



## NEWSLETTER N. 6/2001

### Sommario

- ✳ **APPROFONDIMENTI: su questa sezione riportiamo i risultati dell'incontro del 12 dicembre 2001 con i comuni pilota**
- ✳ **Le città digitali**
- ✳ **I comuni si raccontano**

---

L'incontro del 12 dicembre 2001 organizzato dal Progetto SI - Sportello Impresa, in collaborazione con ANCI ha riguardato l'analisi del DPR 440/2000 e la presentazione ufficiale della **Comunità virtuale professionale dei Responsabili di Sportello unico**.

Al dibattito sul "DPR 440/2000: a un anno dalla modifica normativa del 447/98 i cambiamenti sull'operatività dello SUAP e le proposte di modifica della normativa", coordinato da Loredana Cici (Nucleo per la semplificazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri) e da Pierciro Galeone (Progetto SI), hanno partecipato Gabriella Salone (Dirigente Dipartimento della Funzione Pubblica) responsabili di sportelli unici dei comuni pilota, rappresentanti di Ancitel e Anciform.

L'obiettivo è di fare il punto sull'attuazione degli sportelli unici, evidenziando in particolare l'aspetto normativo al fine di fare emergere se la mancata attuazione su tutto il territorio nazionale degli SUAP possa derivare in parte anche da carenze della normativa.

Significativi gli interventi dei responsabili di sportello unico che hanno sollevato alcune criticità nell'applicazione del regolamento sullo SUAP.

Preliminarmente occorre considerare le novità introdotte dalla recente riforma del titolo V della costituzione, i cui effetti sulla normativa in esame non sono ancora visibili, ma che certamente tendono a rafforzare il ruolo del comune in qualità di ente esponenziale delle rispettive comunità, seguendo la stessa direzione già intrapresa dai precedenti testi normativi a partire dalla legge 142/90.

Con riguardo agli aspetti che potremmo definire interni all'amministrazione comunale si deve considerare quanto previsto dall'art. 114 Cost., così come modificato dalla legge costituzionale, laddove qualifica i comuni come enti autonomi. Secondo un significato ormai noto, l'autonomia è la capacità riconosciuta ad un ente di costituire il proprio ordinamento.

L'autonomia all'interno dell'ente locale si manifesta attraverso gli statuti e i regolamenti. In particolare, con riguardo ai regolamenti per l'esercizio delle funzioni, e quindi anche del regolamento dello SUAP laddove adottato dal consiglio comunale, si deve precisare che la caratteristica tipica di questa categoria di regolamenti è che non contengono norme secondarie rispetto a quelle statutarie, ma operano generalmente in piena autonomia. È dunque in questa nuova ottica che deve essere visto l'esercizio delle funzioni dello sportello unico, in considerazione anche del nuovo ruolo che, sin dal D Lgs 29/93, il legislatore ha attribuito agli organi di gestione dell'ente locale.

Con riguardo infatti al nuovo ruolo dei dirigenti comunali, si deve sottolineare come le nuove competenze ad essi attribuite dopo la riforma della legge 127/97 riguardano ogni competenza gestionale e operativa, ed è dunque in quest'ottica nuova che i dirigenti devono provvedere alla gestione del procedimento unico, tanto che qualcuno ha definito il responsabile del procedimento quale manager.



## **NEWSLETTER N. 6/2001**

Alcune riflessioni hanno riguardato il procedimento. Le criticità riguardano principalmente i rapporti con gli enti terzi e con gli uffici interni all'amministrazione comunale, che mostrano, in alcuni casi, ancora delle resistenze verso lo sportello unico nonostante l'intervento del legislatore che nel DPR 440/2000 ha chiarito che le fasi endoprocedimentali, cioè tutti gli atti e i provvedimenti affidati alla competenza e responsabilità delle altre amministrazioni coinvolte acquistano, formalmente, valenza di atti istruttori interni al procedimento autorizzatorio unico di competenza dello sportello. È questa l'unica interpretazione, avallata anche da Loredana Cici.

In considerazione tuttavia delle difficoltà che ancora permangono nell'iter del procedimento, alcune soluzioni possono essere trovate nell'applicazione dell'art 13 della legge 340/2000 e nei principi del diritto amministrativo.

L'art 13 conferisce agli enti destinatari del trasferimento di funzioni amministrative, laddove rivestono la funzione di amministrazioni procedenti, anche tutti i compiti di natura consultiva, istruttoria e preparatoria connessi all'esercizio della funzione trasferita, anche nel caso di attività attribuite dalla legge ad uffici ed organi di altre amministrazioni, salvo le funzioni attribuite ad autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, del patrimonio storico- artistico o alla tutela della salute.

Con riguardo ai pareri che devono essere resi dalle altre amministrazioni e che talvolta investono aspetti che non sono di loro competenza, questi devono essere considerati illegittimi per carenza di competenza a emanare l'atto ovvero, nell'ottica dell'economia procedimentale, possono essere recuperati non considerando quella parte illegittima e quindi emettere il provvedimento finale senza tenerne conto.

Un'ulteriore considerazione deve essere fatta con riguardo ai controlli. Si è ormai avviato il difficile cammino da una amministrazione formale, valutata fundamentalmente su parametri di mera legalità (legittimità), verso un'amministrazione di risultati; che cioè viene valutata per ciò che produce in termini di soddisfazione degli interessi e dei bisogni dei cittadini e delle imprese. È in questo nuovo spirito che tutte le amministrazioni devono agire badando principalmente agli aspetti sostanziali senza chiudersi in uno sterile formalismo, modificando la concezione dell'azione amministrativa intesa sola come conformità di ogni atto alle norme vigenti nella loro totalità, che pur tuttavia devono essere considerate.

In ultimo si deve riportare quanto detto da Gabriella Salone e Loredana Cici, che hanno sottolineato come proprio alla luce della riforma costituzionale i comuni, ma anche le province, le regioni e le città metropolitane hanno acquisito nuovi poteri e competenze. Ed è quindi in questa nuova configurazione costituzionale che è preferibile trovare le soluzioni ai problemi interpretativi del DPR 440/2000 in sede di concertazione ossia attraverso l'accordo stipulato fra i diversi enti, anche in considerazione dei buoni risultati raggiunti dall'accordo dell'8 luglio 1999. In tal modo si coinvolgono tutti gli enti che non possono contestare o non dar seguito a un accordo al quale anche loro, attraverso gli organismi rappresentativi, hanno partecipato.

Nella seconda fase dell'incontro, Patrizia Schifano (responsabile del Laboratorio del Progetto SI) presentando la Comunità professionale dei responsabili ha messo in evidenza i vantaggi che deriveranno dall'uso, che si auspica sempre maggiore, di uno strumento di lavoro, di scambio e di informazione qual è la Comunità on-line.

Luca De Pietro (Athos) ha illustrato dal punto di vista tecnico, gli obiettivi di questo nuovo progetto e le sue potenzialità, presentando anche la struttura organizzativa che è alla base della Comunità virtuale.

Si vuole potenziare le attività di supporto e sostegno del Progetto SI, attraverso Internet, per dare spazio alla divulgazione dell'esperienza maturata dalle amministrazioni locali. Nella

## NEWSLETTER N. 6/2001

Comunità virtuale i soggetti coinvolti nel procedimento unico possano usufruire di servizi comuni informativi, con la possibilità di interagire all'interno di spazi virtuali, scambiandosi esperienze e soprattutto soluzioni. In questo modo, la Comunità realizza un ambiente di servizi complementare, rispetto al canale informativo tematico del Progetto SI.

Si parte da un gruppo di responsabili SUAP con almeno un procedimento concluso, ma destinatari del progetto dovranno essere anche i dirigenti del Dipartimento della Funzione Pubblica e i responsabili degli Enti terzi per gli endoprocedimenti; questo in una logica di coinvolgimento sempre maggiore di tutte le parti interessate.

I partecipanti possono intervenire e alimentare discussioni su temi di interesse nazionale e regionale, lavorare in team, interagendo a distanza all'interno di ambienti strutturati per la collaborazione, richiedere pareri e consigli a esperti, diventare a loro volta esperti, inserire documentazione in una libreria condivisa, pubblicare e promuovere iniziative. Naturalmente per realizzare tutto questo c'è bisogno di una completa disponibilità a sperimentare un modo nuovo di apprendimento, a dedicare del tempo alla comunità per acquisire i suoi meccanismi e soprattutto a condividere la propria conoscenza e a mettere a disposizione le proprie pratiche.

Quali sono i servizi offerti?

L'ambiente dispone di un'area **informativa** dove si trova una "Libreria", che raggruppa e gestisce documenti interessanti per tutti i partecipanti della comunità (ad esempio articoli o normativa regionale), un ambiente "Annunci", dove si pubblicano annunci e notizie (programmi di seminari o relazioni di convegni) e una sezione "I casi di SUAP", un archivio di tutti i casi esistenti di sportello unico presentati attraverso un modulo dettagliato. L'area **discussione** favorisce l'attività di discussione e scambio di informazioni tra i partecipanti alla comunità. Lo strumento di interazione è il Forum che permette scambi di opinioni anche a livello decentrato, tra operatori che ricoprono ruoli simili (rapporti orizzontali) o trasversali. I Forum attualmente attivi sono:

- DPR 440/2000: esperienze e proposte di modifiche
- Rapporti SUAP - ASL
- Rapporti SUAP - Ministero BBCCAA
- A che punto è la cooperazione fra enti?

L'area **collaborazione** è suddivisa in quattro ambienti: "Quesiti risolti", dove vengono date risposte a quesiti di tipo normativo e organizzativo da parte di esperti, "L'esperto risponde", "Ambienti di progetto", un'area di gestione progetti con relativa documentazione per i partecipanti del progetto stesso e l'area "Stage" dove si gestisce la ricerca e l'organizzazione di stage formativi, permettendo la diffusione di esperienze eccellenti in maniera efficace.

Nell'area **profili** è riportato l'elenco dei partecipanti alla comunità distinti per categoria, a seconda del loro ruolo e delle loro caratteristiche. Ogni membro può consultare questa "rubrica" e modificare i propri dati personali.

La struttura a supporto della comunità consta di un System Administrator che gestisce dal punto di vista tecnico l'ambiente, garantendo continuità ed efficienza del servizio, un Community Manager, che gestisce e osserva la crescita della comunità, coordina le attività di comunicazione e produzione dei contenuti, svolge attività di tutoring e monitora i feedback. Il Content Manager si occupa della ricerca, selezione, produzione e pubblicazione dei contenuti della comunità, con la supervisione del Community Manager e con il supporto degli esperti. Gli Esperti mettono a disposizione le loro competenze specifiche e si distinguono in esperti guida e in esperti specialistici.



## NEWSLETTER N. 6/2001

### LE "CITTA' DIGITALI"

Vi segnaliamo la sesta edizione del Rapporto "Città Digitali" sullo stato della telematica civica italiana, a cui quest'anno ha partecipato anche il Formez, impegnato nella formazione informatica per i dipendenti pubblici e nello studio sui bisogni formativi per l'e-government nella amministrazioni regionali e locali.

Il rapporto mira a evidenziare i progressi e gli sviluppi della telematica sia come fattore di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, sia come fattore di crescita dei diritti di cittadinanza.

È importante sottolineare la crescita quantitativa delle iniziative di telematica civica, che sono utilizzate principalmente per diffondere informazioni e garantire la trasparenza ai cittadini dell'amministrazione (link all'articolo di Tiziana Cesselli e Tiziana Sforza su Formez news n. 11 – link [http://www.formez.it/formeznews/01-11/speciale\\_pag-03.html](http://www.formez.it/formeznews/01-11/speciale_pag-03.html) ).

---

### I COMUNI SI RACCONTANO

Questo mese vi presentiamo l'esperienza dello sportello del Comprensorio del Cuioio (Pisa e Firenze) che ha realizzato il Portale degli Sportelli Unici Integrati e dei Servizi alle Imprese "Passnet", che consente non solo la gestione on-line dei procedimenti unici e del marketing territoriale, ma anche l'erogazione di servizi pubblici locali alle imprese.

E' uno dei 56 casi di SUAP riportati nel quaderno n. 5 del Formez

#### **COMPRESORIO DEL CUOIO (Provincia di Pisa e Firenze)**

Forma di gestione: associata

Data di istituzione: 27 maggio 1999

Coordinatore: Michele Parenti

E-mail: [segretariogenerale@leonet.it](mailto:segretariogenerale@leonet.it)

Sito Internet: [www.suicuoio.com](http://www.suicuoio.com)

Collocazione organizzativa: all'interno dell'organizzazione di ogni comune

Percorso di attivazione: In data 26 aprile 1999 è stato sottoscritto tra i sei comuni del comprensorio (Fucecchio, Montopoli in Val D'Arno, San Miniato, Santa Croce sull'Arno, Santa Maria a Monte), la regione Toscana, la provincia di Pisa e l'ANCI Toscana un protocollo d'intesa, recepito in una successiva convenzione, per la costituzione ed il funzionamento degli "sportelli unici integrati-Comprensorio del Cuioio", con il ruolo di capofila per Castelfranco di Sotto.

Successivamente è stato costituito un gruppo tecnico di lavoro formato dai responsabili degli sportelli unici integrati. Compiti del gruppo di lavoro sono stati l'individuazione dei procedimenti facenti capo allo sportello unico, la pianificazione della struttura e la classificazione dei provvedimenti finali, anche in relazione alle modifiche apportate alla normativa vigente dal D.P.R. 440/00, lo screening degli interprocedimenti e dei "procedimenti brevi".

Si è proceduto all'aggiornamento del "manuale delle procedure" e del "regolamento dello SUAP" alla luce delle novità normative recentemente introdotte.

Si è realizzato un efficace sistema di verifica e collaudo, in collaborazione con tutti gli enti interessati al procedimento, che salvaguardi al contempo l'esigenza normativa del collaudo in



## **NEWSLETTER N. 6/2001**

senso tecnico e l'istituzione di un rapido ed efficiente sistema di verifica della rispondenza dell'impianto realizzato al progetto presentato, tramite l'acquisizione di apposita autocertificazione per tutte le ipotesi in cui non sia necessario procedere a collaudo in senso tecnico.

Gli sportelli unici integrati costituiscono una rete di strutture operanti in maniera autonoma in ciascuno dei sei comuni, per la gestione coordinata ed uniforme dei procedimenti, per l'uniformità della modulistica, per la gestione attraverso un unico portale web dei servizi relativi allo SUAP, per la formazione unitaria dei responsabili, per uguali modalità di relazione con gli enti esterni, le associazioni di categoria e gli ordini professionali, per la dotazione di un unico programma gestionale, di una stessa regolamentazione interna e per la gestione associata di tutto ciò che dal punto di vista dell'efficienza del servizio non risulti necessario riservare alle funzioni proprie degli sportelli unici istituiti presso i singoli comuni.

Risorse: Operano all'interno dei singoli comuni e nell'apposito gruppo di lavoro i sei responsabili SUAP unitamente a 10 collaboratori. In stretta sinergia con i responsabili SUAP dei sei comuni, operano i responsabili dei servizi ambiente ed edilizia privata-urbanistica, oltre ai dirigenti dei settori tecnici.

Il modello di lavoro (riunioni di staff e condivisione totale delle problematiche) ha permesso una sinergia di forze tra i vari comuni ed il raggiungimento di risultati altrimenti non possibili singolarmente; di notevole rilievo si è dimostrata soprattutto la modalità di continuo confronto, analisi della normativa, scambio di esperienze, istituzionalizzazione di nuove procedure, di formazione reciproca e di analisi di casi complessi che avviene regolarmente nell'ambito delle riunioni (a cadenza settimanale) del gruppo di lavoro dei responsabili SUAP con il coordinatore. Il modello organizzativo interno a ciascun settore tecnico ha ugualmente subito una radicale riorganizzazione del lavoro, dal momento che tutte le pratiche SUAP di competenza di più uffici dell'amministrazione comunale vengono regolarmente esaminate nell'ambito di conferenze di servizi interne.

Al fine di favorire la gestione uniforme dei procedimenti è utilizzato il programma di gestione "GESPO", appositamente studiato dai responsabili SUAP dei comuni del Comprensorio del Cuoio insieme a una software house del luogo, e le pagine web "GESPONET", ubicate nel "portale telematico degli sportelli unici integrati e dei servizi alle imprese - PASSNET.IT" che permettono il dialogo tramite la rete Internet tra gli sportelli unici e con gli enti esterni e gli imprenditori-utenti.

Tramite il portale è possibile trasmettere le pratiche allo sportello unico da parte degli imprenditori e degli studi professionali; per il momento non è possibile trasmettere cartografie ma è prevista l'attivazione di tale funzione entro breve termine. È possibile invece trasmettere notizie delle pratiche, con dati fondamentali, dagli sportelli unici agli enti esterni; richiedere, ricevere e trasmettere documentazione integrativa; trasmettere pareri e altri atti di tipo autorizzatorio allo SUAP; verificare in tempo reale lo stato di avanzamento della propria pratica.

PASSNET.IT consente l'erogazione di servizi on-line di vario genere alle imprese e lo svolgimento on-line del procedimento unico introdotto dal D.P.R. 447/98, integrato e modificato dal D.P.R. 440/2000.

A seguito della nascita del portale è possibile avviare la gestione in rete di tutte le fasi del procedimento unico, tramite un sistema che consenta l'interconnessione tra le pubbliche amministrazioni e l'interazione del browser con il programma informatico in uso presso i comuni; i diversi livelli di accesso agli archivi potranno essere consentiti, a seconda dei



## **NEWSLETTER N. 6/2001**

casi e delle funzioni, mediante firma digitale o attraverso un sistema di riconoscimento username e password.

Cooperazione con le altre amministrazioni: Attualmente, sulla base dell'accordo di programma stipulato con la provincia di Pisa, l'ARPAT Pisa, l'ARPAT San Romano, l'AUSL 11 Empoli, l'AUSL 5 Pisa, l'ISPESL Livorno, il genio civile di Pisa, l'ente gestore delle fognature Pontedera (Cerbaie SpA) e i vigili del fuoco di Pisa, i sei sportelli unici integrati svolgono con notevole tempestività tutte le varie fasi del procedimento unico previsto dal D.P.R. 447/98 e successive modifiche e integrazioni.

Tramite PASSNET.IT" è possibile a tutti gli enti aderenti all'accordo di programma, dialogare in rete senza necessità alcuna di dotarsi di appositi software; il portale costituisce il punto di incontro e di dialogo tra i comuni e gli enti esterni e le relative funzionalità che sono messe a disposizione a titolo gratuito.

Tra i comuni e le associazioni di categoria, e tra i comuni e gli ordini professionali sono stati avviati appositi tavoli di confronto permanente, onde affrontare i problemi di maggior complessità riscontrati nel rapporto con la pubblica amministrazione dagli imprenditori e dai tecnici.

Funzioni e servizi: Gli sportelli unici integrati del Comprensorio del Cuoio gestiscono tutti i procedimenti relativi ad ogni tipo di impianto produttivo di beni e/o servizi, intendendo tale termine nella più ampia accezione ed in conformità con quanto chiarito dalla circolare 8 luglio 1999 ed in seguito dal D.P.R. 440/2000.

La prima fase di erogazione di servizi alle imprese è stata caratterizzata da un sito web interattivo per l'erogazione di servizi informatici.

Tramite il portale telematico degli sportelli unici integrati e dei servizi alle imprese è possibile erogare una serie di servizi di vario tipo, sia legati alle funzioni amministrative facenti capo alle amministrazioni comunali, sia a servizi di altro genere (lettura e pagamento bollette, fatturazione, istanze e volture contrattuali, ecc.).

I sei comuni del Comprensorio del Cuoio, fino al marzo del 2001, hanno avviato 1756 procedimenti, di cui 1610 risultano conclusi.

Il settore produttivo più interessato è di gran lunga quello dell'artigianato - piccole e medie imprese, con particolare attenzione per la produzione di calzature e capi in pelle, la concia della pelle e tutte le attività ad esse collegate.

Semplificazione amministrativa: L'attuazione delle procedure semplificate ha determinato una diminuzione dei passaggi procedurali relativamente a ciascuna pratica, anche nei confronti degli enti terzi coinvolti nel procedimento unico, con conseguente riduzione della documentazione da presentare per l'ottenimento dei provvedimenti, ove questo sia consentito, anche in relazione alle normative di settore.

Frequente è il ricorso a modalità procedurali che consentono un notevole risparmio di tempo e riducono la complessità dei procedimenti, specialmente nei casi più complessi, ad esempio attraverso l'uso generalizzato della conferenza dei servizi all'interno dei comuni o dell'audizione in contraddittorio.

I procedimenti avviati si concludono mediamente ben al di sotto dei cinque mesi previsti dal D.P.R. 447/98, come successivamente modificato ed integrato dal D.P.R. 440/2000.

Il procedimento semplificato si conclude nella quasi



## **NEWSLETTER N. 6/2001**

totalità dei casi senza necessità di ricorso alla conferenza di servizi decisoria, e comunque in tempi inferiori a 60 giorni, ove la documentazione presentata non debba essere integrata dal cittadino.

Molti procedimenti, specialmente nel caso di attività più semplici, hanno tempi di conclusione rapidissimi e, ove possibile, è stato introdotto lo strumento della denuncia di inizio attività.

Punti di forza: Risultati e riscontri positivi nella sperimentazione e nel funzionamento della rete coordinata ed interattiva degli sportelli unici integrati. L'elevato grado di integrazione ha riguardato sia le risorse umane che quelle strumentali di tipo informatico e telematico, e la gestione uniformata dei procedimenti unici.

Con la realizzazione del portale telematico degli sportelli unici integrati e dei servizi alle imprese, è stato conseguito l'obiettivo di creare un sistema unificato di gestione telematica dei procedimenti unici e di un front-office di tipo distrettuale/comprorensoriale per l'erogazione di servizi alle imprese e per il marketing territoriale.

Per la gestione del portale telematico si è costituita una joint venture tra soggetti pubblici e privati coinvolti in processi di sviluppo economico e tecnologico del distretto/Comprensorio del Cuio.

Il vantaggio più evidente consiste nell'offrire agli utenti un sistema di gestione amministrativa uniforme, quanto a istruttoria dei procedimenti, modulistica, relazioni con enti esterni, ecc.

Il portale telematico consente un risparmio di tempo per l'acquisizione della modulistica, la visione dell'archivio informatico, la trasmissione degli atti tra enti, la convocazione di incontri, ecc.

Ulteriori risultati nei rapporti con l'utenza sono dati dal monitoraggio sullo stato di definizione dei procedimenti avviati e conclusi presso gli sportelli unici integrati, che evidenzia un contenimento dei termini sensibilmente al di sotto dei limiti previsti dal D.P.R. 440/2000 e consente di verificare e assicurare che l'andamento dei procedimenti avvenga in termini certi.

---

*Il team del Progetto Si vi augura BUON ANNO!!!*