

Il Suap: una PA integrata a servizio delle imprese
Convegno a Roccasecca
10 dicembre 2010

Relazione di Antonio Vagnani



Il contesto di riferimento per la nascita del SUAP

Gli anni novanta, ed in particolare gli ultimi, rappresentano un momento importante per la PA italiana, in quanto, attraverso la riforma normativa, si dà avvio ad un processo di profonda trasformazione della macchina amministrativa basata sul principio della semplificazione amministrativa che ha l'obiettivo di introdurre la logica della qualità del servizio. Ciò comporta una modifica sostanziale anche nei processi produttivi dei servizi offerti dalla PA sempre più orientati ai bisogni del cittadino-cliente superando di fatto la logica burocratica.

Una delle principali normative è rappresentata dalla Legge 59/97 (cosiddetta LEGGE BASANINI). Essa è la prima grande legge di modernizzazione della P.A. dal dopoguerra., attraverso la quale si lega il decentramento e la modernizzazione della P.A.. Questa legge persegue diversi obiettivi:

- rendere più snella la P.A
- semplificare le regole amministrative
- concedere ai funzionari maggiore autonomia di scelta (aumento della consapevolezza)
- riforma del lavoro pubblico
- decentramento, recependo il principio di sussidiarietà, proprio del diritto comunitario.

Due, in particolare, sono i principi che con forza essa ribadisce:

- il principio di adeguatezza del territorio, ovvero esso ha una sua competenza amministrativa solo se possiede una organizzazione per gestirla;
- il principio di differenziazione, ovvero ogni territorio può realizzare servizi che siano in sintonia con le esigenze manifeste - con ciò recependo il municipalismo e l'eterogeneità del territorio).

Un'ulteriore innovazione della legge 59 è data dalla volontà di svincolare l'attività amministrativa dal solo rispetto del principio di legalità. Attraverso questa legge vengono introdotti i principi di:

- efficienza (rapporto costo/risultato)
- efficacia (rapporto obiettivi/risultati)
- distinzione tra potere politico e potere gestionale.

All'interno dunque di tutta la PA diventa condivisa l'esigenza di svecchiare i modelli e le prassi passando ad una "gestione per obiettivi" il cui fine è quello di massimizzare i risultati verso il territorio comprendendo sia i cittadini che le imprese.

II SUAP

Questo è lo scenario di riferimento dentro il quale viene ad essere istituito il nuovo servizio dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP). La ratio dello Sportello Unico per le Attività Produttive è contenuta nella normativa che lo regola, ovvero il D. Lgs. N.112 del '98, che applica il federalismo amministrativo.

Il SUAP, gestisce tutti i processi, che comprendono, ove previsto, autorizzazioni, concessioni e permessi, che nell'ambito del territorio, danno la possibilità al cittadino-imprenditore di avviare, trasformare o modificare, dimettere o cessare una attività produttiva di beni e/o servizi.

Dunque il SUAP, rappresenta l'unico punto di riferimento per il cittadino-imprenditore circa l'ottenimento delle necessarie autorizzazioni riguardanti la propria attività.

Essendo l'unico interlocutore istituzionale dell'imprenditore, esso si fa carico di conoscere e andare a soddisfare tutte le esigenze dell'utente, con un approccio quindi tematico, di ottimizzare il livello del servizio in una logica di "cliente-utente", di garantire la trasparenza delle informazioni soprattutto di quelle che riguardano una specifica pratica, ed infine di coordinare l'attività degli altri attori istituzionali che sono chiamati ad intervenire nel processo autorizzatorio per quanto di propria competenza.

Esso nasce con la finalità di velocizzare il processo che porta all'autorizzazione circa lo svolgimento di una attività da parte delle imprese e si pone come obiettivi quelli di:

1. semplificare le procedure amministrative;
2. garantire tempi certi e rapidi per la conclusione del processo autorizzatorio e nello stesso tempo anche una chiara esplicitazione circa le diverse procedure attivabili;
3. supportare l'imprenditore nella scelta della localizzazione ottimale circa la propria struttura, agendo la leva del marketing territoriale e quindi consentendo al territorio di svilupparsi e crescere in funzione della propria vocazione;
4. supportare l'imprenditore nella fase di definizione del progetto preliminare che sarà successivamente oggetto del processo autorizzatorio, esercitando una sorta di consulenza anche al fine di evitare i possibili intoppi della fase successiva.

Un servizio di valenza territoriale

Rappresentando l'unico interlocutore istituzionale dell'imprenditore, lo Sportello deve necessariamente realizzare una interazione tra i diversi attori istituzionali che entrano in gioco nel processo autorizzatorio, rispettando le specificità di ciascuno ma allo stesso tempo realizzando una "cooperazione interistituzionale proprio per poter rispettare i tempi e le modalità di gestione del servizio.

Ciò riguarda non solo gli Enti quali ASL, Vigili del fuoco, Provincia, Regione, ma anche le funzioni interne al Comune stesso che sono chiamate ad esprimersi e che sono sostanzialmente l'ufficio commercio, l'ufficio tecnico e la polizia municipale.



Si comprende ancora di più, dunque, come questo servizio non sia prettamente comunale, ma territoriale proprio perché coinvolge strutture diverse con una propria identità, che concorrono alla realizzazione di un unico processo. Questo aspetto, può consentire di cogliere le opportunità che la cooperazione tra gli Enti può generare, ovvero omogeneità del servizio su un territorio ampio, ricerca di sinergie per ottimizzare la gestione del servizio e una attività congiunta per la promozione del territorio.

Il rapporto con gli Enti terzi, però, da sempre è un elemento complesso perché se, da un lato, esso costituisce una parte sostanziale del processo di erogazione del servizio, dall'altro vi è una problematica legata proprio alla interrelazione tra gli stessi attori, derivante da strutture organizzative con missioni diverse, organizzazioni del lavoro diverse che devono essere riviste in funzione del processo SUAP, standard di comunicazione da condividere, strutture tecnologiche da omogeneizzare.

Per poter rendere, allora il servizio sempre più efficace ed incisivo nel territorio bisogna intervenire su due aspetti:

1. Organizzare la P.A. come sistema a tecnologia evoluta
2. Professionalizzare le imprese ed il loro sistema di richiesta autorizzativa

Organizzare la PA come sistema a tecnologia evoluta

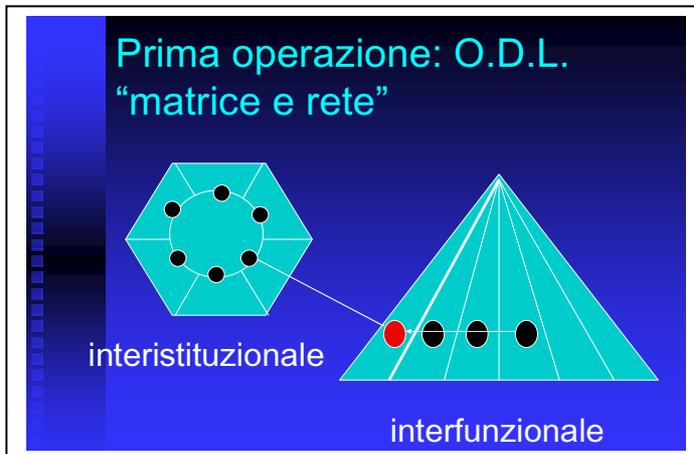
Intervenire su questo primo aspetto significa andare a realizzare quattro operazioni fondamentali:

- Prima operazione: definire l'organizzazione del lavoro sia interna al Comune che interistituzionale per processare le pratiche
- Seconda operazione: condividere una tecnologia legata al servizio che incida sia sulla comunicazione, sia sull'informazione che sulla gestione
- Terza operazione: sviluppare nuove professionalità

Andiamo a specificare in maniera più puntuale ciascuna delle operazioni su indicate

La *prima operazione* riguarda la definizione dell'organizzazione del lavoro adeguata alla erogazione di un servizio interfunzionale ed interistituzionale.

In questo caso bisogna considerare che un primo livello del processo di gestione si svolge all'interno dell'Ente Comune e coinvolge più funzioni per cui il SUAP si interfaccia in maniera trasversale con le diverse funzioni pertanto sarà necessario prevedere una organizzazione "a matrice" che le integra. Il secondo livello di gestione del servizio è quello che avviene tra il SUAP e gli altri Enti terzi autorizzatori ed in questo caso l'organizzazione da darsi si basa su un modello "a rete".



La *seconda operazione* da sviluppare interessa la struttura tecnologica di cui il servizio si deve dotare. Per ciò che concerne il sistema informativo, bisogna considerare che la normativa nel suo complesso prevede che :

- L'utente deve presentare la domanda e la relativa documentazione solo in modalità telematica
- L'utente deve avere la possibilità di conoscere lo stato di avanzamento della sua pratica;
- Il SUAP deve fornire tutte le informazioni riguardo le diverse tipologie di pratiche da attivare comprensiva delle indicazioni circa gli enti coinvolti nel processo autorizzatorio di ogni singola tipologia;
- Il rapporto tra SUAP ed Enti terzi deve avvenire esclusivamente in modalità telematica

Dunque il sistema tecnologico di cui il SUAP si deve dotare deve tener conto di tutto ciò per cui si dovrà avere una tecnologia per la comunicazione, una tecnologia legata alla conoscenza del servizio e di ciò che si può ottenere ed una tecnologia per la gestione dei rapporti interistituzionali oltre che del processo autorizzatorio .

Ultima operazione, ma non in ordine di importanza è quella legata alle caratteristiche che dovrebbe avere il Responsabile di un servizio complesso ed articolato com'è quello del SUAP. Alla luce di ciò che fino ad ora abbiamo evidenziato, è possibile affermare come si debba pensare ad una nuova professionalità che ad oggi non è presente all'interno dei Comuni proprio perché la logica che ha fino ad ora caratterizzato gli Enti pubblici era quella di una specializzazione di carattere funzionale e dunque noi abbiamo il responsabile dell'anagrafe, il responsabile dell'ufficio tecnico e



così via.

La competenza che viene oggi richiesta a chi gestisce il servizio SUAP è duplice perché da un lato bisogna essere in grado di gestire delle relazioni anche con persone che sono in altri Enti proprio perché si coordina il processo autorizzatorio e questo richiede di andare al di là della semplice copertura di un ruolo e dall'altro bisogna avere delle conoscenze generali circa le diverse materie che riguardano l'attività imprenditoriale e non solo di uno specifico settore.

Altro elemento riguarda proprio l'accento posto sempre più sul web e sulla tecnologia in sostituzione del cartaceo e ciò richiede anche una capacità circa l'uso della tecnologia a supporto del servizio.

Proprio perché figure siffatte normalmente non sono presenti nei comuni ma ancor più non sono contemplate nei sistemi di gestione e remunerazione del personale derivanti dai contratti del pubblico impiego attualmente in vigore è importante ed urgente, ai fini del funzionamento ottimale del servizio instaurare dei tavoli di riflessione e di proposizione con le organizzazioni sindacali.

Professionalizzare le imprese ed il loro sistema di richiesta autorizzativa

Secondo livello di intervento utile ai fini della ottimizzazione del servizio è quello che necessariamente va realizzato nei riguardi dell'utenza e quindi degli imprenditori e del sistema che ruota intorno ad essi (Associazioni, Ordini professionali, Consorzi, le nascenti Agenzie delle imprese, ecc....). Questo perché la normativa, riducendo sempre più i tempi e semplificando le procedure, presuppone che l'imprenditore disponga del necessario supporto anche prima di arrivare allo sportello.

Sul territorio esistono diversi punti utili cui l'imprenditore può rivolgersi per ottenere il supporto necessario per realizzare un'idea imprenditoriale o per essere assistito circa le eventuali pratiche autorizzatorie che interessano la vita della propria azienda.

Una prima modalità di consulenza a disposizione è rappresentata, dalle associazioni di categoria che hanno tra i loro obiettivi anche quello di fornire l'assistenza adeguata ai propri appartenenti per tutto ciò che riguarda l'attività.

Esse, attraverso la conoscenza e la disponibilità di strumenti e contenuti, possono essere in grado di erogare le giuste informazioni a quegli imprenditori che ne hanno necessità e si rivolgono ad esse.

Quindi i servizi che possono essere erogati, direttamente o tramite web sono:

- a. informazione e consulenza su: normative, finanza, credito
- b. informazioni circa l'attività dello Sportello Unico
- c. informazioni e assistenza tecnica per pratiche di finanziamento agevolato (leggi comunitarie, nazionali e regionali), agevolazioni fiscali e tributarie
- d. progettazione e consulenza per avvio di nuove attività imprenditoriali
- e. consulenza in materia di ambiente e sicurezza sul lavoro: applicazione normativa, scadenze, adempimenti

Una seconda modalità di supporto, è rappresentata dal professionista o tecnico esperto, iscritto ad un ordine professionale, che può:

- fornire direttamente le informazioni necessarie, perché in suo possesso,



- occuparsi di reperire quanto necessario all'imprenditore, andando se è il caso allo Sportello per una preistruttoria,
- assistendo l'imprenditore stesso sia nelle fasi preliminari, sia nella successiva fase di attivazione del procedimento.

Una terza modalità, introdotta di recente (Legge 133/2008), è rappresentata dalle Agenzie per le imprese, ovvero di soggetti accreditati ai sensi del Decreto Legge 112 del 2008 che possono, se richiesto dall'utente imprenditore, occuparsi delle attività che richiedono la SCIA (Segnalazione di Comunicazione Inizio Attività). Le Agenzie si occupano di svolgere l'attività di istruttoria e successivamente poi inviare, telematicamente, al SUAP, la dichiarazione di conformità.

Tutto ciò presuppone allora un raccordo stretto tra il SUAP e le diverse strutture proprio perchè è importante che anche esse dispongano degli strumenti ma soprattutto delle conoscenze relative al servizio ed alle pratiche attivabili al fine di supportare l'imprenditore in modo ottimale.

Le novità normative: il DPR 160/2010

Tutto il processo normativo che riguarda lo sportello a partire dal Decreto legislativo 112 del 98 fino ad arrivare all'ultimo Decreto il 160 del settembre del 2010 di fatto ha puntato sempre più ad una riduzione dei tempi di risposta (vedi l'introduzione della SCIA) ad un processo autorizzatorio sempre più automatizzato (nel Decreto 160/2010 si afferma che i rapporti tra imprenditore e SUAP e tra SUAP ed Enti terzi avvenga esclusivamente in modalità telematica) e ad una maggiore attività di controllo post inizio attività.

Le novità introdotte dalla recente normativa sono rappresentate dalla SCIA e da quanto contenuto all'interno del DPR 160/2010.

Entrando nel dettaglio tecnico delle novità introdotte con il nuovo DPR 160/2010 che abroga il precedente DPR 447/1998, esso modifica la disciplina dello sportello unico. Esso:

1. identifica nel SUAP il soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive di beni o servizi, specificando che le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni oltre agli elaborati tecnici e gli allegati vanno presentati esclusivamente in modalità telematica e quindi tramite l'invio con casellari posta elettronica certificata (PEC);
2. ribadisce la competenza del SUAP in merito all'inoltro, sempre in via telematica, della documentazione agli altri Enti che intervengono nel procedimento autorizzatorio;
3. introduce nel sistema, le Agenzie per le imprese, soggetto privato al quale sono riconosciute funzioni di natura istruttoria e di asseverazione.

Il DPR 160/2010: le novità

1. Rapporto esclusivamente telematico tra SUAP e Imprenditore e tra SUAP ed ENTI Terzi
2. Possibilità di iniziare immediatamente l'attività (procedimento automatizzato con SCIA)
3. Introduzione nel sistema delle Agenzie per le Imprese, con funzioni di istruttoria e asseverazione
4. Dichiarazione entro 120 da parte dello Sportello dei requisiti minimi
5. Passaggio di competenze alla CCIAA se i requisiti non sono dichiarati

I Rapporto telematico Imprenditore – SUAP

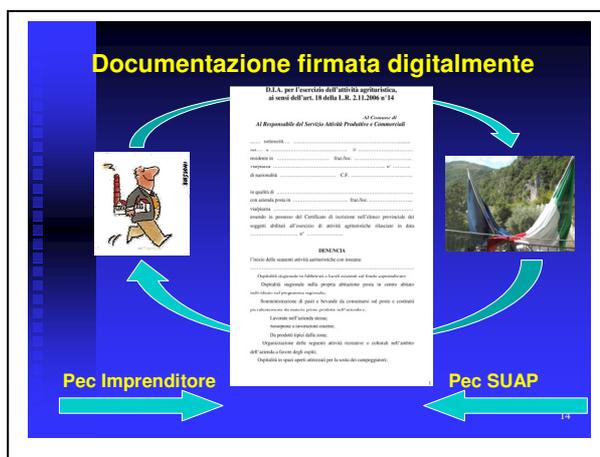
Ciò significa:

Per l'imprenditore

Trasmettere la documentazione, firmata digitalmente attraverso una casella di posta certificata al SUAP

Per il SUAP

Ricevere la documentazione su una casella di posta certificata e contestualmente rendere visibili sia le informazioni generali circa il servizio, sia lo stato di avanzamento della pratica, in questo caso solo all'imprenditore interessato



Introduzione delle Agenzie delle Imprese

Nel caso dei procedimenti che prevedono la SCIA, l'imprenditore può rivolgersi anche all'Agenzia delle Imprese, soggetto privato accreditato ai sensi del Decreto legge 112/2008 che esercita un'attività di istruttoria e conseguente presentazione al SUAP della SCIA, della relativa documentazione accompagnata da una dichiarazione di asseveramento



Avvio immediato dell'attività: la SCIA

Per quanto riguarda la SCIA (Segnalazione di Comunicazione inizio attività) essa va a sostituire la DIA (Dichiarazione Inizio Attività) ed è intesa come un atto immediatamente efficace per cui l'attività può avere inizio immediatamente dopo la presentazione della stessa e delle relative dichiarazioni all'Amministrazione competente.

I requisiti da certificare entro 120 giorni

Per quanto riguarda i tempi e le modalità per l'adeguamento da parte dei Comuni alle nuove disposizioni normative, è previsto che:

1. l'ufficio competente per il SUAP ed il relativo responsabile sono individuati secondo le forme previste dagli ordinamenti interni dei singoli Comuni. Nelle more dell'individuazione il ruolo è coperto dal Segretario Comunale;
2. sono attribuite al SUAP le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva;
3. entro 120 gg dalla data di pubblicazione sulla G.U (quindi entro il 28 gennaio 2011) i Comuni devono attestare la sussistenza dei requisiti minimi, in capo al SUAP del proprio territorio ovvero:

Il DPR 160/2010: i requisiti

- Sito web del SUAP o area ad esso riservata nell'ambito del sito web istituzionale
- Visibilità on line dello stato di avanzamento della pratica
- Casella di Posta Elettronica Certificata cui fa riferimento il SUAP
- Firma Digitale intestata al Responsabile del SUAP
- Applicativo per la lettura di documenti firmati digitalmente
- Sistema di protocollazione informatica della documentazione in entrata ed in uscita

- dichiarare l'operatività dello Sportello, e dunque la presenza del regolamento organizzativo;
- disponibilità di una casella di posta elettronica certificata e della firma digitale in capo al SUAP
- applicativo per la lettura dei file firmati digitalmente;
- sito web dedicato al SUAP o di uno spazio all'interno del sito istituzionale nell'ambito del quale sia rappresentato il servizio e tutte le informazioni che lo riguardano

Per ciò che concerne i requisiti se non sono certificati dai Comuni nel tempo previsto, la competenza circa la gestione del servizio viene trasferita alla CCIAA territorialmente competente. Resteranno però in capo ai Comuni le funzioni proprie ed il relativo carico di lavoro (pareri, controlli) con, a nostro avviso, conseguente aggravio per l'imprenditore.

L'esperienza dell'Associazione SER.A.F. (SERvizi Associati dei comuni della provincia di Frosinone)

L'Associazione SERAF è un'Associazione di Comuni ed Unioni di Comuni della provincia di Frosinone costituiti in forma associata tramite un Protocollo d'Intesa ai sensi dell'Art.15 del TU. Essi si sono associati alla fine del 2004 sulla scorta della positiva esperienza maturata per la realizzazione proprio della Rete dei SUAP di un primo gruppo di Comuni (circa 19 Comuni). Oggi l'Associazione conta numerosi enti aggregati, 31 Comuni e 2 Unioni, il cui numero va ampliandosi anche attraverso la partecipazione ai progetti finanziati.



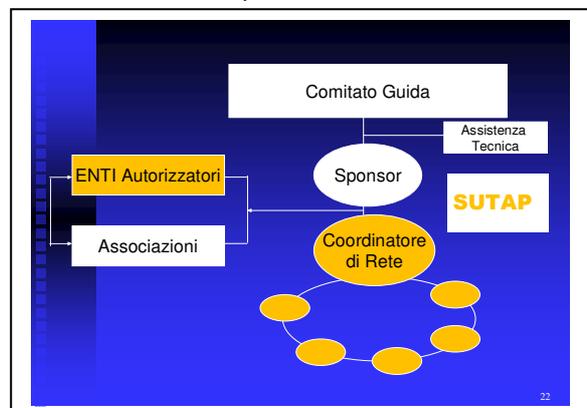
L'Associazione ha sposato il modello dell'Organizzazione Territoriale, basato sulle reti professionali di servizi e sui poli di sviluppo distintivo (ABD),

La Rete SUAP di SER.A.F

Nello specifico, l'organizzazione della Rete SUAP articolata su una struttura decisionale (sponsor politico) e su una struttura professionale (rete o "Comunità di pratica")

Nell'immagine a lato abbiamo modo di vedere rappresentata tale struttura che prevede :

1. lo sponsor del servizio, individuato tra tutti gli Amministratori dei Comuni associati che hanno la delega specifica (AAPP, Commercio)
2. il coordinatore di rete, individuato dai responsabili comunali del servizio
3. la rete professionale composta dai responsabili del servizio
4. a latere abbiamo i due Comitati che raggruppano da un lato gli Enti terzi autorizzatori e dall'altro le Associazioni, gli Ordini professionali e le Organizzazioni Sindacali:



Nell'ambito della Rete ciascun Comune può scegliere la soluzione organizzativa che ritiene più appropriata rispetto alla propria realtà: SUAP Singolo, SUAP di POLO o SUAP di Front Office

Attualmente la Rete dispone già:

- Sul piano dell'organizzazione:
 1. di un protocollo d'intesa tra i Comuni che definisce la struttura
 2. di un regolamento organizzativo della Rete
 3. di un manuale del processo da SUAP che definisce ed esplicita la funzionalità ed i servizi offerti dal SUAP
 4. di un regolamento organizzativo comunale che definisce la struttura organizzativa del servizio all'interno di ogni singolo comune tenendo conto dell'appartenenza all'Associazione e dunque alla rete professionale

- Sul piano degli strumenti:
 1. di un protocollo d'intesa con gli Enti autorizzatori coinvolti nel processo e facenti parte del Comitato Enti autorizzatori;
 2. di un protocollo d'intesa con le Associazioni di categoria, gli Ordini professionali e le Organizzazioni Sindacali tutti facenti parte del Comitato di Garanzia;
 3. di una tecnologia per il marketing territoriale gestito dal singolo Comune nell'ambito della quale poter rappresentare le proprie aree di localizzazione delle attività, le professionalità esistenti sul territorio, le risorse finanziarie disponibili
 4. di un software applicativo omogeneo per la gestione della pratica on line anche con gli Enti terzi, gestibile e visibile anche dal proprio sito comunale;
 5. di una banca dati ad oggi contenente già 70 procedure standard definite coinvolgimento anche gli Enti terzi. Ciascuna procedura è descritta , vi sono allegate le modulistiche da compilare e c'è l'indicazione degli Enti che sono coinvolti nel processo autorizzatorio.

- Sul piano delle attività:
 1. di un addestramento ed un supporto continuo e ricorrente anche in funzione delle modifiche normative che sono apportate a tutte le materie di interesse del servizio;
 2. un supporto nella comunicazione al cittadino circa il servizio e le sue novità;

Tra i vantaggi della Rete professionale possiamo sottolineare la cooperazione che nasce tra i responsabili comunali che condividono il modo con cui si possono affrontare e risolvere problematiche ricorrenti, il modo con cui interfacciarsi con gli enti autorizzatori, la modalità di rappresentazione delle procedure standard frutto di situazione affrontate nei singoli comuni, l'uso di strumenti tecnologici comuni.

Guardando allo stato attuale della Rete si può ben notare come essa di fatto garantisca ai Comuni anche il soddisfacimento dei requisiti minimi contenuti nel DPR 160/2010 che vanno certificati entro la fine del mese di gennaio per evitare che il servizio venga trasferito alla Camera di Commercio, cosa che a nostro avviso alza il costo del servizio mantenendo inalterati gli oneri del lavoro autorizzatorio dei settori comunali.

La tecnologia a disposizione del servizio

Tra gli strumenti tecnologici a disposizione:

1. il sito web dell'Associazione SER.A.F nell'ambito del quale è descritta la Rete Professionale e sono rappresentati tutti i Responsabili SUAP dei Comuni che ne fanno parte. Nella parte riservata ai Responsabili è a disposizione una biblioteca on line che contiene tutte le informazioni utili per l'ottimizzazione del servizio (leggi e normative, prassi operative, procedure standard)
- 
2. il portale di marketing territoriale nell'ambito del quale è rappresentato il servizio SUAP per ogni singolo Comune , le procedure stand e la possibilità di visualizzare lo stato di avanzamento della pratica.



le informazioni relative alle procedure standard

La visibilità circa lo stato di avanzamento della pratica



la visibilità del servizio sui portali comunali

La segreteria dell'Associazione per il servizio SUAP è a disposizione all'indirizzo segreteria@associazione Seraf.it tel. 3939209826