo è supportato da un applicativo gestio-

nale con interfaccia web che consente di gestire l'intero sviluppo del rilascio dell'atto unico: dal momento della presentazione della domanda unica, al ritiro dell'atto unico. Il territorio dello sportello unico dell'est milanese comprende una popolazione residente di circa 178.578 unità, con un numero di oltre 12.000 aziende insediate che occupano un numero di addetti superiore a 65.000. Il 90% delle aziende insediate è di piccola e media dimensione. [fonte: report Sportello Unico Est Milanese del 04.03.02].

Anche per i Comuni in forma singola siamo di fronte all'eterogeneità della dimensione dei territori e della complessità organizzativa del singolo Ente. Tra i Comuni in forma singola, dal Graf. della fig. 1 emerge per estensione di territorio il Comune di Milano. Sono presenti anche molti piccoli Comuni che hanno scelto di attivare e gestire lo sportello unico in forma singola. Per una rassegna completa dei comuni attivi in forma singola si rimanda al sito della Provincia di Milano: [www.provincia.milano.it/economia/sportello.html](http://www.provincia.milano.it/economia/sportello.html).

La maggior parte delle forme singole e associate funzionanti sul territorio, oltre il 70% di quelle censite, sono attive dal 1999. Lo sportello unico ha avuto notevoli difficoltà nella fase di attivazione, difficoltà anche di natura interpretativa della normativa. A solo un anno dall'entrata in vigore del DPR n°. 447 del 1998, è stata emanata una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri che chiariva i criteri per l'applicazione delle disposizioni in materia di sportello unico per le attività produttive [G.U. n°. 162 del 13 luglio 1999]. Nell'anno successivo, il DPR n°.447/1998 è stato infine integrato dal DPR 440/2000. Le novità introdotte seguono la linea di fornire da un lato maggiore autonomia allo sportello unico, assegnando maggiore responsabilità al titolare del rilascio dell'atto unico; dall'altro di ricondurre tutta l'attività svolta dalle altre Amministrazioni coinvolte all'interno dello sportello unico. Ora considerando le date di attivazione degli sportelli censiti nella Provincia di Milano, si può affermare che le riformulazioni legislative non hanno segnato un incremento delle attivazioni degli sportelli. Il trend di nuove attivazioni nel biennio 2000-2002, non è superiore al 20% del totale degli attuali sportelli attivi. Anche per lo sportello unico, come in passato è accaduto per altre innovazioni legislative, il cambiamento organizzativo non avviene in via esclusiva per la risposta alla norma, ma per la scelta di alcuni attori organizzativi che leggono nella norma oltre all'ottemperanza anche l'occasione per attivare percorsi di miglioramento organizzativo.

Una successiva riflessione riguarda la collocazione dello sportello unico, all'interno della struttura organizzativa comunale. Nella maggior parte delle forme di gestione singola, la natura innovativa dello sportello unico, che richiede la creazione di una struttura unica, distinta e trasversale anche agli altri settori del Comune, viene mitigata. La scelta più diffusa risulta la collocazione dello sportello unico all'interno di un settore già esistente. Pertanto nella maggior parte dei Comuni con la gestione a forma singola, lo sportello unico non disegna un nuovo assetto organizzativo, ma viene "inglobato" nella struttura precedente, come se si configurasse come una competenza di nuova assegnazione, da aggiungere alle precedenti. La collocazione organizzativa dello sportello unico delle attività produttive, all'interno dei Comuni con la gestione in forma singola, è molto eterogenea. Lo sportello unico trova collocazione organizzativa con diversa frequenza presso i settori del territorio, delle attività produttive, del commercio, della polizia locale, dell'ambiente ed ecologica, della direzione generale ed infine dell'ufficio relazioni con il pubblico. Nella Graf. 1 viene sintetizzata la distribuzione posta in ordine di frequenza. L'area tecnica e l'area economica risultano essere le collocazioni più frequenti.

**Graf. 1 - Collocazione organizzativa dello SUAP nei Comuni con gestione in forma singola.**

Per quanto riguarda la collocazione organizzativa dello sportello unico all'interno delle forme associate, la situazione è diversa. Nelle forme associate, essendo la gestione sovracomunale, si arriva alla creazione di una struttura *ad hoc*, con l'assegnazione di un responsabile unico dedicato allo sportello unico. Tuttavia permane, anche nelle forme associate, la prevalenza sei settori del territorio come area di riferimento, seguite dalle attività produttive e commercio.

#### **Accessibilità al servizio**

Consideriamo ora l'accessibilità al servizio. La disponibilità dei dati sulle modalità di accessibilità al servizio nella forma che possiamo definire tradizionale: orari delle attività di sportello, telefono e fax, sono un dato disponibile, sia per gli sportelli singoli sia per gli sportelli associati. Le forme di comunicazione basate sull'utilizzo della posta elettronica, non hanno ancora una diffusione ampia. Ancora più critica è la gestione delle informazioni attraverso l'utilizzo del Web. Nel caso della gestione delle informazioni tramite il Web, le aree di miglioramento sono presenti sia nelle forme singole, sia che nelle forme associate. L'utilizzo d'Internet è l'elemento che crea maggiore divario tra le esperienze censite. Si passa da realtà prive del sito internet, a siti molto ben strutturati di facile navigazione, contenenti servizi quali: sistema di check up per l'avvio della pratica, modulistica scaricabile, schede informative sugli atti istruttori, archivio elettronico delle pratiche presentate, stato dell'iter dell'atto unico con accesso riservato per l'azienda cliente. Per un censimento e una rassegna complessiva dei siti attivi si rimanda alla pagina internet all'indirizzo, [www.provincia.milano.it/economia/sportello.html](http://www.provincia.milano.it/economia/sportello.html); all'interno del sito sono organizzate tutte le informazioni di accessibilità, per ogni singolo Comune dotato di sportello attivo in forma singola o associata.

#### **Collaborazione con gli altri enti**

Una delle novità del DPR 440/2000, è l'introduzione dell'esclusività della presentazione da parte dell'imprenditore delle richieste di pareri, autorizzazioni, nulla osta, atti di consenso, alla sola struttura unica. Pertanto gli altri attori del sistema (altri enti, aziende sanitarie, soggetti titolari al rilascio di atti di consenso) non essendo titolari della gestione dello sportello unico non possono rilasciare all'imprenditore atti autorizzatori, nulla-osta, pareri o atti di consenso anche a contenuto negativo o qualsiasi tipologia di atto comunque denominato, in quanto l'efficacia di tali atti agisce solo all'interno del procedimento unico, rilasciato dallo sportello unico. L'imprenditore che si rivolge direttamente ad una delle organizzazioni competenti al rilascio di un'autorizzazione, nulla-osta, o parere, secondo quanto previsto dalla norma, senza passare dallo sportello, dovrebbe ricevere una comunicazione da parte dell'Ente che la sua richiesta è stata inviata allo sportello unico di competenza territoriale della sede dell'azienda, che ha avviato la richiesta.

La dimensione della collaborazione con le organizzazioni titolate al rilascio degli atti istruttori è pertanto un'area strategica per il successo dell'iniziativa, e per il rilascio dell'atto unico secondo i tempi previsti della normativa. Dall'analisi dei questionari, si conferma un dato intuitivo: le forme singole di piccole dimensioni hanno maggiore difficoltà a stabilire accordi di collaborazione con le organizzazioni titolari del rilascio di atti istruttori. Analizzando nel dettaglio le aree di miglioramento delle relazioni con le organizzazioni titolari al rilascio degli atti istruttori, oltre alla formalizzazione dell'accordo di collaborazione, emergono tre ambiti: il primo segnalato da oltre 90% degli sportelli riguarda la richiesta di semplificare l'iter degli atti istruttori, il secondo segnalato da oltre il 70% riguarda le modalità di comunicazione per l'invio e la ricezione dei documenti, un terzo ambito altrettanto sentito e segnalato da oltre il 70% riguarda la gestione dei diritti e delle spese per il rilascio degli atti istruttori.

Il primo ambito di segnalazione sulla necessità di pervenire ad una semplificazione degli atti istruttori è senza dubbio il più complesso sui cui intervenire, ma è anche la vera missione dello sportello unico, a titolo esemplificativo si ricorda, che lo sportello unico è stato previsto con il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, attuativo della legge n. 59 del 15 marzo 1997, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Ed è proprio all'interno della legge 59 del 15.03.97, che sono contenuti i principi regolatori dell'azione dello sportello unico. A titolo esemplificativo si riporta quanto recita l'art 5 comma "a" della legge 59/97 a proposito dei regolamenti attuativi della legge e pertanto al DPR n.447/98 integrato con il DPR n.440/00 per l'istituzione e il funzionamento dello sportello unico. Si riporta una lunga citazione, che non richiede nessun commento, in quanto fotografa chiaramente la missione dello sportello unico: "semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in una unica procedura. [art 5 comma "a" legge 59/97]. Se è chiara la missione e il risultato finale dello sportello unico, altre invece sono le valutazioni sulla fattibilità di tale percorso per il raggiungimento dei risultati di semplificazione citati dalla legge 59/97, con particolare riguardo ai piccoli comuni titolari di sportello unico in forma singola.

La seconda area di miglioramento riguarda le interfacce, le modalità di ricezione e trasmissione dei documenti. E' evidente che un processo di lavoro con i tempi definiti da standard come quelli dello sportello unico, necessita di ottimizzare non solo i tempi di lavorazione, ma anche tutti i tempi di trasporto, ricevimento, protocollazione, e successivo rinvio dei documenti. Tuttavia considerando la complessità della domanda unica, l'eterogeneità e i volumi dei materiali consegnati, tavole grafiche, disegni tecnici, relazioni, fotografie, sembra ancora difficile pensare ad una gestione completamente informatizzata del processo di elaborazione della documentazione per il rilascio dell'atto unico.

Un ultimo tema non di poco conto è la gestione delle spese e dei diritti. La complessità in quest'ambito risiede nell'eterogeneità di comportamento dei diversi enti, aziende o altre organizzazioni preposti al rilascio di pareri sugli atti istruttori. Eterogeneità che significa, nella prassi quotidiana, diversa modalità di gestione della richiesta di pagamento delle competenze per i servizi erogati. Ogni organizzazione ha un proprio modo operativo per il saldo delle competenze che opera secondo una logica e una cronologia degli eventi diversa: le prestazioni per alcuni sono calcolate secondo tabelle a preventivo, per altri a tabelle a consuntivo, per altri ancora secondo algoritmi particolari.

#### **La soddisfazione del cliente e l'efficacia del sistema**

La gestione dell'atto unico secondo i principi della qualità, ponendo al centro la soddisfazione del cliente finale, in questo caso dell'imprenditore, è un tema sentito dalla quasi totalità dei responsabili degli sportelli unici attivi, oltre l'80%. Tuttavia la sensibilità della cura del cliente non è supportata nella maggior parte dei casi da strumenti di analisi e di indicatori di misura della qualità percepita. Solo il 10% ha attivato un sistema di raccolta dei reclami degli imprenditori, mentre una piccola percentuale intorno al 4% ha attivato forum con le associazioni rappresentanti degli imprenditori per il miglioramento del servizio offerto. Sul fronte della misura della qualità erogata il 20% utilizza sistemi monitoraggio sui tempi di conclusione dell'atto unico.

Un ultimo dato interessante emerso dal questionario riguarda la registrazione della percezione, da parte dei responsabili dello sportello unico, circa l'efficacia dello strumento. Il lato interessante da registrare è la diversa

percezione fornita da chi opera all'interno delle forme singole o associate. Per i responsabili delle forme associate, le innovazioni introdotte dallo sportello unico, intese come: a) capacità di offrire all'imprenditore un maggiore servizio attraverso la logica integrata dell'atto unico; b) la riduzione dei tempi per il conseguimento degli atti necessari all'avvio dell'attività; c) la semplificazione dei procedimenti amministrativi, sono tutte considerate innovazioni attualmente non valutabili. Diversamente per i responsabili di sportelli unici in forma singola, la percezione del miglioramento a seguito dell'introduzione dello sportello unico è maggiormente percepita.

Le azioni necessarie per consolidare e sviluppare lo Sportello unico, individuate sia dai responsabili degli sportelli in forma singola, sia dai responsabili degli sportelli in forma associata, riguardano: a) un maggior coinvolgimento degli enti, organizzazioni esterne, nel rispetto dell'utilizzo dello sportello; b) l'avvio di tavoli per la semplificazione amministrativa; c) l'integrazione dei sistemi informativi. Tra i responsabili degli sportelli unici in forma singola si registra, tra le azioni per lo sviluppo dello sportello unico, l'incentivo ad attivare forme associate.

#### ***Lo sportello unico in prospettiva***

Le energie e gli sforzi che l'Italia ha fatto per implementare gli sportelli unici per le attività produttive sono stati nel 2001 riconosciuti dall'OSCE una buona pratica, apprezzando sia l'incentivazione economica erogata per l'attivazione, sia la centralità del tema dell'informatizzazione, anticipando le strategie dell'e-government. Ora lo sportello unico è di fronte ad un'ulteriore "prova". Anche per l'edilizia privata è stata ideata una struttura unica, con la strategia analoga allo sportello unico delle attività produttive, ma con una diversa missione: semplificare e riunire in una sola struttura tutti i procedimenti inerenti l'edilizia privata. Al pari dello sportello unico delle attività produttive, anche per lo sportello unico dell'edilizia è prevista la gestione in forma associata. Lo sportello unico previsto dall'art 5, del DPR 380/2000 ha lo scopo di gestire l'iter per i processi che riguardano le richieste inviate da singoli cittadini e non da aziende.

Pertanto dal punto di vista logico tra le missioni dei due sportelli non sussistono conflitti. La questione è organizzativa. Sarà necessario che i Comuni avvino un altro sforzo organizzativo per rivedere l'intera struttura in relazione all'esigenza di fornire un servizio ai singoli cittadini che richiedono titoli abilitativi in edilizia.