

INDICE

Introduzione.....	IV
-------------------	----

CAPITOLO PRIMO

LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

1. Perché fare impresa non sia un'impresa.....	1
2. L'esigenza della semplificazione	3
3. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive: inquadramento della normativa nazionale di riferimento.....	7
4. Il procedimento in capo allo Sportello Unico: generalità.....	13
4.1 Il procedimento semplificato.....	15
4.2 Il procedimento mediante autocertificazione.....	20
5. La procedura di collaudo.....	25
6. Il sostegno agli Sportelli Unici in Italia.....	25
6.1 Le azioni delle Regioni.....	26
6.2 L'Action Plan per lo Sportello Unico.....	31
6.2.1 Il programma "Sportelli Unici chiavi in mano"	32
6.2.2 Il programma "Scambi"	35
6.2.3 Il programma "Scambi Diretti"	39
6.3 Nuove modalità di intervento.....	41
6.3.1 Il progetto <i>Community Sportelli Impresa</i>	43
7. Lo stato di attuazione degli Sportelli Unici in Italia.....	45
8. I fattori che condizionano il successo dello Sportello Unico.....	48

CAPITOLO SECONDO

LO SPORTELLO UNICO ALL'INTERNO DELL'ENTE LOCALE

Premessa.....	51
1. La <i>mission</i> dello Sportello Unico: dimensioni rilevanti.....	52
2. Le implicazioni di carattere organizzativo per l'Ente Locale: generalità.....	55
2.1 La costituzione della struttura unica e dello Sportello Unico.....	56
2.1.1 Il <i>back office</i>	60
2.1.2 Il <i>front office</i>	60
2.2 L'archivio informatico.....	62
2.3 L'organizzazione delle risorse umane.....	63
3. L'amministrazione delle spese e dei diritti di istruttoria.....	66
4. La gestione dello Sportello: forma singola o associata?.....	67
4.1 I modelli associativi: generalità.....	72

5. Le relazioni di cooperazione con gli Enti Terzi.....	75
5.1 La rete dello Sportello Unico.....	78

CAPITOLO TERZO

LA RIPROGETTAZIONE DEI PROCESSI PER AVVIARE IL PROCEDIMENTO UNICO

1. La necessità di riprogettare i processi amministrativi comunali.....	81
2. L'oggetto della riprogettazione: i processi.....	82
2.1 Processo e procedimento unico.....	85
3. I principi di base per la riprogettazione dei processi dello Sportello Unico...	88
4. La riprogettazione radicale ed incrementale: generalità.....	94
4.1 Caratteristiche comuni e distintive del BPR e del BPI.....	98
5. Gli attori del cambiamento: il <i>process owner</i> ed il <i>team</i> di riprogettazione.....	105
6. Il percorso logico che conduce alla riprogettazione.....	109
7. La metodologia di lavoro per "creare" il procedimento unico.....	110
7.1 Gli strumenti operativi per la semplificazione dei processi.....	116

CAPITOLO QUARTO

LA GESTIONE DELLO SPORTELLO IN OTTICA DI QUALITÀ

1. Gli aspetti organizzativi e relazionali che impattano sui risultati dello Sportello Unico.....	123
1.1 Il ruolo del <i>process owner</i> : il Responsabile di Sportello Unico.....	128
1.2 Il ruolo dell'ICT nella gestione del procedimento unico: generalità.....	131
2. Il servizio erogato dallo Sportello Unico per le Attività Produttive.....	137
3. Principi fondamentali della gestione in qualità dello Sportello Unico.....	139
4. Gestire lo Sportello Unico secondo qualità: dimensioni rilevanti.....	142
5. Il modello gestionale orientato alla qualità del Suap di Faenza.....	148
5.1 La progettazione del servizio.....	148
5.1.1 La fase di "approvvigionamento" ed il controllo delle forniture...	154
5.1.2 La valutazione dell' <i>input</i> fornito dal cliente.....	156

CAPITOLO QUINTO

VALUTARE E COMUNICARE LA QUALITÀ DELLE PERFORMANCE

1. Il sistema Controllo – Analisi - Miglioramento.....	162
1.1 Gli strumenti di supporto al sistema CAM.....	165
2. Indagare la soddisfazione dei clienti.....	172
2.1 La metodologia adottata dallo Sportello Unico di Faenza.....	174
2.2 L'analisi dei risultati.....	182
3. Monitorare i tempi del procedimento unico.....	190
4. I costi del servizio erogato dallo Sportello Unico di Faenza.....	194
4.1 La metodologia del lavoro svolto.....	195

4.2 I risultati ottenuti.....	214
Considerazioni conclusive.....	216
Bibliografia.....	218

Introduzione

Il presente lavoro di tesi ad oggetto lo Sportello Unico per le Attività Produttive e l'impatto che deriva dalla sua istituzione all'interno dell'Ente Locale.

Il lavoro è stato impostato, innanzitutto, attraverso un inquadramento specifico dell'oggetto della tesi, che trae origine dalla domanda di semplificazione delle imprese alle Pubbliche Amministrazioni, con particolare riguardo ai procedimenti di autorizzazione agli insediamenti produttivi divenuti, nel corso degli anni, per la lunghezza e l'incertezza dei tempi, nonché per la farraginosità delle procedure, un vero e proprio vincolo tale da scoraggiare qualsiasi iniziativa imprenditoriale.

Il tema dello Sportello Unico è stato affrontato con riferimento alla normativa nazionale specifica (D. Lgs. 112/98, D.P.R. 447/98 e sue modificazioni avvenute con il successivo D.P.R. 440/2000) senza tralasciare di illustrare anche la dimensione quantitativa del fenomeno in oggetto, analizzando lo stato di attuazione degli Sportelli Unici in Italia, nonché le azioni di sostegno affinché tale strumento di semplificazione potesse (e possa, dal momento che la situazione non è omogenea in ogni parte d'Italia) decollare.

Successivamente, lo studio ha riguardato l'impatto dell'istituzione dello Sportello Unico sull'Ente Locale, attraverso la definizione della *mission* dello Sportello, la messa in evidenza delle implicazioni di carattere organizzativo per il Comune (costituzione della struttura unica, archivio informatico, organizzazione delle risorse umane ed economiche, ecc.), nonché l'analisi delle varie forme in cui può essere istituito e gestito da parte dei Comuni e cioè anche facendo ricorso agli strumenti associativi che il legislatore mette a disposizione degli Enti Locali per la generale gestione associata dei servizi, senza tralasciare di evidenziare, altresì, le relazioni di cooperazione con gli Enti Terzi, ovvero le diverse PP.AA. chiamate a pronunciarsi a vario titolo (attraverso pareri, nulla osta, ecc.) sulla domanda di autorizzazione fatta dalle imprese.

In terzo luogo, la ricerca è concentrata in modo più specifico sull'utilizzazione di alcuni approcci manageriali che l'Ente Locale (o secondo una terminologia più recente che ne riflette la natura, Azienda Pubblica Locale) chiamato a gestire il procedimento unico (secondo tempi certi e prefissati dalla normativa) e, quindi, a riorganizzare i suoi procedimenti, mutua dal mondo delle aziende private. Gli atti istruttori di competenza di ciascun ente devono, infatti, essere preliminarmente analizzati e catalogati (attraverso l'inventario dei procedimenti amministrativi esistenti) al fine di essere correttamente attivati nell'ambito del procedimento unico sulla base delle istanze presentate dagli imprenditori/utenti.

A tale scopo sono stati studiati in un'ottica comparativa, gli approcci del Business Process Reengineering e del Business Process Improvement, ovvero approcci manageriali orientati alla gestione per processi, partendo dall'ipotesi che il procedimento unico inteso come un insieme di atti, individuati da norme, tra loro collegati e tendenti ad un unico atto conclusivo con rilevanza esterna (rappresentato dal Titolo Unico che conferisce all'impresa il diritto di porre in essere l'intervento oggetto della sua domanda) può essere assimilato ad un processo, ovvero un insieme di attività e di decisioni finalizzato alla creazione di un output effettivamente domandato da un cliente, al quale quest'ultimo attribuisce un valore predefinito.

La gestione dello Sportello Unico per processi in un'ottica di qualità consente di raggiungere alcuni obiettivi rivolti sia all'esterno, nei confronti dell'impresa, monitorando tempi del procedimento che qualità nel suo svolgimento, che all'interno, monitorando i costi che la gestione dello Sportello Unico comporta per l'Ente Locale, considerando che il Comune deve disimpegnare fondi propri da altre attività.

Nella parte finale del lavoro di tesi, come modello concreto dell'approccio descritto, viene presentato il *case study* dello Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Faenza che mostra come la gestione dello Sportello Unico in ottica di qualità possa realmente fornire un servizio di supporto all'attività imprenditoriale.

CAPITOLO PRIMO

LO SPORTELLINO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

1. Perché fare impresa non sia un'impresa

Nel corso degli anni Novanta, i vincoli derivanti alle imprese dalla Pubblica Amministrazione e dalle normative erano divenuti tali, nel nostro Paese, da impedire o scoraggiare qualsiasi nuova iniziativa industriale, come per esempio un ampliamento dell'impianto produttivo¹ o il lancio di nuovi prodotti. Tale gravissima situazione è stata denunciata a tutte le forze politiche, ed alle autorità di ogni livello, da alcuni esponenti del mondo imprenditoriale che, altresì, si sono fatti promotori di studi analitici e proposte concrete affinché venisse promossa una legge di semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività industriali.

Tali iniziative² hanno segnalato come l'impresa determinata a realizzare o avviare un nuovo impianto produttivo ovvero ad ampliarne uno esistente, doveva assolvere una serie di adempimenti nelle forme di denunce, comunicazioni, notificazioni, ecc. ottenendo innumerevoli provvedimenti rientranti nella sfera di competenza di autorità amministrative diverse. Ad esempio, l'interessato alla realizzazione e all'avvio di un impianto chimico medio doveva ottenere 15 pronunce da parte della Pubblica Amministrazione. Inizialmente era tenuto ad effettuare una richiesta di concessione edilizia³, accompagnata da documentazione di varia natura, al Sindaco del Comune dove aveva intenzione di realizzare l'impianto. Contemporaneamente alla concessione edilizia dovevano essere avviati diversi altri procedimenti, i principali dei quali costituiti dalla Valutazione di Impatto Ambientale (ove obbligatoria⁴), dall'autorizzazione per le emissioni in atmosfera, per gli impianti elettrici, per gli

¹ Sul concetto di impianto produttivo si dirà oltre.

² Tra esse particolare rilievo ha rivestito il libro nero elaborato da Federchimica "Progetto. Normative e procedure delle Pubbliche Amministrazioni. Impianti e prodotti", presentato nel corso dell'ottava conferenza sulla chimica in Italia nel marzo 1995. Nella prima parte del lavoro viene descritto il percorso che l'imprenditore chimico doveva compiere per dar vita ad una nuova iniziativa industriale o per ampliare quella esistente e per produrre e commercializzare i propri prodotti. Nella seconda parte vengono invece indicati alcuni possibili indirizzi di cambiamento del sistema amministrativo, al fine di semplificare e razionalizzare le procedure burocratiche e di avvicinare la Pubblica Amministrazione alle imprese, facendola così divenire elemento di promozione e di stimolo alla realizzazione di nuove iniziative industriali.

³ La concessione edilizia, ovvero il "permesso di costruire" (secondo le disposizioni del Testo Unico per l'Edilizia, D.P.R. 6 Giugno 2001, n. 380), è un atto di assenso dell'autorità alla trasformazione edilizia del suolo o di immobili esistenti con lo scopo di verificare il rispetto dei piani urbanistici predisposti dall'amministrazione stessa.

⁴ La Valutazione di Impatto Ambientale è un procedimento finalizzato a verificare gli effetti che le attività umane hanno sull'ambiente. La normativa di riferimento, in particolare, individua alcune categorie di opere i cui progetti sono sottoposti a tale procedura e tra i quali citiamo, a titolo esemplificativo, le raffinerie di petrolio greggio, gli impianti di gassificazione e di liquefazione, le centrali termiche e nucleari, le autostrade e le vie rapide di comunicazione, i porti commerciali marittimi, ecc.

scarichi idrici, per i gas tossici, per i rifiuti, per l'inquinamento acustico, per gli olii minerali nonché dal nulla osta per gli ascensori e montacarichi, per l'esercizio di nuova produzione, ecc.⁵

Gli atti autorizzatori e di denuncia ricadevano all'interno della competenza di diverse autorità; in particolare 4 erano di pertinenza del Sindaco, 6 della Regione, mentre i rimanenti 5 competevano, congiuntamente o disgiuntamente, all'A.S.L., alla Provincia, ai Vigili del Fuoco, ai Ministeri dell'Ambiente, Lavori Pubblici, Beni Culturali, Finanze e Industria.

Una volta ottenuto il permesso di costruire, l'interessato doveva effettuare 13 prescrizioni di varia natura, non autorizzatorie, che andavano dalle semplici comunicazioni alle più complesse notifiche o richieste di sopralluogo o collaudo. Molti di tali adempimenti erano ridondanti in quanto ripetitivi di quelli già compiuti nella fase precedente alla realizzazione dell'impianto.

I destinatari di tali atti erano costituiti principalmente dal Sindaco e/o Comune (al quale andavano indirizzate 6 prescrizioni), dai Vigili del Fuoco (ai quali ne andavano rivolte 2), e poi da diversi enti quali la Regione, l'Ispesl, altri Ministeri.

Ciascuno di tali atti, inoltre, veniva posto in essere in base a poteri, procedure, tempi differenti e non coordinati con gli altri.

Dalla lettura del caso testè menzionato, potremmo essere portati a credere, erroneamente, che l'enorme mole di provvedimenti necessari per la realizzazione del nuovo impianto produttivo fosse legata al particolare settore economico di appartenenza dell'impresa, cioè quello chimico.

Tuttavia da un'indagine⁶ avviata, nel febbraio 1997, allo scopo di valutare il numero ed i costi degli adempimenti amministrativi legati allo svolgimento dell'attività produttiva, un'impresa, alla domanda "aperta" di segnalare un particolare caso di disfunzione burocratica, rilasciò la seguente dichiarazione: *"Per la banale sostituzione di un contatore di energia elettrica autoprodotta, la pratica ha comportato: 1. comunicazione con richiesta di autorizzazione ad intervenire; 2. sopralluogo Utf con verbale; 3. comunicazione di avvenuta sostituzione contatore con trasmissione di certificati con taratura d'origine; 4. sopralluogo Utf con verbale di suggellatura e prescrizione di eseguire le tarature di campo; 5. comunicazione di avvenuta taratura di campo; 6. sopralluogo Utf con suggellatura finale del contatore"*. Il periodo complessivamente trascorso è stato pari a 13 mesi!

⁵ Cfr. FEDERCHIMICA (1995), *Progetto. Normative e procedure delle Pubbliche Amministrazioni. Impianti e prodotti*. Milano.

⁶ Cfr. DE LUCA, P. (1998), *I costi degli adempimenti burocratici per le imprese italiane*, in DE CAPRARIIS, G., VESPERINI, G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna.

⁷ L'UTF è l'Ufficio Tecnico di Finanza a cui spetta, tra gli altri, il compito di verificare la corretta taratura del contatore.

In sintesi, il percorso burocratico constava di vari passaggi tra organi amministrativi deputati al rilascio del provvedimento autorizzatorio (a seconda dei casi Regione, Provincia, Comune) ed altre autorità tecniche o consultive (A.S.L., VV.FF. Ispesl, Genio Civile, Questura, Sindaco, Magistrato delle acque, ecc.) preposte all'emanazione di pareri e relazioni tecniche o scientifiche.

A causa dell'eccessiva "amministrati-vizzazione" della vita quotidiana,⁸ le imprese (ma in generale anche i cittadini) erano costretti a sostenere una "tassa occulta"; in tal senso si affermò la tendenza a distinguere tra costi "diretti", relativi, cioè all'organizzazione e al funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche, e costi "indiretti", discendenti da innumerevoli adempimenti burocratici, tempi di attesa, disfunzioni che cittadini ed imprese subiscono nei rapporti quotidiani con le Amministrazioni. In particolare, tali costi indiretti si accrescono notevolmente per le imprese.⁹

2. L'esigenza della semplificazione

Da tale situazione è nata, dunque, l'esigenza di semplificare il sistema amministrativo italiano avvertito come lento, inefficace, più spesso di ostacolo (come gli esempi prima citati dimostrano) che di supporto alle imprese ed ai cittadini.

Benché il problema fosse avvertito anche prima, è con l'inizio degli anni Novanta, in particolare, che la semplificazione conquista una posizione di rilievo nell'agenda dei Governi.

Di fronte ad un sistema economico globalizzato e al processo di integrazione europea, infatti, la competizione tra i Paesi avviene anche in relazione alle *performance* delle Pubbliche Amministrazioni. Le scelte localizzative delle imprese sono anche legate al livello delle infrastrutture disponibili sul territorio ed ai tempi necessari per poter ottenere le autorizzazioni a realizzare i propri impianti o sussidi pubblici. Per anni le PP.AA. hanno potuto adagiarsi su una situazione di monopolio, tuttavia se oggi le imprese possono scegliere di andare ad aprire il proprio stabilimento altrove, attuando scelte di delocalizzazione produttiva, occorre offrire una qualità ed un costo dei servizi amministrativi che sia paragonabile a quello degli altri Paesi¹⁰.

⁸ Cfr. LACAVALLO, C. (1998), *I cittadini e le Pubbliche Amministrazioni* in CASSESE, S., GALLI, G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna.

⁹ Cfr. MARCONI, P., FROLLA, C. (1998), *I compliance cost nei paesi OCSE e in Italia* in DE CAPRARIIS, G., VESPERINI, G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna.

¹⁰ L'Italia nel 1998 appariva come il paese OCSE con più elevate barriere all'imprenditorialità (*barriers to entrepreneurship*). L'istituzione dello Sportello Unico, assieme ad altre forme di semplificazione, ha prodotto come principale risultato, la riduzione dei tempi, dei costi e delle procedure per le imprese, soprattutto quelle di nuova costituzione. Si è calcolato, ad esempio, relativamente all'avvio dell'attività, per quanto riguarda le ditte individuali, che le procedure sono passate da 11 a 5, i tempi da 16 a 1 settimana, i costi da 1.150 a 340 euro, mentre per le società per azioni le procedure passano da 21 a 12, i tempi da 22 a 6 settimane, i costi da 7.700 a 3.156 euro. Tali cambiamenti hanno provocato una diminuzione dell'indicatore OCSE "Barriere all'imprenditorialità" di circa

Per tale ragione tutti i Governi che negli ultimi anni si sono succeduti alla guida del Paese si sono proposti di semplificare, così come le stesse motivazioni hanno spinto i Governi di altri Paesi¹¹ ad adottare analoghe strategie di intervento nella consapevolezza che la semplificazione è uno dei pilastri fondamentali su cui poggiano le economie avanzate per realizzare la modernizzazione degli apparati pubblici, nonché fattore di competitività, rispetto agli altri Paesi, in ordine all'attrazione degli investimenti.

Attraverso la semplificazione amministrativa si vuol cercare di rendere maggiormente chiaro, limpido e trasparente il funzionamento dell'amministrazione pubblica, in quanto insieme composito di uffici, regole, procedure, ecc. in cui spesso trova difficoltà ad orientarsi anche chi vi lavora, a prescindere dalla dimensione, grande o piccola, dell'amministrazione stessa¹². "Semplificare", infatti, vuol dire "rendere semplice", cioè chiaro, comprensibile qualcosa che è, al contrario, complicata, difficile da capire e da portare avanti.

Il termine che si contrappone a quello di semplificazione è "complicazione" che si identifica pienamente in quello di burocrazia, un francesismo linguistico che significa "il dominio degli uffici" (bureaux) e, già nel '700, indica il complesso degli apparati amministrativi dell'organizzazione dello Stato.

Il termine in sé assume sempre un connotato dispregiativo, evocando "*montagne cartacee, oscuri corridoi, incubi persecutori e angosciosi smarrimenti*"¹³ ed ha almeno due significati: il primo designa "*una struttura determinata del potere, gerarchicamente organizzata, specializzata, spersonalizzata, che agisce, in linea di principio, in virtù di disposizioni giuridiche*", mentre il secondo si identifica nel concetto popolare e "*significa lentezza e pesantezza amministrativa, procedure complicate*"¹⁴.

Burocrazia, si è detto, è sinonimo di complicazione per una serie di fattori (come gli esempi prima citati dimostrano) tra i quali: la complessità delle procedure utilizzate negli uffici anche in virtù della partecipazione, allo stesso atto, di molteplici soggetti; il basso grado di utilizzo delle tecnologie

il 42%. Per maggiori approfondimenti sul tema, cfr. FERRARA, F. (2003), *Sportello Unico. Gli effetti economici e amministrativi di un'innovazione*, FORMEZ, Roma.

¹¹ Per uno studio sul tema si può consultare: MÉNY, Y., WRIGHT, V. (1994), *La riforma amministrativa in Europa*, il Mulino, Bologna.

¹² Cfr. GRUPPO DI LAVORO PER LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA (1998) consultabile al seguente indirizzo internet: <http://www.jus.unitn.it/sa/org/home.html>

¹³ Cfr. RIMOLI, F. (2002), *Le riforme*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁴ Cfr. BENELLI, G. (2003), *Il difficile cammino della semplificazione del linguaggio amministrativo* in SEPE, S., (a cura di), *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma.

dell'informazione e della comunicazione, in generale¹⁵; la frammentazione della normativa procedimentale in una massa di disposizioni differenti, per fonte, momento di emanazione e livello, e che concorre ad aumentare la complicazione, ecc.

Una simile situazione ha reso, nel tempo, il servizio delle amministrazioni pubbliche, nei confronti dei cittadini, delle imprese, delle altre amministrazioni pubbliche, ecc., complessivamente scadente sotto diversi punti di vista: la lunghezza dei tempi di attesa degli atti amministrativi; l'incertezza riguardo all'emanazione del provvedimento di autorizzazione; gli ingenti costi, per il rilascio di un provvedimento, sopportati da amministrazioni e privati, ecc.

Nell'ultimo quindicennio è stato posto in essere un vero e proprio programma di cambiamento, di riforma dell'amministrazione e di sua semplificazione che costituisce un nuovo modo di amministrare e che presenta alcune caratteristiche interessanti.

La semplificazione è divenuta un'attività rilevante e stabile dell'amministrazione italiana secondo un percorso annuale che trova il suo punto di innesco nella legge di semplificazione e si chiude con la presentazione della relazione del Governo al Parlamento sullo stato della semplificazione che accompagna il disegno di semplificazione dell'anno successivo. Inoltre è un risultato che si raggiunge introducendo alcuni istituti che agiscono trasversalmente su tutta l'attività amministrativa come per esempio la conferenza dei servizi o l'autocertificazione¹⁶.

Con il tempo i criteri che ordinano la semplificazione sono venuti a mutare, ad esempio, da una semplificazione che ottimizza il percorso di una pratica, si è giunti a considerare l'opportunità di sopprimere la stessa procedura¹⁷.

La razionalizzazione/semplificazione si accoppia alla delegificazione con lo scopo di consentire nel tempo un più celere adeguamento delle norme procedurali. Dove prima vi era la legge ora c'è un regolamento e ciò avviene, in molti casi attraverso l'accorpamento, all'interno di questo regolamento di disposizioni che prima erano disperse in molti testi normativi spesso di diversa fonte.

Altra caratteristica è che ogni procedura presenta problemi di volta in volta diversi, con proprie specificità ai quali occorre trovare soluzioni differenti. Un modo di operare è sicuramente quello di

¹⁵ Proprio per risolvere tale problema e nell'ottica dell'ammodernamento della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i suoi amministrati è stato avviato il processo di *e-government* che oramai caratterizza tutte le moderne economie. Tale processo è stato promosso dallo Stato per favorire l'innovazione tecnologica quale mezzo per consentire ai cittadini e alle imprese di accedere a tutti i servizi della Pubblica Amministrazione da qualunque postazione virtuale grazie all'interconnessione con le banche dati ed i sistemi informativi. L'intento è quello di far conseguire un risparmio in termini di tempo e di costi sia ai cittadini che alle imprese per l'accesso ai servizi pubblici favorendo una maggiore efficienza delle imprese esistenti e, di conseguenza, una maggiore attrazione di nuovi investimenti. Per un esame di tutte le iniziative che vi rientrano si può consultare il sito internet: www.innovazionepa.gov.it

¹⁶ E' il caso dello Sportello Unico per le Attività Produttive.

¹⁷ Non a caso tra le priorità dei Governi vi è l'esigenza di contenimento della spesa pubblica.

utilizzare le soluzioni predisposte per affrontare problemi analoghi all'interno di procedure che presentano omogeneità con quelle che si devono semplificare, avendo però ben presente che strumenti che vanno bene per alcuni contesti devono essere adattati al caso specifico. Da questo punto di vista, la razionalizzazione dei processi che si è manifestata nel settore pubblico nell'ultimo quindicennio è in parte mutuata dalle imprese private, come per esempio le tecniche riorganizzazione incrementale dei processi (*Business Process Improvement*) o di riorganizzazione radicale (*Business Process Reengineering*), anche se occorre tenere presente che tali tecniche non possono essere meramente copiate in quanto il settore pubblico presenta caratteristiche che lo differenziano in modo marcato da quello privato in particolare per quanto riguarda gli obiettivi che si intendono perseguire, i soggetti che assumono le decisioni, l'oggetto dell'intervento ed il sistema degli incentivi al cambiamento.

In riferimento agli obiettivi che si perseguono con la razionalizzazione delle procedure, essi sono diversi, infatti nel settore pubblico non solo si persegue l'efficienza dei processi di lavoro ma anche la diminuzione dei costi per l'utenza, una maggiore trasparenza del procedimento, una maggiore partecipazione dei cittadini, la liberalizzazione dell'attività economica da vincoli di tipo burocratico.

Per quanto riguarda i soggetti che assumono le decisioni, questi sono diversi, infatti nel settore pubblico occorre tenere conto del riparto della funzione normativa tra Governo e Parlamento e, all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, di quello tra politica e amministrazione, nonché del fatto che, alla realizzazione di ciascuna procedura concorrono una pluralità di amministrazioni che spesso sono legate tra loro da un rapporto di reciproca autonomia e ciò rende ogni decisione in merito alla semplificazione delle procedure delle amministrazioni pubbliche molto negoziata e macchinosa.

Relativamente all'oggetto dobbiamo evidenziare che le procedure pubbliche sono destinate a regolare decisioni complesse tra interessi diversi anche in conflitto tra loro, per cui le semplificazioni non servono solo ad ottimizzare l'uso delle risorse produttive, ma anche a salvaguardare diritti, in particolare il cittadino, nelle procedure pubbliche è parte procedurale al pari delle stesse amministrazioni e la decisione amministrativa deve necessariamente incorporare al proprio interno la ponderazione tra una molteplicità di interessi privati e pubblici.

Diverso è, infine, il sistema degli incentivi al cambiamento dal momento che le amministrazioni pubbliche non sono esposte come il settore privato alla spinta competitiva dei mercati, per cui la necessità di offrire servizi sempre migliori ai propri utenti è avvertita in modo minore da parte di chi le guida.

Per tutte queste ragioni, “ogni volta che si attiva un intervento di semplificazione occorre chiedersi non solo come si realizza, ma anche come costruire intorno ad esso un sufficiente grado di consenso”¹⁸.

3. Lo Sportello Unico per le Attività Produttive: inquadramento della normativa nazionale di riferimento

Al fine di inquadrare la normativa nazionale di riferimento dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) partiamo dalla legge 59/97¹⁹.

Con la legge 15 Marzo 1997, n. 59 (cosiddetta Bassanini I) “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*” (e gli altri provvedimenti ad essa collegati) viene avviato un processo di riforma con lo scopo di avvicinare lo Stato ai cittadini e alle imprese e di semplificare quanto più possibile il sistema normativo in vigore.

Con tale legge il Parlamento affida al Governo (attraverso l’emanazione di uno o più decreti legislativi che devono individuare le materie trasferite alle Regioni e agli altri Enti Locali) il compito di realizzare il processo di trasferimento delle funzioni e dei compiti alle Regioni e agli Enti Locali, nonché quello di riordinare e razionalizzare tutto l’apparato amministrativo centrale, riducendo o eliminando gli uffici centrali le cui attribuzioni sono oggetto del programma di trasferimento, ed individuando, altresì, espressamente, le materie sulle quali assolutamente non è ammessa la delega alle Regioni²⁰, con la conseguenza che tutte le materie non comprese tra quelle esclusivamente di pertinenza statale devono essere trasferite alle Regioni e agli Enti Locali.

Il risultato della delega conferita al Governo con la legge 59/97 al fine di ridefinire, riordinare, razionalizzare la disciplina relativa alle attività economiche e industriali (una delle materie trasferite) è costituito dal D. Lgs. 31 Marzo 1998, n. 112 che individua, all’interno dell’Ente Locale, un’unica

¹⁸ Cfr. NATALINI, A. (2002), *Le semplificazioni amministrative*, il Mulino, Bologna.

¹⁹ In realtà, la disciplina nazionale dello Sportello Unico mutua alcuni istituti di semplificazione (la conferenza dei servizi, il principio del silenzio assenso, ecc.) dalla legge 241 del 7 Agosto 1990 (e sue modificazioni ed integrazioni) intitolata “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*” che ha fissato i tempi e le modalità dell’iter di formazione degli atti amministrativi vincolando sia i privati, destinatari del provvedimento, che la stessa amministrazione procedente.

²⁰ Si tratta di materie di interesse generale che richiedono disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale come la difesa e le forze armate, i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico, l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la ricerca scientifica, ecc. oppure di materie già attribuite ad autorità amministrative indipendenti, le cosiddette *authority* o ancora di singoli compiti amministrativi di rilievo nazionale come per esempio la protezione civile, la tutela dell’ambiente e della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione dell’energia elettrica, ecc.

struttura di riferimento per le imprese, ovvero lo Sportello Unico per le Attività Produttive che può essere gestito in forma singola o associata.

Ai Comuni vengono conferite, quindi, tutte le funzioni amministrative concernenti gli impianti produttivi, ovvero le costruzioni in cui vengono svolte attività di produzione di beni e di prestazione di servizi²¹ con riferimento alla loro:

1. localizzazione, ovvero l'individuazione dell'impianto, normalmente, all'interno delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi;
2. realizzazione, ovvero la costruzione di nuovi impianti produttivi;
3. ristrutturazione, ovvero l'attività diretta ad ampliare e/o modificare l'impianto produttivo ovvero ad eseguire opere interne nei fabbricati;
4. riconversione, ovvero il mutamento di comparto merceologico attraverso la modificazione dei cicli produttivi dell'impianto esistente;
5. ampliamento, ovvero la costruzione di ulteriori settori dell'impianto o modifiche di quello esistente;
6. cessazione ovvero la dismissione dell'impianto;
7. riattivazione ovvero il riavvio dell'impianto, anche per attività diverse da quelle per le quali era stato costruito;
8. esecuzione di opere interne, ovvero quelle opere che non modificano la volumetria né l'assetto complessivo dell'impianto;
9. rilocalizzazione, ovvero il mutamento di localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi.

Si tratta, quindi, di tutti gli impianti produttivi *“il cui insediamento viene considerato in funzione dell'impatto che produce nell'ambiente circostante, tale da richiedere l'esercizio di diverse competenze tecniche per la valutazione di ogni profilo rilevante al fine di garantire la tutela degli interessi pubblici coinvolti e considerevoli rispetto alla disciplina urbanistica del territorio, alla tutela della salute, dell'ambiente, dell'incolumità pubblica”*²².

²¹ L'ambito di applicazione dello Sportello Unico qui delineato è ricavato dalla lettura, oltre che del D. Lgs. 112/98 anche dell'art. 1 del D.P.R. 447/98, come modificato dal successivo D.P.R. 7 Dicembre 2000, n. 440. In particolare il comma 1-bis, introdotto con quest'ultimo intervento normativo, ha chiarito che sono da considerarsi soggette alla normativa in argomento *“tutte le attività di produzione di beni e servizi”*, elencandone alcune a scopo esemplificativo, come quelle agricole, commerciali e artigiane, turistiche ed alberghiere, bancarie e di intermediazione finanziaria e di telecomunicazioni.

²² Cfr. APPONI, C., PETRUCCI, A. (2001), (a cura di), *Elementi di management dello Sportello Unico per le Attività Produttive*, Istituto Guglielmo Tagliacarne, Roma.

Con il conferimento al Comune di tutte le funzioni amministrative concernenti gli impianti produttivi, viene riconosciuto il ruolo centrale svolto dallo stesso come centro di convergenza di tutti i procedimenti connessi ai processi di trasformazione economica del territorio. Tale riconoscimento discende dalla considerazione che, tra le strutture della Pubblica Amministrazione, solo il Comune (che deve provvedere all'istituzione del nuovo organismo con fondi propri), gestisce direttamente il proprio territorio ed il rapporto con i cittadini ai quali deve essere in grado di offrire servizi efficaci e risposte esaustive.

Tuttavia, allo scopo di prevenire in materia interventi senza criterio, come accadrebbe se ogni Comune adottasse i relativi provvedimenti in mancanza di aggancio con le realtà dei Comuni finitimi o vicini, il legislatore si è preoccupato di investire le Regioni dei compiti di coordinamento e di miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese²³, individuando quest'ultima attività nella raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, quali, per esempio, le normative applicabili e le agevolazioni disponibili, anche contributive e fiscali, consentendo, così, alle imprese, di valutare le effettive opportunità offerte dalle singole realtà economiche e territoriali²⁴.

Le ulteriori disposizioni del D. Lgs. 112/98 stabiliscono regole generali di tipo organizzativo per l'esercizio delle funzioni amministrative assegnate in materia di insediamenti produttivi e fissano i principi guida per la disciplina del procedimento amministrativo, demandando ad un regolamento di semplificazione la normativa di dettaglio.

Il D.P.R. 447 del 20 ottobre 1998, che ha dettato la conseguente disciplina attuativa, si pone come principale finalità la semplificazione dell'intero meccanismo autorizzatorio per l'esercizio di attività produttive, tenuto conto che prima della sua entrata in vigore un imprenditore, come si è avuto modo di vedere precedentemente, per poter localizzare un'attività produttiva sul territorio, doveva acquisire numerosi e diversi atti autorizzativi di competenza di differenti enti ed uffici pubblici, osservando procedure con tempi di definizione non coordinati tra loro con conseguente dispendio di tempo e denaro. Il D.P.R. 447/98 detta una disciplina unitaria valida per diverse tipologie di procedimento, prevedendo l'accorpamento in un unico procedimento di tutte le fasi prima previste (e scandite da

²³ Delle azioni delle Regioni a sostegno degli Sportelli Unici si dirà oltre.

²⁴ Tra le altre competenze affidate alle Regioni dalla normativa rientra anche l'istituzione, la realizzazione e la gestione delle aree industriali e di quelle ecologicamente attrezzate (aree dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente), riconoscendo tuttavia agli Enti Locali interessati il diritto a partecipare alla fase procedimentale di individuazione delle aree potenzialmente "produttive", in quanto direttamente coinvolti dalle azioni preventive di pianificazione territoriale. Ciò anche in considerazione del principio di priorità previsto dall'art. 23, comma 3 dello stesso decreto, in base al quale le funzioni di assistenza sono esercitate prioritariamente attraverso gli Sportelli Unici per le Attività Produttive, "*anche avvalendosi delle strutture tecnico-organizzative dei consorzi di sviluppo industriale*" (inciso inserito dalla legge finanziaria 2006).

molteplici e diverse autorizzazioni a tutela, si è detto, dei vari interessi pubblici, di natura edilizia, urbanistica, di sicurezza, di impatto ambientale, di salute pubblica) connessi all'insediamento di un'impresa nel territorio urbano, facenti capo a soggetti pubblici diversi, operanti su differente scala territoriale e a diversi livelli di governo.

Sotto il profilo organizzativo, il regolamento prevede l'istituzione di una struttura unica, responsabile dell'intero procedimento, presso la quale deve essere istituito lo Sportello Unico. Sotto il profilo procedimentale, le norme prevedono che lo Sportello, oltre a essere unico, abbia un unico responsabile e che si ispiri ai principi della trasparenza, della partecipazione, al ricorso all'autocertificazione o, in alternativa, alla conferenza dei servizi²⁵.

La fase di attuazione della normativa sullo Sportello Unico si è poi completata con l'adozione del D.P.R. 7 Dicembre 2000, n. 440 recante modifiche e integrazioni al D.P.R. 447/98 che rende più esplicito il principio di unicità, rafforzandolo e, stabilendo espressamente che *“per tutte le autorizzazioni in materia di impianti produttivi il procedimento è unico, così come uniche sono l'istanza che l'impresa deve presentare e l'autorizzazione finale rilasciata dalla struttura comunale dello Sportello”*. In questo quadro, le autorizzazioni, nulla osta, pareri tecnici comunque denominati confluiscono, su richiesta dello Sportello Unico, nel procedimento di cui lo stesso è responsabile e costituiscono parte integrante dell'atto autorizzativo finale, emesso dallo Sportello, in carenza del quale risultano privi di efficacia²⁶.

In sintesi, le principali novità introdotte dal D.P.R. 440/00 riguardano:

- i chiarimenti forniti in merito all'ambito di applicazione del regolamento e alle quali si è accennato precedentemente;
- la riduzione di alcuni termini procedurali sia per quanto riguarda lo svolgimento del procedimento semplificato sia per quanto riguarda quello mediante autocertificazione;
- le spese dal momento che i diritti di istruttoria per il rilascio degli atti autorizzatori, che in precedenza venivano riscossi dalle amministrazioni coinvolte nel procedimento unico, devono essere riscossi dal Comune, che provvederà a riversarli alle amministrazioni che abbiano svolto attività istruttorie. Inoltre, tali spese, nel caso di procedimento mediante autocertificazione, a differenza di quello semplificato, sono dovute nella misura del 50%.

La riforma operata attraverso lo Sportello Unico non risiede, come si può arguire, nell'introduzione e regolamentazione di nuove modalità autorizzative o decisionali, quanto nel potenziamento di

²⁵ Cfr. legge 241/90.

²⁶ In tal senso è stato anche l'orientamento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 376 del 2002 con la quale è stato definitivamente chiarito l'ambito di applicazione dello Sportello Unico.

strutture, risorse e strumenti esistenti attraverso la riorganizzazione degli uffici allo scopo di garantire il conseguimento degli obiettivi di legge ed il rispetto degli obblighi da essa previsti, nonché nell'incentivazione all'utilizzo di strumenti che favoriscano la concertazione tra soggetti privati e pubblici e tra pubbliche amministrazioni medesime quali la conferenza dei servizi, gli accordi tra enti, le audizioni in contraddittorio con l'impresa, ecc. Quanto affermato trova conferma nel fatto che la riforma dello Sportello Unico, pur essendo ispirata al principio dell'unificazione delle funzioni in tema di autorizzazione all'impianto, trasformazione, esercizio di attività produttive, non modifica le normative di settore e gli adempimenti amministrativi previsti per ciascuna attività economica e non incide sull'assetto delle competenze delle Pubbliche Amministrazioni, se non in termini di attribuzione della competenza ad emanare l'atto finale a valenza esterna allo Sportello Unico dal momento che restano, infatti, immutati i presupposti e i requisiti richiesti per l'impianto, la trasformazione, l'avvio di una data attività, le modalità di istruttoria prescritte. Tuttavia, i pareri, i nulla osta, gli atti autorizzativi, comunque denominati, necessari per l'autorizzazione di un dato processo economico, si è detto, pur facendo capo a enti e uffici con competenze territoriali e di ruolo diverse, debbono confluire nello Sportello Unico (ed in tal caso si parla di endoprocedimenti) in quanto titolare delle funzioni di coordinamento del procedimento e di rilascio dell'atto autorizzatorio finale.

L'altro provvedimento normativo che occorre tenere in considerazione in tema di procedimento unico è la legge 241/90 che, si è detto, detta norme che valgono in generale per i procedimenti amministrativi e a cui la disciplina sullo Sportello Unico attinge quando prevede il ricorso alla conferenza dei servizi²⁷ o all'autocertificazione o il principio del silenzio assenso, ecc.

La finalità che si pone la normativa relativa allo Sportello Unico per le Attività Produttive può essere, si è detto, identificata nell'esigenza di dare una spinta decisiva allo sviluppo delle attività imprenditoriali, agendo sia sul fronte della semplificazione del procedimento di insediamento e avvio

²⁷ La conferenza dei servizi è nata per fornire agli uffici pubblici uno strumento idoneo a ridurre almeno alcuni tra gli *iter* procedurali, attraverso forme di concertazione tra diverse pubbliche amministrazioni. Si è trattato di applicare una "elementare regoletta empirica", in base alla quale una decisione viene assunta più celermente se, invece di sentire più interlocutori in momenti diversi, si svolge un confronto contestuale tra tutti gli interlocutori (cfr. MORBIDELLI, G., 1998, in AA.VV. *Diritto Amministrativo*, Monduzzi Editore, Bologna). Con la legge n. 241/90, la conferenza dei servizi ha conquistato vera e propria dignità giuridica, avendo perduto quel carattere di occasionalità e di eccezionalità che la contraddistingueva nelle precedenti esperienze normative, con l'attribuzione della possibilità di conferire efficacia provvedimento all'atto finale.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs 7 Marzo 2005, n. 82 integrato dal D. Lgs. 4 Aprile 2006, n. 159), che rende obbligatoria l'innovazione nella Pubblica Amministrazione, prevede che le conferenze dei servizi possano essere svolte anche *on line* (attraverso la predisposizione di possibili *software*) evitando viaggi, spese di trasferte, perdite di tempo e quindi conseguendo un notevole risparmio di denaro ed una maggiore velocità. Si pensi alla Conferenza di servizi che deve essere svolta nella sede del Comune di Ponza: occorre che tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento raggiungano la sede del Comune con tutti i problemi (aggravati dai possibili contrattempi) che può comportare lo spostamento verso un'isola come per esempio il ritardo nell'imbarco causate dalle cattive condizioni atmosferiche, ecc.

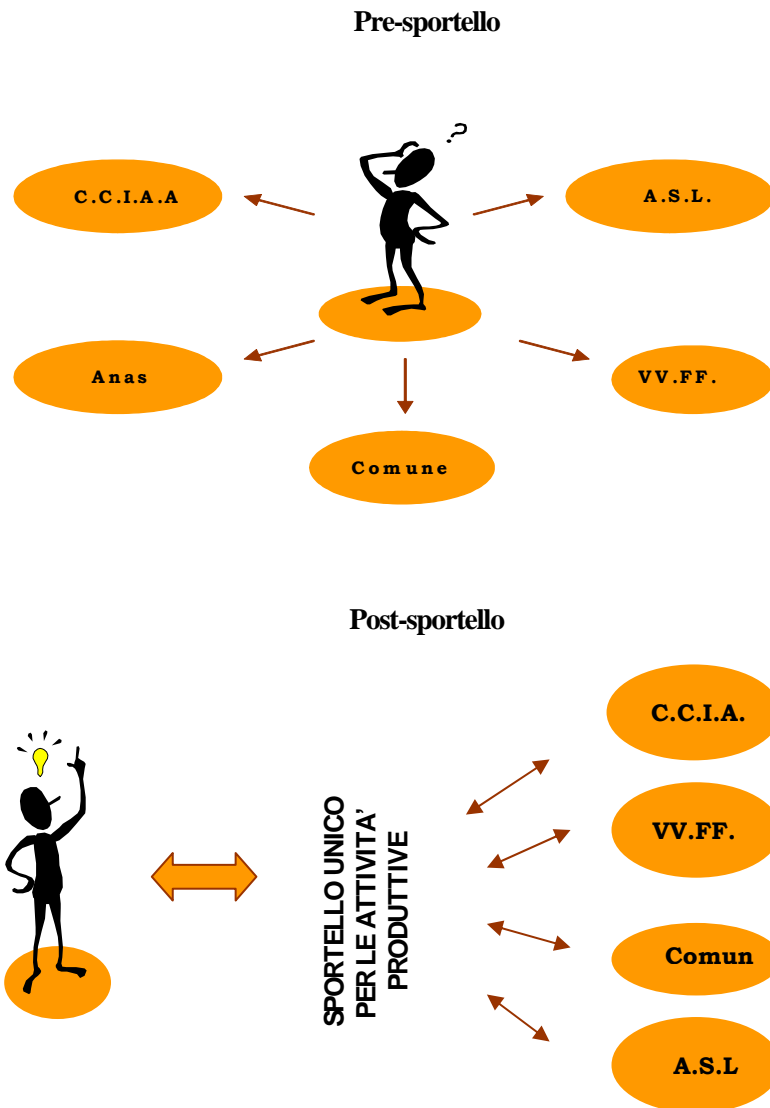
di nuove attività produttive²⁸ da una parte, che sulla diffusione di informazioni in grado di consentire agli imprenditori di cogliere le opportunità e le agevolazioni offerte dal territorio, dall'altra. Tale finalità viene perseguita attraverso una serie di obiettivi operativi:

1. operare una concentrazione organizzativa presso:
 - la Regione per la produzione delle informazioni relative alle localizzazioni e alle agevolazioni e per l'attivazione dei servizi alle imprese ed
 - il Comune per la creazione dello Sportello Unico deputato a gestire l'intero procedimento raccogliendo gli atti istruttori e i pareri tecnici di tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte all'interno dello stesso;
2. assicurare certezza dei tempi per la conclusione del procedimento e consentire così all'imprenditore di programmare la propria attività;
3. ridurre il carico burocratico dell'imprenditore, che fino ad oggi è stato costretto a rivolgersi direttamente a tutte le PP.AA. competenti a rilasciare, di volta in volta, un'autorizzazione, un parere, un certificato, un nulla osta e così via;
4. garantire la trasparenza mirando, con ogni mezzo utile (informatico o di stampa), alla diffusione di informazioni chiare e univoche (sia sulle condizioni di attivazione dei procedimenti, sia in merito all'iter che allo stato di avanzamento delle pratiche), sia nei confronti degli imprenditori (per agevolare la realizzazione dei loro progetti), sia nei confronti dei portatori di interessi collettivi (per consentire loro di difendere le proprie ragioni di consumatori e di cittadini);
5. semplificare l'azione delle Amministrazioni anche spostando il momento del controllo a una fase successiva a quella autorizzatoria;
6. provocare direttamente o indirettamente un ammodernamento della Pubblica Amministrazione, sia mediante il dialogo interorganizzativo sia mediante la riorganizzazione per processi;
7. assegnare al Comune il ruolo di promotore del sistema economico locale e di innovatore del relativo sistema burocratico.

La figura traduce in termini estremamente semplici il cambiamento operativo introdotto dallo Sportello Unico tramite il confronto di una situazione pre-sportello ed una post-sportello.

²⁸ Un ulteriore passo avanti nello snellimento e razionalizzazione delle attività dello Sportello è stato, certamente, compiuto dall'introduzione, ad opera della legge 24 novembre 2000, n. 340, dell'articolo 27-bis del D.Lgs. n. 112. Con esso alle "altre Amministrazioni" è fatto obbligo di accelerare al massimo i tempi per il compimento degli atti istruttori di propria competenza così da armonizzarli con i tempi certamente stretti del procedimento unico.

Figura 1 – Confronto tra una situazione pre-sportello ed una post-sportello.



Fonte: Nostra elaborazione

4. Il procedimento in capo allo Sportello Unico: generalità

L'imprenditore che intende realizzare (ristrutturare, ampliare, ecc...) un impianto produttivo presenta allo Sportello competente per territorio la domanda di avvio del procedimento unico che si ispira ad alcuni principi.²⁹

²⁹ Tali principi, indicati dallo stesso D. Lgs 112/98 sono presenti anche all'art. 20 della legge 59/97 che, tra l'altro, viene espressamente richiamato, nonché nella legge 241/90.

Il primo, rappresentato dall'istituzione di una struttura organizzativa con l'individuazione del responsabile del procedimento, corrisponde ai criteri di semplificazione e individuazione delle responsabilità; il secondo, quello della trasparenza delle procedure e dell'apertura nei confronti dei soggetti portatori di interessi diffusi, risponde alle stesse esigenze di trasparenza e partecipazione; il terzo, che abilita l'interessato a ricorrere a sistemi di autocertificazione³⁰ per attestare la conformità del progetto alle norme vigenti, risponde ai più generali principi di semplificazione e riduzione dei termini; il quarto principio in base al quale l'interessato, decorsi i termini fissati per il rilascio delle autorizzazioni, è abilitato a realizzare l'impianto in conformità delle autocertificazioni, e previa favorevole Valutazione di Impatto Ambientale, ove prevista, e comunque previo ottenimento del permesso di costruire, configura un caso di silenzio assenso³¹; il quinto principio, secondo il quale l'interessato è obbligato a rimettere in pristino i luoghi in ipotesi di falsità delle autocertificazioni (salvo le ipotesi di errori od omissioni materiali che possono essere corretti o integrati) è naturalmente volto a garantire che qualunque opera difforme dai requisiti normativi o lesiva di interessi superiori venga rimossa attraverso la ricostituzione dello stato originario; il sesto ed il settimo principio, in base ai quali il Comune può ricorrere alla convocazione di una conferenza dei servizi coincidono con l'esigenza di riduzione dei tempi del procedimento.

Le disposizioni del D.P.R. 447/98 sono cogenti e, pertanto, sono impugnabili di fronte al giudice amministrativo sia il mancato ricorso al procedimento unico e allo Sportello Unico da parte del Comune che non l'abbia istituito, sia il rispetto dei termini e degli adempimenti propulsivi che il regolamento pone a carico del responsabile del procedimento sia il mancato rispetto delle garanzie di pubblicità e partecipazione (attivazione dell'archivio informatico, valutazione delle osservazioni dei controinteressati, ecc.). Oltre a tali aspetti più propriamente "tecnici" che riguardano eventuali responsabilità amministrative, non va dimenticato che *"lo Sportello Unico è strumento volto a*

³⁰ Il termine autocertificazione è utilizzato dal legislatore in modo improprio dal momento che l'art. 46 del *"Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"* indica tassativamente le ipotesi nelle quali è ammesso il ricorso all'autocertificazione ovvero stati, qualità personali e fatti come per esempio: luogo e data di nascita, residenza, stato civile, ecc. ovvero situazioni che non hanno nulla a che fare con le attività produttive. Pertanto, da questo punto di vista, le autocertificazioni in materia di attività produttive corrispondono a dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà disciplinate dal successivo art. 47 e che consentono al progettista di affermare, sotto la propria responsabilità, che l'impianto progettato è conforme ai requisiti previsti dalla normativa. Si tratta, in sostanza, di dichiarazioni asseverate.

³¹ Il silenzio assenso è una regola che si applica nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi e per i quali il silenzio dell'amministrazione competente (che deve pronunciarsi entro un determinato periodo di tempo) equivale ad accoglimento della domanda. Fanno eccezione alcuni procedimenti ad esempio quelli riguardanti gli impianti che comportano la Valutazione di Impatto Ambientale dal momento che trattasi di settori che sono delicati ed importanti ai fini della sicurezza e salute della collettività e dell'ambiente e pertanto non è ammessa l'applicazione di principi procedurali estremamente semplificatori. Infatti nel caso siano interessati i settori suddetti, infatti, il procedimento unico che deve essere posto in essere è quello semplificato di cui si dirà oltre.

*favorire l'avvio di nuove attività economiche, pertanto, la sua mancata attivazione o il suo inadeguato funzionamento, nel caso in cui sia causa di mancati insediamenti produttivi, fa ricadere sugli amministratori anche le responsabilità politiche collegate al minore sviluppo economico del territorio”.*³²

Il procedimento unico si può svolgere secondo due diverse modalità: semplificata (art. 4 D.P.R. 447/98) e mediante autocertificazione (art. 6 D.P.R. 447/98).

In entrambe le tipologie di procedimento previste, comunque, trovano applicazione le semplificazioni procedurali disciplinate dalla normativa generale in materia di autocertificazione, cui si aggiunge il dovere delle Amministrazioni di acquisire, direttamente, al procedimento la documentazione che sia in proprio possesso.

E' curioso osservare che nelle norme relative al procedimento semplificato non sono disciplinati alcuni adempimenti previsti invece nel procedimento mediante autocertificazione (dei quali si tratterà nei paragrafi successivi) quali l'inserimento della domanda nell'archivio informatico, l'attivazione di altre forme di pubblicità, la richiesta di integrazione per una sola volta entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, *“tuttavia, dal momento che pare non esserci una motivazione logica, è razionale e doveroso attivare gli adempimenti indicati anche nel caso del procedimento semplificato. In tal modo esso sarà reso più completo, più garante della trasparenza e più efficiente. L'integrazione di una domanda incompleta, infatti, consente di pervenire più rapidamente alla conclusione del procedimento”*³³. Infatti, il regolamento attinge a tutti gli strumenti ed istituti diretti a facilitare i rapporti tra la PA ed il privato (disciplinati, si è detto, dalla legge 241/90) ed è indiscutibile che, anche laddove, in qualche caso le norme non prevedano, espressamente, l'applicazione di uno di detti strumenti, si possa, comunque, ad esso fare ricorso quando sia evidente che è più favorevole al cliente/utente/impresa e che lo stesso istituto è applicato in maniera standardizzata in tutti i casi simili.

4. 1 Il procedimento semplificato

L'art 4 del regolamento disciplina il procedimento semplificato che, si è detto, deve essere seguito obbligatoriamente quando si tratta di impianti che richiedono procedure per la Valutazione di Impatto Ambientale; in tutti gli altri casi, si ritiene, che l'interessato possa decidere autonomamente quale sia la procedura da seguire per ottenere l'autorizzazione.

³² Cfr. APPONI, C., PETRUCCI, A., *op. cit.*

³³ Cfr. FACCHINI, C. (1999), *Sperimentazione e dubbi nell'applicazione dello Sportello Unico* in Azienditalia, n. 10.

Nell'illustrare il procedimento semplificato, esaminiamo il caso di autorizzazione di impianti che non comporta la preventiva acquisizione della VIA.

Il procedimento ordinario ha inizio con la presentazione, da parte dell'imprenditore, della domanda alla struttura unica: da quel giorno cominciano a decorrere i tempi per la conclusione dello stesso corrispondenti a 5 mesi.³⁴

Non appena presentata la domanda, le notizie necessarie ad identificarne la provenienza ed i dati essenziali sono inseriti nell'archivio informatico provvedendo, eventualmente, ad attivare anche ulteriori strumenti di pubblicizzazione e, ove se ne riscontri l'opportunità, a dare tempestiva comunicazione del fatto ai Comuni limitrofi che potrebbero essere interessati dall'impatto ambientale ed economico dell'insediamento.

La domanda unica deve essere corredata della documentazione necessaria (progetti tecnici occorrenti ad illustrare le caratteristiche dell'impianto che si intende costruire, modificare ecc.) per quella tipologia di impianto e per quel tipo di richiesta, utilizzando la modulistica standardizzata predisposta dallo stesso Sportello (e precedentemente ritirata) in modo da consentire alla struttura di inviare alle singole amministrazioni competenti la parte della documentazione tecnica necessaria a provvedere agli adempimenti di rispettiva competenza entro un termine che non potrà comunque superare i 90 giorni dal ricevimento della documentazione³⁵ da parte degli Enti Terzi.

Tuttavia qualora la P.A. rilevi l'incompletezza della documentazione può, entro i primi 30 giorni, sospendere il procedimento richiedendo integrazioni ed in tal caso, il termine riprende a decorrere dalla presentazione della documentazione completa.

³⁴ Tra i cambiamenti introdotti dal D.P.R. n. 440/00 c'è stata, si è detto, la riduzione dei termini procedurali: il procedimento semplificato è stato portato da sei a cinque mesi. Tuttavia, tale termine non può ritenersi perentorio dal momento che non è previsto il silenzio assenso per il caso di mancato rispetto e pertanto non può darsi inizio ai lavori oggetto della domanda.

Inoltre, la legge 241/90, modificata nel corso del 2005 da due importanti provvedimenti normativi rappresentati dalla legge 11 Febbraio 2005, n. 15 e dalla legge 14 Maggio 2005, n. 80 stabilisce all'art. 8, "*Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento*", che tra le informazioni tradizionali che devono essere comunicate (amministrazione competente, oggetto del procedimento, ufficio in cui si può prendere visione degli atti) devono essere menzionate anche la data entro la quale deve essere concluso il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione, nonché la data di presentazione dell'istanza nei procedimenti ad iniziativa di parte come è il caso del procedimento in capo allo Sportello Unico per le Attività Produttive. In caso di silenzio dell'amministrazione, il richiedente potrà adire al Tribunale Amministrativo Regionale.

³⁵ Il termine decorre da quando gli enti ricevono la documentazione. Perciò è molto importante che la struttura, al momento del ricevimento della domanda, verifichi la completezza della documentazione, la protocollati e la inoltri al più presto agli enti da interpellare, avendo cura di annotare la data di ricevimento e computando attentamente i termini da concedere per il parere. In tal modo le scadenze sono almeno due: la prima è quella dei 5 mesi a decorrere dalla data di ricevimento della domanda; l'altra è quella dei 90 giorni concessi a ciascuna amministrazione interpellata dalla data in cui la stessa ha ricevuto la documentazione di propria competenza. Difficilmente le due scadenze potranno computarsi a partire dallo stesso giorno, visti gli adempimenti preliminari di controllo e protocollazione incombenti sulla struttura e i tempi di trasmissione, che ad oggi non avvengono, nonostante le prescrizioni del decreto legislativo prima e del D.P.R. dopo, in via telematica, a tutti gli enti coinvolti.

La prima valutazione che lo Sportello compie, riguarda la compatibilità urbanistica del progetto presentato.

Nel caso in cui le tutte le altre Amministrazioni abbiano fatto pervenire le autorizzazioni, le licenze, i nulla osta o i pareri di propria competenza entro i termini previsti, il Responsabile dello Sportello Unico potrà adottare il provvedimento conclusivo, il Titolo Unico, ovvero il solo provvedimento che abilita l'impresa alla realizzazione dell'intervento richiesto, se tutti gli Enti Terzi interpellati hanno dato parere favorevole.

Se invece il parere è negativo, l'esito deve essere comunicato all'interessato immediatamente (entro tre giorni) e, anche in questo caso, il procedimento s'intende concluso a meno che, nei successivi venti giorni dalla comunicazione, l'interessato non chieda che venga convocata una conferenza dei servizi al fine di concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa.

Tale procedura ha alcune implicazioni sia per il Suap che per l'imprenditore, dal momento che richiede l'avvio di un'altra pratica e di una seconda istruttoria completa, quando vi siano le condizioni per il superamento della pronuncia negativa. Ciò comporta un aggravio per l'imprenditore, sia nei tempi di conclusione complessivi, in quanto dovrà essere ripetuto il percorso istruttorio, sia nei costi di "ripresentazione" della pratica da parte del tecnico incaricato e per diritti di istruttoria stabiliti dalle PP.AA. coinvolte. Inoltre vi è aggravio dei costi anche presso le PP.AA. che avevano già espletato l'istruttoria esprimendo parere favorevole e che devono ripetere un "rito burocratico", nel caso in cui il progetto ripresentato, non sia stato modificato nelle parti di loro interesse³⁶.

Nel caso in cui, invece, lo Sportello Unico, in conseguenza della pronuncia negativa di un'Amministrazione (allo scopo di provocarne il superamento e la relativa conclusione del

³⁶ Pertanto, in questo caso, appare utile e con un effetto significativo in termini di semplificazione l'applicazione dell'art. 10 bis "*Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*" della legge 241/1990 che stabilisce che prima della formale adozione del provvedimento negativo, il responsabile del procedimento deve comunicare tempestivamente all'impresa i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza. Entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione gli istanti hanno diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, anche corredate da documenti. La comunicazione sospende i termini per la conclusione del procedimento. Dell'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. In tal modo, la pratica non viene conclusa "negativamente", bensì sospesa in attesa delle osservazioni dell'imprenditore che aveva presentato la domanda. Nel tempo a disposizione, "*l'obiettivo della semplificazione che deve informare costantemente tutto il procedimento, può far sì che lo Sportello Unico agevoli l'incontro con l'impresa ed il suo tecnico progettista con le PP.AA. che avevano espresso parere negativo per concordare, se possibile, la modifica del progetto in modo da ottenere il parere favorevole, anche convocando una Conferenza dei servizi, se ritenuta utile. L'imprenditore, dunque, nel presentare le osservazioni, presenterà anche il progetto modificato e l'istruttoria potrà essere conclusa favorevolmente in modo veloce. Lo Sportello dovrà anche valutare se le modifiche introdotte richiedono o meno il riesame anche da parte delle altre PP.AA. che si erano già espresse favorevolmente*". Cfr. FACCHINI, C. (2006), *Novità nella gestione del procedimento dello Sportello Unico* in *Azienditalia* n. 1.

procedimento) decida di convocare una conferenza dei servizi è opportuno invitare tutte le Amministrazioni e gli altri soggetti coinvolti e non soltanto quelli che abbiano espresso pareri negativi, in modo da consentire la valutazione, in quella sede, di ogni possibile risvolto che il diverso orientamento di uno degli interessati potrebbe comportare anche per gli altri. Alla conferenza è invitato a partecipare anche l'imprenditore che ha presentato la domanda eventualmente assistito da tecnici di propria fiducia: al suo interno si svolge il contraddittorio tra PP.AA. e imprenditore che ha quindi modo di conoscere i motivi in base al quale il procedimento potrebbe concludersi negativamente e presentare le osservazioni³⁷.

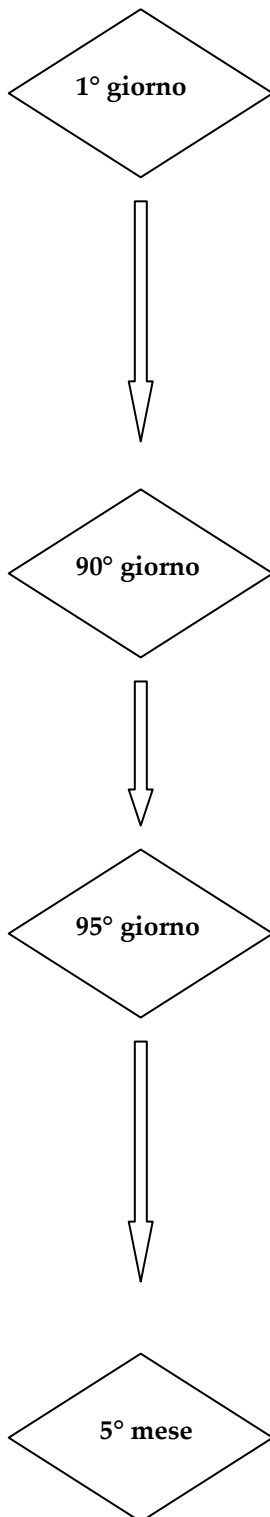
Qualora i previsti 90 giorni, siano scaduti invano, entro i 5 giorni successivi, il responsabile del procedimento deve convocare una conferenza dei servizi, dandone, tra l'altro, pubblica comunicazione, attraverso la stampa ed i mezzi informatici, in modo che i soggetti interessati possano trasmettere allo Sportello Unico memorie e osservazioni. Alla conferenza potranno, infatti, partecipare tutti i soggetti portatori di interessi pubblici e privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione dell'impianto produttivo delle cui memorie ed osservazioni la conferenza dovrà tenere conto nella determinazione finale.

La conferenza dei servizi deve regolare i propri tempi di lavoro nel rispetto del termine complessivo di cinque mesi stabilito per la fine del procedimento. L'attività istruttoria della conferenza di servizi viene attestata da un verbale, il quale tiene luogo degli atti istruttori e dei pareri tecnici comunque denominati, previsti dalle norme vigenti o ritenuti necessari e anche del provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento: questo in tal modo risulta ad ogni effetto definito e viene comunicato all'interessato, così che possa quanto prima dare inizio alla realizzazione del progetto.

Per i procedimenti che comportano l'esperimento della Valutazione dell'Impatto Ambientale, i termini sono stati estesi (9 mesi, invece di 5) ma, sostanzialmente, la cadenza dei passaggi procedurali rimane la stessa di quella appena descritta.

³⁷ In questo caso, la fase prevista dall'art. 10-bis viene sostanzialmente esaurita nell'ambito della conferenza dei servizi e lo Sportello non deve riproporla prima di comunicare l'atto di diniego.

Figura 2 – Il procedimento semplificato senza VIA (D.P.R. 440/2000)



Presentazione della domanda alla struttura ed inserimento dati nell'archivio informatico

La struttura invita tutte le amministrazioni a far pervenire gli atti di loro competenza

Se un parere è negativo, entro 3 giorni viene comunicato all'utente ed il procedimento è concluso

L'utente ha 20 giorni per richiedere la convocazione della conferenza dei servizi

Se tutti pareri sono favorevoli, il procedimento è concluso

Se le amministrazioni non hanno fatto pervenire gli atti di loro competenza, il responsabile del procedimento convoca una conferenza dei servizi entro 5 giorni

La conferenza dei servizi deve regolare i propri lavori nel rispetto del termine complessivo.

L'attività istruttoria della conferenza di servizi viene attestata da un verbale, il quale tiene luogo degli atti istruttori e dei pareri tecnici e anche del provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento che risulta ad ogni effetto definito e viene comunicato all'interessato, così che possa quanto prima dare inizio alla realizzazione del progetto.

Fonte: Nostra elaborazione

4.2 Il procedimento mediante autocertificazione

Nei casi consentiti, l'impresa è tenuta a presentare presso la struttura competente un'unica domanda che deve includere l'espressa richiesta di autorizzazione all'installazione dell'impianto e, ove non sia stata già rilasciata, la richiesta del permesso di costruire. L'istanza, così formulata, deve essere corredata di tutte le autocertificazioni necessarie (relative a tutti gli aspetti del progetto) e, a cura della struttura, deve essere trasmessa, come nel procedimento semplificato, anche in via telematica, alla Regione nel cui territorio è realizzato l'impianto e agli altri Comuni interessati, in ragione della loro contiguità al luogo previsto per la localizzazione dell'impianto, in modo che possano, anch'essi effettuare le verifiche e le segnalazioni che ritengano necessarie.

Contemporaneamente all'inserimento dei dati relativi all'istanza nell'archivio informatico, alla domanda è data adeguata pubblicità con mezzi idonei a raggiungere tutti gli eventuali controinteressati, per le azioni conseguenti: nel contempo, lo Sportello provvede ad avviare il procedimento per il rilascio della permesso di costruire, qualora questo sia richiesto dalle norme vigenti.

Con le autocertificazioni (in realtà, come si è avuto modo di precisare, dichiarazioni asseverate) a corredo della domanda che devono essere naturalmente redatte e sottoscritte da tecnici professionisti abilitati o da società di professionisti, e controfirmate dal titolare dell'impresa che propone l'istanza, l'imprenditore e i professionisti abilitati attestano, assumendone tutta la responsabilità, la conformità del progetto alle singole prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia urbanistica, di sicurezza degli impianti e di tutela sanitaria ed ambientale³⁸.

Il compito di svolgere le necessarie verifiche documentali è demandato al responsabile della struttura, al fine di accertare la provenienza e la completezza delle dichiarazioni; mentre la veridicità del contenuto delle dichiarazioni e la conformità del progetto alle norme ad esso applicabili è verificata dalle altre Amministrazioni competenti, cui viene trasmessa la copia della domanda e della documentazione tecnica a corredo³⁹.

³⁸ Sulla scelta della procedura mediante autocertificazione grava il peso economico delle parcelle dei professionisti che, oltre alla responsabilità del progetto, devono assumere anche quella di dichiararne la conformità alle norme vigenti. In definitiva, la procedura in esame sembra destinata ad essere attivata, per lo più, nei casi di impianti particolarmente semplici.

³⁹ La verifica da parte degli enti riguarda in particolare, ad esempio: la prevenzione degli incendi, la sicurezza degli impianti elettrici e degli apparecchi di sollevamento di persone o cose, l'installazione di apparecchi e impianti a pressione l'installazione di recipienti a pressione contenenti GPL, il rispetto delle vigenti norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro, le emissioni inquinanti in atmosfera, ecc.

Con la presentazione della domanda ha inizio il procedimento che, salvo la sospensione dei termini, deve concludersi entro 60 giorni⁴⁰.

Entro lo stesso termine deve essere altresì rilasciato o negato il permesso di costruire nelle ipotesi in cui esso è richiesto. Naturalmente, il relativo procedimento continua a far parte dell'unico procedimento avviato presso la struttura.

Per una sola volta, entro i primi 30 giorni dal ricevimento della domanda, è possibile chiedere l'integrazione della documentazione, sospendendo i termini del procedimento fino al ricevimento della richiesta documentazione.

All'interno dei 60 giorni, o la struttura esprime la sua decisione accogliendo o rigettando la domanda oppure decorsi i 60 giorni dalla data di presentazione della domanda *"la realizzazione del progetto si intende autorizzata, in conformità alle autocertificazioni prodotte e alle prescrizioni contenute nei titoli autorizzatori, ove necessari, previamente acquisiti"*: ciò significa che la realizzazione è subordinata al rilascio del permesso di costruire (che non può essere oggetto di silenzio assenso), ove previsto dalle norme vigenti.

L'impresa può, pertanto iniziare i lavori per la realizzazione dell'impianto con l'obbligo, però di comunicare alla struttura l'inizio degli stessi, allo scopo di consentire i necessari controlli circa la conformità del manufatto ai progetti autorizzati.

Questa seconda ipotesi configura una fattispecie di silenzio assenso (ipotesi che va opportunamente indicata nella comunicazione di avvio del procedimento), che consente all'impresa di avviare i lavori, appunto, semplicemente assolvendo all'onere di darne formale comunicazione alla struttura, ed indicando la data di inizio dei lavori.

Ricevuta la comunicazione di inizio lavori, il Comune e gli altri Enti competenti provvedono ad effettuare i controlli e le verifiche necessarie.

Il termine di 60 giorni può essere portato a 45 nel caso in cui si tratti di impianti a struttura semplice, la cui definizione spetta alla Regione.⁴¹

Anche per questa tipologia procedimentale è prevista la possibilità per tutti i controinteressati (sia soggetti pubblici o privati che siano portatori di interessi collettivi che soggetti portatori di un interesse individuale) di trasmettere, entro 20 giorni dalla notizia del deposito della domanda, memorie e osservazioni, ovvero di chiedere di essere uditi in contraddittorio in una riunione alla quale sono ammessi a partecipare anche i rappresentanti dell'impresa, con l'assistenza dei rispettivi tecnici ed

⁴⁰ Anche per il procedimento mediante autocertificazione in riferimento alle modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento si applicano le prescrizioni dell'art. 8 della nuova legge 241/90.

⁴¹ Degli impianti a struttura semplice si dirà oltre a proposito dei servizi alle imprese prestati dalle Regioni.

esperti. Anche in tale caso (come quello in cui è stata avanzata la richiesta di integrazione documentale) il procedimento resta sospeso (per non più di 20 giorni) per consentire lo svolgimento della riunione. E' evidente che alla predetta riunione debba essere consentita la partecipazione di tutti gli eventuali soggetti interessati e che della convocazione debba essere data, il più diffusamente possibile, notizia in modo da garantire il massimo contraddittorio.

Tornando allo svolgimento del procedimento, la struttura, qualora decida di non accogliere l'istanza, adotta motivato provvedimento di rigetto, oppure convoca l'interessato per chiarimenti in occasione di un'audizione ovvero quando occorrono chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali o circa il rispetto delle normative amministrative e tecniche di settore o qualora il progetto si riveli di particolare complessità o quando si rendano necessarie modifiche progettuali o quando il Comune intenda proporre una diversa localizzazione. In tutti questi casi, il Responsabile del procedimento può convocare il richiedente per un'audizione in contraddittorio, della quale va redatto apposito verbale.

Il termine viene sospeso dalla data in cui avviene la convocazione dell'interessato per l'audizione⁴² e riprende a decorrere da quando risultano superate le difficoltà che hanno determinato la convocazione stessa.

Con l'attivazione dell'audizione si apre la possibilità di interloquire con l'impresa, da parte di tutte le PP.AA. interessate, attraverso lo Sportello Unico. Nell'audizione potrà essere svolto il contraddittorio necessario, pertanto, se non dovessero esservi le condizioni per modificare il progetto in modo non conforme alle leggi e ai regolamenti, lo Sportello Unico dovrà concludere negativamente il procedimento senza la necessità di comunicazione dell'art. 10-bis, dal momento che l'imprenditore ha avuto modo di presentare le proprie argomentazioni in occasione dell'audizione.

Nel caso in cui si sia proceduto ad effettuare l'audizione e si sia giunti ad un accordo per la modifica del progetto, l'istruttoria resta sospesa e riprende dopo la presentazione del progetto modificato⁴³.

Se tuttavia il progetto non viene modificato conformemente all'accordo, il procedimento si potrà concludere negativamente: non è necessario procedere alla comunicazione dell'art. 10-bis, dal momento che, anche in questo caso, l'imprenditore ha avuto modo di presentare le proprie argomentazioni in occasione dell'audizione.

⁴² Questo perché la convocazione richiede necessariamente un lasso di tempo per concordare il giorno e l'ora compatibilmente con gli impegni del Responsabile del procedimento e dell'interessato e/o del suo professionista, per cui l'inizio della sospensione non può che decorrere dalla data della convocazione dell'interessato per l'audizione.

⁴³ Tuttavia, se per realizzare la modifica progettuale si rende necessario il rilascio del permesso di costruire, l'opera è comunque subordinata a detto rilascio come si è avuto modo di sottolineare prima.

Nel caso in cui lo Sportello Unico non provveda ad alcuna audizione e dall'istruttoria espletata d'intesa con le PP.AA. competenti emerga l'impossibilità di acconsentire alla realizzazione dell'intervento, non dovranno decorrere i termini per il verificarsi del silenzio assenso (45 per gli impianti a struttura semplice, 60 giorni per gli altri), pertanto lo Sportello Unico dovrà concludere il procedimento con provvedimento espresso di diniego. In questo caso, contrariamente a quelli precedenti, si dovrà procedere alla comunicazione di cui all'art. 10-bis della legge 241/90, per evidenti motivi legati alla mancanza di un precedente contraddittorio tra PP.AA. e imprenditore.

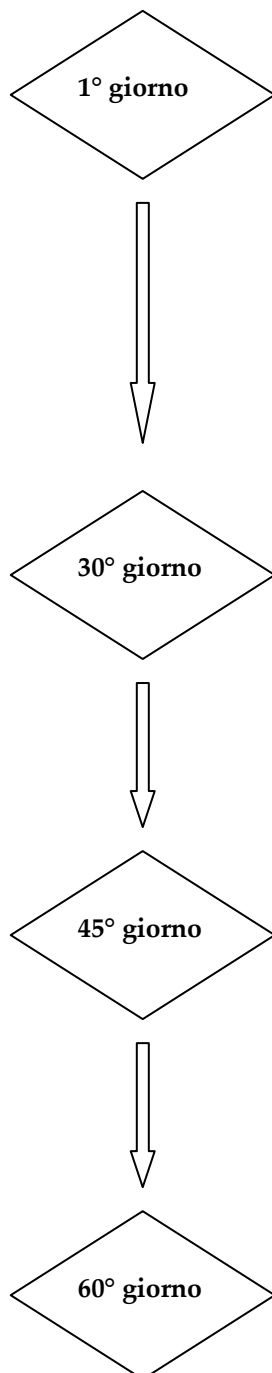
Il procedimento mediante autocertificazione comporta il rischio che la documentazione prodotta dall'imprenditore contenga elementi di falso.

Nel caso in cui nel corso delle verifiche sulle autocertificazioni prodotte dall'imprenditore, il responsabile del procedimento rilevi profili di difformità del progetto dalle prescrizioni vigenti, deve immediatamente comunicare, motivandolo, il diniego alla realizzazione del progetto ed inviare tempestivamente gli atti al Procuratore della Repubblica competente ed il procedimento resta sospeso fino alla decisione relativa ai fatti denunciati. L'altro caso in cui può essere ravvisata la falsità delle autocertificazioni sia ha in una fase successiva all'inizio dei lavori per la realizzazione dell'impianto da parte dell'imprenditore. In tale ipotesi, il Responsabile della struttura oltre a provvedere al rapporto all'autorità giudiziaria, deve disporre la riduzione in pristino delle opere realizzate a spese dell'imprenditore⁴⁴.

E' bene comunicare anche agli enti interpellati ai quali sia stato richiesto un parere l'avvenuta sospensione del termine per trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica in modo che l'intero procedimento istruttorio non si svolga inutilmente.

⁴⁴ Il Responsabile, tuttavia, è non obbligato a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica quando l'errore è riparabile ovvero ritiene di poter escludere con sufficiente grado di certezza che lo stesso non sia dovuto a dolo e pertanto finalizzato a conseguire un risultato indebito.

Figura 3 – Il procedimento mediante autocertificazione (D.P.R. 440/2000)



Presentazione della domanda alla struttura, corredata di tutte le autocertificazioni e dalla domanda relativa al permesso di costruire ove richiesto

La struttura invia copia alle amministrazioni competenti, la immette nell'archivio informatico e dà avvio al procedimento per il rilascio del permesso di costruire, se richiesto

La struttura può richiedere integrazioni per una sola volta entro 30 giorni (sospensione dei termini)

La struttura può richiedere un'audizione in contraddittorio

Il procedimento per gli impianti a struttura semplice è concluso con esito positivo, se la struttura non si pronuncia entro 45 giorni, previo rilascio del permesso di costruire

Il procedimento per gli impianti a struttura complessa è concluso con esito positivo, se la struttura non si pronuncia entro 60 giorni, previo rilascio del permesso di costruire

Fonte: Nostra elaborazione

5. La procedura di collaudo

Allo scopo di anticipare e accelerare l'effettivo avvio dell'attività economica, è stata introdotta la procedura di collaudo, che si effettua al termine dei lavori oggetto del provvedimento autorizzatorio tramite la presentazione di un'apposita istanza e riguarda tutti gli aspetti dell'attività economica, dalle strutture edilizie a quelle impiantistiche, dalla sicurezza ambientale a quella del luogo di lavoro.

L'impresa può chiedere alla struttura unica di fissare la data del collaudo in un giorno compreso tra il ventesimo e il sessantesimo successivo a quello della richiesta. La struttura è direttamente coinvolta, in quanto sceglie la data delle operazioni di collaudo e incarica di prendervi parte i tecnici appositamente designati (eventualmente appartenenti alle amministrazioni di cui la struttura può avere inteso avvalersi, come ad esempio il Corpo dei Vigili del Fuoco).

Se la struttura non stabilisce nel termine prescritto la data del collaudo, l'impresa ha facoltà di procedere autonomamente e comunicarne l'esito alla stessa che se positivo consente all'impresa di iniziare l'attività produttiva senza che ciò comporti, tuttavia, l'esonero delle Amministrazioni competenti dall'effettuare controlli e verifiche. Gli esiti dei controlli vanno comunicati agli interessati e inseriti negli archivi informatici della struttura e della Regione.

Chi sono i soggetti abilitati ad effettuare il collaudo?

Il collaudatore deve essere un professionista abilitato o una società ovvero altro soggetto espressamente ritenuto idoneo e abilitato dalla normativa vigente⁴⁵. In ogni caso, il collaudatore non deve essere legato all'impresa da rapporti né professionali né economici e ciò allo scopo di svincolare il collaudatore da ogni possibile influenza che potrebbe inficiare l'obiettività e l'assoluta attendibilità dei risultati delle prove di idoneità tecnica.

Il certificato di collaudo positivo consente la messa in funzione degli impianti fino al rilascio definitivo del certificato di agibilità, del nulla osta all'esercizio di nuova produzione e di ogni altro atto amministrativo richiesto.

6. Il sostegno agli Sportelli Unici in Italia

Le azioni e gli interventi a sostegno degli Sportelli Unici in Italia sono state e sono molteplici. Da questo punto di vista, un ruolo sicuramente di primo piano è svolto dalle Regioni, legittimate in ciò anche da alcune disposizioni normative. E' in primo luogo lo stesso D. Lgs. 112/98 che affida loro il compito, anche attraverso le Province, di coordinare e migliorare i servizi e l'assistenza alle imprese

⁴⁵ Per quanto la norma nulla dica al riguardo, non è immaginabile che un solo soggetto possa collaudare ogni elemento che costituisce un impianto complesso: pertanto si deve ritenere che il collaudo della struttura possa anche derivare dall'insieme degli attestati di più professionisti, ciascuno per il settore di rispettiva competenza.

“prioritariamente attraverso gli Sportelli Unici per le Attività Produttive” attraverso i quali diffondere le informazioni concernenti l’insediamento e lo svolgimento delle attività produttive sul territorio regionale, con riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi e d’incentivazione. In secondo luogo è il nuovo quadro costituzionale⁴⁶ che rafforzando l’ambito di legittimazione regionale, in funzione ora di legislazione concorrente con quella statale ora di legislazione esclusiva e riconoscendo altresì competenze generali in materia regolamentare, delinea la possibilità per le Regioni di modificare la disciplina dello Sportello Unico nell’ambito della propria potestà legislativa e comunque nei limiti previsti dal nuovo Titolo V.

Le Regioni hanno assunto, quindi, un ruolo centrale all’interno del settore delle attività produttive e dello sviluppo economico e ciò significa che, è proprio a livello regionale che possono essere svolte più efficacemente sia attività di animazione del territorio locale che di messa in rete degli attori coinvolti⁴⁷, attività che consentono un adeguato funzionamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive⁴⁸.

Inoltre, c’è da dire che lo Sportello Unico ha costituito l’innovazione amministrativa sulla quale sono confluite, a partire dal 2000, una serie di azioni e di interventi su tutto il territorio italiano, realizzate con risorse finanziarie nazionali.

L’insieme di questi interventi ha consentito di raggiungere risultati particolarmente soddisfacenti per quanto attiene la diffusione degli Sportelli Unici, benché la situazione non sia uniforme ed omogenea su tutto il territorio nazionale.

6.1 Le azioni delle Regioni

Le azioni principalmente realizzate dalle Regioni italiane a sostegno e diffusione degli Sportelli Unici in questi anni sono state rivolte verso quattro direttrici principali:

1. creazione di strumenti a supporto dei processi di semplificazione;
2. diffusione e miglioramento dei servizi offerti dagli Sportelli Unici;

⁴⁶ Ci si riferisce alla legge costituzionale 3/01 modificativa del Titolo V della Costituzione che ha riconosciuto in capo al legislatore regionale una competenza piena nella materie dell’agricoltura, dell’artigianato, dell’industria e delle Camere di Commercio ed una potestà concorrente nelle materie del “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” e del “governo del territorio” (art. 117, comma 4). Le Regioni sono, quindi, destinate ad assumere sempre di più un ruolo strategico nella promozione dello sviluppo locale.

⁴⁷ Dell’esigenza di costituire una rete di Sportello Unico si dirà nel capitolo secondo.

⁴⁸ La dimensione regionale incide fortemente sul livello di diffusione dello Sportello anche se in concomitanza con altri fattori quali, per esempio, la dinamicità del tessuto produttivo di riferimento e della storia degli enti territoriali nell’accogliere le innovazioni amministrative, le iniziative di programmazione negoziata (accordi di programma e soprattutto patti territoriali), che possono facilitare la diffusione degli Sportelli quali strumenti indispensabili per velocizzare la realizzazione di nuovi impianti produttivi e risolvere problemi legati alle varianti in zone sprovviste di adeguati strumenti urbanistici, ecc.

3. predisposizione di servizi per le imprese;
4. emanazione di normativa di semplificazione.

Strumenti a sostegno dei processi di semplificazione

I principali strumenti a sostegno dei processi di semplificazione sono costituiti da linee guida e manuali per lo Sportello Unico, da strutture di coordinamento, da accordi di programma, protocolli d'intesa e convenzioni con gli Enti Terzi coinvolti nel procedimento unico e da strumenti di raccolta di informazioni, monitoraggi e trasferimento di buone pratiche.

Le linee guida e i manuali per lo Sportello Unico si sono dimostrati strumenti di utile ausilio per gli operatori dello Sportello Unico e per le imprese. Le linee guida rispondono ad una duplice finalità: rendere più fruibile e chiara la normativa sullo Sportello Unico e fornire indicazioni operative dirette ad agevolarne l'istituzione. Il manuale è utile strumento di consultazione soprattutto per gli aspetti organizzativi e normativi, infatti esso analizza, dettagliatamente, i procedimenti al fine del loro concreto espletamento.

Per rispondere alle esigenze sempre più numerose degli Enti Locali, di chiarezza della normativa di settore, di creazione di una modulistica omogenea, di sollecitazione e coinvolgimento di tutti gli enti coinvolti nel procedimento unico, all'interno delle Regioni, inoltre, sono state predisposte strutture di coordinamento sotto forma di gruppi di lavoro, attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti degli Enti Terzi e delle Associazioni di Categoria, svolgenti diverse attività che vanno dall'assistenza ai Comuni e agli Enti Locali attraverso l'individuazione di un modello di riferimento per la gestione dello Sportello Unico, alla formazione dei soggetti coinvolti nel procedimento unico ed anche un'attività di semplificazione delle procedure con lo scopo di snellirle ed omogeneizzarle attraverso una modulistica comune⁴⁹. I punti di forza dei gruppi di lavoro sono costituiti dalla partecipazione e collaborazione al fine di trovare adeguate soluzioni in ordine ai problemi specifici con i quali si sono dovuti (e si devono) confrontare i Comuni come per esempio la scarsità di risorse, la mancata informatizzazione, la poca chiarezza della normativa di settore, ecc.⁵⁰

L'esigenza di creare strutture che ricoprano ruoli di coordinamento in tema di informazione, formazione, risoluzione di problematiche giuridiche ed organizzative per lo svolgimento delle attività degli Sportelli Unici dei Comuni del territorio, è emersa anche a livello provinciale, dal momento che le Province, in applicazione al principio di sussidiarietà, sono maggiormente vicine ai Comuni di

⁴⁹ In particolare, questo è il caso della Regione Emilia Romagna.

⁵⁰ Per maggiori approfondimenti si può consultare: BRANDIMARTE, R., CALDAROZZI, A., CIPULLO, V., DELLA NERA, F., ROCCASALVA, R. (2005), *I Coordinamenti: modelli, esperienze e percorsi in L'empowerment degli Sportelli Unici*, Quaderno n. 37, FORMEZ, Roma.

quanto non lo siano le Regioni in ordine alla prestazione dei servizi e dell'assistenza alle imprese. Inoltre il livello provinciale viene ritenuto come la dimensione ideale per la stipula di accordi con gli Enti Terzi coinvolti nel procedimento unico⁵¹.

La predisposizione di accordi di programma, di protocolli e convenzioni rientra in un nuovo modo di agire della Pubblica Amministrazione che passa dal tradizionale modello burocratico ed autoritativo ad un modello sempre più orientato a logiche partecipative: nel caso dello Sportello Unico per le Attività Produttive è ancora maggiormente vero se si pensa che la sua efficienza, intesa come capacità dello Sportello di concludere i procedimenti entro i termini stabiliti dalla normativa, discende molto dall'efficienza delle amministrazioni coinvolte nel procedimento unico. Da qui appunto la produzione di accordi, protocolli e convenzioni che contribuiscono a disciplinare i compiti dei soggetti aderenti, a precisare le modalità di collaborazione tra Enti titolari di Sportelli Unici e altre Pubbliche Amministrazioni, a definire la semplificazione della modulistica e delle procedure., ad indicare i tempi nei quali devono essere conclusi gli endoprocedimenti di loro competenza, ecc.

I monitoraggi, condotti a livello regionale, si pongono l'obiettivo di raccogliere informazioni e dati sullo stato di attuazione e di avanzamento degli Sportelli Unici. I dati possono riferirsi sia alla dimensione quantitativa del fenomeno, ovvero il numero degli Sportelli Unici istituiti ed operanti (in tal senso le rilevazioni effettuate in particolare da Liguria e Basilicata), sia rispetto al numero e tipologia di imprese esistenti sul territorio (ad esempio in Piemonte), sia a quella qualitativa riguardante le attività da essi svolte in concreto (ad esempio in Emilia Romagna).

Le informazioni che vengono raccolte attraverso i monitoraggi riguardano, ad esempio, le differenti esperienze dei vari Sportelli, alcuni dei quali istituiti singolarmente altri in forma associata (e che consentono, in tal modo, di costruire un quadro delle esperienze migliori in atto, *best practice*, per diffonderle e farne modelli da "imitare"), le criticità riscontrate dagli Enti Locali riguardo le problematiche legislative, procedurali e organizzative, i rapporti con le imprese, le aspettative e le possibili soluzioni oppure avere ad oggetto l'analisi dei procedimenti di competenza degli Enti Terzi (A.S.L., A.R.P.A., VV.FF., ecc.) allo scopo di svolgere un'importante attività di semplificazione per lo snellimento e l'omogeneizzazione delle procedure.

⁵¹ Le esperienze presenti nelle diverse aree del paese sono dovute alla differente cultura e al modo di amministrare la cosa pubblica, infatti nelle Regioni del Centro-Nord sono state rilevate diverse iniziative, in tal senso, delle Province che hanno assunto un ruolo di soggetto attivo nella promozione delle politiche locali attraverso la creazione di gruppi di lavoro. Non mancano, tuttavia, esperienze positive anche nelle Regioni meridionali; in particolare si segnala il coordinamento della provincia di Crotone, l'unica esperienza presente in Calabria che si è posta come prioritario il raggiungimento di alcune finalità come per esempio l'informatizzazione degli Sportelli in una rete provinciale che gestisca la pratiche ed effettui funzioni di informazione e promozione dei vari Comuni; la promozione dello Sportello Unico nei Comuni in cui ancora non è stato istituito; la formazione e l'assistenza agli Enti Terzi per un corretto uso del sistema informatico e di gestione dei procedimenti.

Strumenti per la diffusione e miglioramento dei servizi offerti dagli Sportelli Unici

Le azioni promosse dalle Regioni in tal senso sono state finalizzate al sostegno agli Sportelli Unici, allo sviluppo di sistemi informativi, al potenziamento delle dotazioni informatiche e alla realizzazione di infrastrutture tecnologiche, nonché alla formazione del personale.

Il sostegno agli Sportelli Unici è avvenuto tramite il finanziamento dei progetti elaborati dagli Enti Locali sia in merito alla costituzione degli Sportelli Unici che in merito al potenziamento di quelli esistenti e già operativi e sono stati diretti principalmente agli aspetti organizzativi, alla dotazione di opportune tecnologie informatiche (*hardware e software*), alla formazione e allo sviluppo delle competenze.

In particolare, con l'ausilio delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, a livello regionale, l'obiettivo è quello di costituire una rete volta a consentire il collegamento di tutte le amministrazioni locali, condizione ritenuta necessaria per la creazione e la piena operatività dei servizi informativi, infatti attraverso le reti le Regioni hanno modo di attingere e condurre ad unità le informazioni rilevanti per le imprese, che poi, attraverso la rete stessa, verranno erogati a favore delle imprese. Sempre con riferimento ai sistemi informativi regionali a supporto degli operatori economici, è possibile individuare una tendenza comune a molte Regioni, ovvero la predisposizione di un apposito portale quale strumento per l'erogazione di informazioni e servizi a sostegno del mondo imprenditoriale. Tale strumento viene infatti ritenuto come uno delle preferibili modalità di dialogo tra la Regione ed il mondo esterno in quanto facilmente accessibile da parte di tutti coloro che ne abbiano interesse, siano essi piccole e medie imprese, professionisti o associazioni. Al fine di garantire adeguata visibilità, in genere il portale è accessibile direttamente collegandosi al sito della Regione⁵². Altra modalità di utilizzo dell'ICT è la creazione di comunità virtuali⁵³ degli operatori degli Sportelli Unici, ovvero spazi virtuali che consentono sia il trasferimento delle migliori esperienze in atto che la possibilità di effettuare chiarimenti in merito alla normativa, ai procedimenti autorizzatori, alla modulistica, ecc.

Anche la formazione del personale si dimostra di primaria importanza se si pensa che gli operatori dello Sportello devono essere capaci di padroneggiare le nuove tecnologie, conoscere la normativa e

⁵² La Regione Emilia Romagna, ad esempio, attraverso il portale: www.ermesimprese.it, con riferimento alle informazioni relative ad incentivi e finanziamenti agevolati ed ordinari offre all'utente, rispetto a portali di altre Regioni, un servizio maggiormente articolato prevedendo la possibilità di effettuare una ricerca dei vari finanziamenti per tipologia di destinatari: piccole e medie imprese, artigiani, cooperative, imprenditoria femminile, ecc.

⁵³ Tra le esperienze regionali si segnalano quelle dell'Emilia Romagna, della Lombardia e della Toscana. Anche livello nazionale esiste una comunità virtuale rappresentata dalla *Community Sportelli Impresa* (CSI) di cui si dirà oltre.

le procedure concernenti le attività produttive ed i procedimenti autorizzativi ed interagire con i rappresentanti degli altri Enti coinvolti nel procedimento unico. Essa è stata effettuata in modo classico attraverso seminari destinati agli operatori del settore, tuttavia vi è la tendenza crescente alla formazione a distanza che presenta almeno un duplice vantaggio: sembra, in molti casi, la soluzione più adeguata per coloro che non riescono a sottrarre troppo impegno al lavoro ed è pienamente coerente con l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche (e più in generale con il processo di *e-government*) rispetto alla tradizionale formazione seminariale.

Servizi alle imprese⁵⁴

In questa direzione, le azioni delle Regioni sono state destinate prevalentemente alla raccolta e diffusione delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive sul territorio regionale e gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo; all'indicazione dei criteri per l'individuazione degli impianti a struttura semplice; alla determinazione di criteri e tipologie generali per l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi; all'individuazione delle aree industriali e alla definizione delle forme di gestione dei servizi, ecc.

Tra i servizi alle imprese rientra, si è detto, anche l'individuazione degli impianti a struttura semplice e delle aree ecologicamente attrezzate.

Gli impianti a struttura semplice sono quelli rientranti nei criteri stabili dalle Regioni⁵⁵ e per i quali, fermo restando l'obbligo di acquisire l'autorizzazione nelle materie nelle quali non è consentita l'autocertificazione, l'intervento si dovrà intendere autorizzato se la struttura, entro 45 giorni dal ricevimento della domanda non comunica il proprio motivato dissenso al richiedente o non provveda a convocarlo per l'audizione.

Le aree industriali ed ecologicamente attrezzate, alle quali si accennava in precedenza, sono legate al concetto di sviluppo sostenibile dal momento che rappresentano un considerevole vantaggio per le imprese che decidano di localizzarvi un proprio impianto, essendo esonerate dall'acquisizione delle autorizzazioni concernenti l'utilizzazione dei servizi ivi presenti, in quanto sono già ottemperati i canoni del rispetto ambientale, della tutela della salute e della sicurezza. Le Regioni devono disciplinare con proprie leggi l'individuazione di tali aree, le forme di gestione delle infrastrutture e

⁵⁴ Per ulteriori approfondimenti si veda in particolare: FORMEZ (2002), *Sportello unico e servizi alle imprese. Le azioni delle Regioni*. Serie Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione, Roma.

⁵⁵ La Regione Emilia Romagna, ad esempio, ha definito gli impianti a struttura semplice come quelli che non contrastano con le previsioni urbanistiche, con la disciplina in materia di qualità dell'aria, che non presentano rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali e che non debbano essere sottoposti alla procedura di VIA sia regionale che nazionale.

dei servizi che possono essere poste in essere sulle aree stesse, nonché le modalità di acquisizione dei terreni compresi nelle aree industriali anche mediante espropriazione⁵⁶.

6.2 L'Action Plan per lo Sportello Unico

All'inizio del 2000 lo Sportello Unico era stato istituito da circa un terzo dei Comuni italiani, escluse le Regioni a statuto speciale⁵⁷. Istituzione, ovviamente, non significava operatività, malgrado l'esistenza di alcuni casi di eccellenza. Al fine di dare un'accelerazione al processo di istituzione e di operatività degli Sportelli Unici, alcuni organismi di Governo (Ministero del Tesoro e Dipartimento della Funzione Pubblica) in collaborazione con il Formez⁵⁸, Sviluppo Italia, Unioncamere, ANCI, IPI hanno promosso il cosiddetto "Action Plan per lo Sportello Unico"⁵⁹ con l'intento di raggiungere il 90% della popolazione dei Comuni con Sportello Unico operativo entro l'anno, obiettivo in un certo senso utopistico sia in riferimento ai tempi, sia in quanto presumeva un'omogeneità del raggiungimento degli stessi in tutti i Comuni del territorio nazionale, contesti notoriamente molto diversificati per sistema economico e produttivo (e quindi per necessità o domanda di Sportello Unico e per caratteristiche dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione) che variano in funzione di aree geografiche e delle dimensioni dell'amministrazione comunale. Gli obiettivi che si poneva di raggiungere l'Action Plan sono stati pressoché raggiunti, come dimostra la *Terza rilevazione sullo stato di attuazione degli Sportelli Unici*⁶⁰ che riporta il 69% dei Comuni rilevati (che sono stati 6.678)

⁵⁶ Si capisce bene come l'individuazione di tali aree sia molto importante per le imprese che decidano di effettuarvi insediamenti. Ad oggi, poche sono le Regioni che hanno normato in materia in modo organico su tutto ciò che riguarda tali aree (criteri, modalità di gestione, modalità di acquisizione) e tra le quali rientra la Regione Liguria (col D.G.R. 1486/2000). Per approfondimenti sulle azioni delle Regioni in tal senso, si può consultare: SCHIFANO, P. (2006), (a cura di), *Le aree ecologicamente attrezzate nella legislazione regionale*, Collana Materiali, Formez, Roma.

⁵⁷ Da notare che la data entro la quale gli Sportelli Unici dovevano essere istituiti sul territorio italiano era stata fissata per il 27 Maggio 1999 (obbligo, peraltro, volutamente non assistito da sanzioni in caso di inadempimento), scadenza ampiamente disattesa per una serie di fattori tra i quali vanno segnalati, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni, la carenza di personale con una formazione idonea a gestire i processi attribuiti dal nuovo quadro normativo, l'inadeguatezza delle strutture organizzative a gestire nuovi e più complessi carichi di lavoro, l'assenza di una propensione all'innovazione amministrativa, l'assenza di una propensione ad un cambiamento da uno stile di gestione legato all'applicazione ed al rispetto della norma ad uno di stampo più "manageriale". Il nuovo quadro normativo, in altre parole, si è trasformato in un ulteriore elemento di difficoltà per tali realtà amministrative, non ancora pronte ad assumere le nuove competenze e ad introdurre le innovazioni amministrative previste dalla legge.

⁵⁸ Il D. Lgs. 285/99 ha individuato nel Formez (Centro Studi e Formazione) l'Agenzia istituzionale, collegata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che sostiene e promuove i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano.

⁵⁹ Tra questi soggetti solo il Formez e l'ANCI hanno avuto un ruolo attivo: il primo tramite la realizzazione di azioni trasversali e di assistenza tecnica al Dipartimento della Funzione Pubblica, mentre il secondo, insieme con l'UNCEM, ha realizzato gli interventi degli "Sportelli Unici chiavi in mano".

⁶⁰ Cfr. FORMEZ (2002), *Terza rilevazione sullo stato di attuazione degli Sportelli Unici*, Roma.

con Sportelli Unici istituiti, pari all'84,3% della popolazione rilevata (50.544.216), ma a due anni di distanza e quando si erano conclusi gli interventi di sostegno sul territorio.

Il Piano d'Azione per lo Sportello Unico prevedeva l'utilizzo congiunto di alcuni strumenti quali per esempio: innovazioni normative regolamentari, iniziative tese a intervenire in via amministrativa per rimuovere ostacoli e resistenze, programmi di sostegno attraverso la formazione, l'assistenza, la consulenza e le dotazioni *hardware* e *software*.

Le innovazioni normative regolamentari fanno riferimento alle modifiche apportate con il D.P.R. 440/2000 al D.P.R. 447/98 e di cui si è avuto modo di trattare precedentemente.

Le iniziative tese a rimuovere ostacoli e resistenze sono state principalmente rivolte agli operatori delle Pubbliche Amministrazioni che, a titolo diverso, interagiscono con lo Sportello nell'ambito del procedimento unico, iniziative fondamentali se si pensa che la piena attuazione degli Sportelli Unici non dipende solo dai Comuni ma dalla capacità dell'insieme di tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte di operare in modo sinergico e collaborativo, anche se ancora oggi ci sono, purtroppo, atteggiamenti, assolutamente ingiustificati e gravi di Pubbliche Amministrazioni dello Stato, che mostrano atteggiamenti di resistenza, per rimediare ai quali sono necessari, in primo luogo, interventi formativi presso questi "uffici", nonchè l'adozione di atti amministrativi, capaci di regolamentare le loro procedure, in relazione allo Sportello Unico⁶¹.

All'interno dei programmi di sostegno rientra il programma denominato "Sportelli Unici chiavi in mano" che avrebbe dovuto raggiungere l'obiettivo del 90% entro la fine del 2000 e disatteso il quale sono stati posti in essere altri interventi di sostegno.

6.2.1 Il programma "Sportelli Unici in chiavi in mano"

Attraverso il programma "Sportelli Unici in chiavi in mano" sono stati realizzati la maggior parte degli interventi sul territorio nazionale (seppure con una concentrazione nelle Regioni localizzate nelle aree obiettivo 1 alle quali era destinato il 75% delle risorse disponibili).

Il modello "Sportelli Unici chiavi in mano" era destinato prevalentemente ad associazioni di Comuni e Comuni ancora privi di Sportello Unico⁶² e si poneva l'obiettivo di costituire il servizio di Sportello

⁶¹ Tra gli interventi previsti dall'*Action Plan* su questa linea rientrano, ad esempio, la direttiva per i contratti integrativi che individua tra i criteri di attribuzione del salario accessorio il rispetto dei tempi relativi al procedimento unico, il ruolo attribuito ai Prefetti, in qualità di capi degli Uffici Territoriali del Governo, di promuovere la collaborazione tra le PP.AA. coinvolte, ecc.

⁶² Per approfondimenti circa gli aspetti particolari degli interventi quali ad esempio gli enti attuatori, i tempi di attuazione, gli aspetti finanziari, ecc. cfr. FORMEZ (2003), *Piani di azione e politiche di innovazione. Il caso dello Sportello Unico*, Roma.

Unico attraverso le “linee guida” allegato al bando⁶³. In particolare, per raggiungere l’obiettivo (ovvero il 90% della popolazione dei Comuni con Sportello Unico in 6 mesi), le tipologie di azioni previste consistevano in formazione, affiancamento consulenziale, dotazioni *hardware* e *software*.

Il programma, tuttavia, presentava una grossa lacuna alla base: presupponeva che un intervento esterno (da parte di società di consulenza che dovevano “insegnare” agli operatori comunali come avviare e gestire il progetto “Sportello Unico”) ben fatto, efficace e sofisticato bastasse a rendere attivo un servizio al di là delle differenze tra i contesti e indipendentemente dalle pre-condizioni quali gli adempimenti che le amministrazioni dovevano comunque fare per istituire lo Sportello Unico e rendere possibile ed efficace l’intervento di sostegno⁶⁴.

Le principali difficoltà incontrate nel corso della realizzazione di tali interventi di sostegno agli Sportelli Unici sono relative al processo di costituzione degli stessi ed ascrivibili a due categorie: criticità all’interno delle amministrazioni e criticità “interistituzionali”.

Le criticità all’interno delle amministrazioni sono relative all’impatto amministrativo derivante dalla costituzione della nuova struttura, in particolare per quanto attiene:

- l’individuazione del settore all’interno del quale collocare lo Sportello;
- la carenza del profilo professionale del responsabile SUAP e della relativa formazione specifica (che in prima istanza si traduce nelle difficoltà di individuare e nominare un responsabile e fornirgli gli strumenti per essere adeguato al proprio ruolo);
- l’organizzazione interna della struttura unica (risorse professionali, economiche, spazi e strumentazioni).

Le criticità “interistituzionali” sono difficoltà relative al rapporto con gli Enti Terzi coinvolti nel procedimento unico e riguardano:

⁶³ Le linee guida consistevano nella descrizione delle principali fasi metodologiche e di lavoro che si riteneva componessero il percorso “ottimale” da seguire per l’avvio e l’implementazione dello Sportello Unico del singolo Comune o in forma associata, nonché nell’individuazione e nella descrizione delle specifiche *hardware* e *software* per l’informatizzazione dello Sportello, di cruciale importanza non solo per la realizzazione delle attività di formazione e assistenza previsti dal Piano, ma anche per il funzionamento del servizio Sportello Unico da implementare presso l’amministrazione comunale. In particolare, tale percorso era composto dalle seguenti fasi:

1. elaborazione del piano di intervento, prima definizione della struttura organizzativa interna e dei rapporti con gli enti terzi, entro un mese;
2. avvio delle attività dello Sportello, entro due mesi;
3. operatività dello Sportello, entro tre mesi;
4. implementazione dell’archivio informatico accessibile, entro quattro mesi;
5. gestione a regime, entro cinque mesi.

⁶⁴ Malgrado la scarsa considerazione di tale aspetto, la *Terza rilevazione* mostra che, soprattutto nelle Regioni obiettivo 1 dove è stato concentrato il maggior numero di interventi si è registrata una popolazione dei Comuni con Sportello Unico istituito molto vicina al 90% della popolazione regionale. Si tratta di risultati importanti tenuto conto che molti degli interventi finanziati sono stati realizzati in contesti (piccoli e medi Comuni nelle Regioni del Sud) che nel 2000 erano più indietro nel processo di attivazione degli Sportelli Unici.

- difficoltà di adeguamento di tutti i soggetti alle nuove procedure;
- difficoltà a contattare e coinvolgere, rispetto al processo di attivazione dello Sportello previsto dal progetto, rappresentanti istituzionali degli Enti Terzi;
- necessità di realizzare un collegamento telematico con amministrazioni non ancora informatizzate;
- rispetto dei tempi per l'emanazione del provvedimento finale.

Tali criticità (difficilmente risolvibili attraverso correttivi organizzativi e gestionali attuati da società, ovvero soggetti diversi da quelli che devono creare le pre-condizioni necessarie per la costituzione e il funzionamento del servizio, ovvero i Comuni)⁶⁵ hanno, di fatto, pesato sulla gestione e realizzazione dei progetti, soprattutto per quanto attiene al rispetto dei tempi.

Più lunghi del previsto sono, infatti, stati sia i tempi di *start up* dei progetti sia, soprattutto, i tempi di realizzazione delle attività e quindi di operatività dello Sportello. Le difficoltà gestionali o di realizzazione del progetto sono derivate da:

- mancato controllo dei tempi degli adempimenti formali (nomina del responsabile, individuazione del personale della struttura unica, approvazione del regolamento e stipula di accordi con gli Enti Terzi);
- difficoltà incontrate nella formazione (presenza incostante del personale individuato alle attività formative, dovuta sia a cause fisiologiche che straordinarie, soprattutto nei piccoli Comuni);
- difficoltà incontrate nell'affiancamento che rimane una modalità di formazione più onerosa rispetto a quella tradizionale soprattutto quando sono coinvolti più Comuni, anche perché è vincolato alla disponibilità delle persone da affiancare.

Sulla base delle indicazioni provenienti dal monitoraggio e dalla valutazione degli interventi “Sportelli Unici chiavi in mano” realizzati negli anni precedenti e dell’analisi delle criticità riscontrate, il successivo avviso del Formez, l’Avviso 1/2002, ha introdotto alcune novità.

In primo luogo, gli interventi previsti dall'avviso 1/2002 sono stati finalizzati a sviluppare la piena operatività degli Sportelli Unici non solo in termini di istruttoria e rilascio dei provvedimenti, ma anche nell’ampliamento dei servizi offerti alle imprese e allo sviluppo del territorio, quali servizi per il

⁶⁵ Ciò è stato a maggior ragione vero per quei progetti che prevedevano la realizzazione associata di Sportelli Unici, in quanto la coesione delle amministrazioni è risultata, in alcuni casi, più instabile e soggetta a fattori esterni (politici, elettorali ecc.) sovente imprevedibili.

marketing territoriale⁶⁶, per l'attrazione di imprese sul territorio, per l'internazionalizzazione delle imprese locali.

In secondo luogo gli interventi hanno avuto come obiettivo non l'istituzione del servizio, bensì la sua operatività, infatti i Comuni destinatari degli interventi hanno già istituito lo Sportello Unico e nominato il suo responsabile⁶⁷.

In terzo luogo (e questo è un elemento fondamentale per rendere duraturi gli effetti dell'intervento), i Comuni si sono impegnati a garantire le risorse professionali ed economiche necessarie al funzionamento del servizio Sportello dopo la fine dell'intervento, anche attraverso la partecipazione finanziaria dei Comuni ai costi del progetto.

Infine, nella realizzazione del progetto sono stati coinvolti non solo le amministrazioni comunali ma anche, al fine di facilitare la formalizzazione e l'attuazione di accordi, gli Enti Terzi (Regioni, Province, Asl, Vigili del Fuoco) e le associazioni di utenti (associazioni imprenditoriali e di categoria) per promuovere sul territorio i servizi offerti dallo Sportello e renderli adeguati ai bisogni dell'utenza.

6.2.2 Il programma Scambi

Nell'ambito delle azioni di sostegno agli Sportelli Unici, rientra anche il programma "Scambi" che rientra all'interno delle più generali iniziative di trasferimento di buone prassi tra amministrazioni.⁶⁸

Attraverso l'Avviso Scambi 2001 il Formez ha dato avvio ad una nuova modalità d'interazione tra amministrazioni locali, attraverso lo scambio di *know-how* gestionale in materia di Sportello Unico tra una amministrazione cosiddetta cedente, che aveva maturato *expertise* nella gestione ed organizzazione dello Sportello Unico, ed una amministrazione cosiddetta ricevente che, avendo istituito un proprio Sportello desiderava renderlo operativo.

Il programma si è posto il raggiungimento dei seguenti obiettivi operativi:

1. potenziamento dei servizi dello Sportello dell'amministrazione cedente che si voleva premiare sia per la buona *performance* registrata in tema di istituzione e gestione del Suap e sia per il suo impegno a condividere e trasferire la sua esperienza ad altre amministrazioni;

⁶⁶ Il marketing territoriale è costituito dall'insieme degli strumenti per la promozione del "prodotto territorio" attraverso una comunicazione capace di valorizzarne le potenzialità di sviluppo, le caratteristiche socioeconomiche e ambientali, e di incentivare l'imprenditorialità locale, nazionale ed estera. E' attivo il portale nazionale di marketing territoriale, consultabile al seguente indirizzo internet: <http://www.marketing.territoriale.it>

⁶⁷ In questo modo gli interventi non hanno risentito di quei rallentamenti nei tempi di attivazione dello Sportello che hanno, invece, pesato sugli interventi "chiavi in mano".

⁶⁸ Tra queste menzioniamo ad esempio "Cantieri" che prevede la diffusione di informazioni sugli interventi realizzati e la costruzione di banche dati di buone prassi alle quali le amministrazioni possono accedere per "adottare", su basi "volontarie", un nuovo modello di gestione, già in uso presso un'amministrazione "di successo". Per approfondimenti si può consultare il sito internet: <http://www.cantieripa.it>

2. istituzione dello Sportello presso l'amministrazione ricevente (in forma singola o in forma associata) attraverso le attività specifiche di trasferimento del *know-how*, gestionale ed amministrativo, dell'amministrazione cedente all'amministrazione ricevente (in forma singola o associata);
3. riorganizzazione/rafforzamento presso l'amministrazione ricevente, in forma singola o in forma associata, di Suap già istituiti ma non operativi.

Gli obiettivi stabiliti dal programma (la cui partecipazione era legata al possesso di alcuni requisiti specifici⁶⁹) sono stati perseguiti attraverso le seguenti attività:

1. assistenza formativa finalizzata alla formazione del personale dell'amministrazione ricevente coinvolta nel processo di istituzione/gestione dello Sportello e svolta dai funzionari e dagli operatori del Suap dell'amministrazione cedente, eventualmente con il supporto di esperti e società esterne;
2. assistenza tecnica finalizzata all'implementazione di nuove soluzioni organizzative, procedurali, regolamentari e gestionali per l'attivazione dello Sportello presso l'amministrazione ricevente, attività svolta dai funzionari e dagli operatori del Suap dell'amministrazione cedente;
3. affiancamento consulenziale finalizzato a potenziare le attività del Suap dell'amministrazione cedente in relazione alla sua organizzazione interna, ai rapporti esterni, alla verifica ed adattamento degli strumenti e delle procedure utilizzate, alle nuove funzioni da espletare.

Nella fattispecie, Scambi 2001 ha finanziato 13 progetti coinvolgendo 38 amministrazioni⁷⁰.

I risultati ai quali effettivamente è pervenuto il programma Scambi hanno portato, per quanto concerne le amministrazioni cedenti, nella maggior parte dei casi, ad un miglioramento del rapporto con l'utenza e con gli Enti Terzi e ciò denuncia il passaggio, per questi Sportelli Unici, da una fase di implementazione dello Sportello che possiamo definire "interna" ad una fase successiva, di apertura verso l'esterno al fine di garantire la sua sopravvivenza nel tempo. A tale scopo, infatti, le

⁶⁹ Ad esempio per le amministrazioni cedenti tali requisiti erano relativi alla popolazione comunale, al numero di richieste di attivazione del procedimento unico in un determinato periodo (indicato nel relativo Avviso), al numero di richieste concluse nei tempi fissati dalla legge, alla gestione informatica della banca dati dei procedimenti unici attivati e dei flussi informativi tra Suap ed utenti finali, ecc. Le amministrazioni riceventi, dal canto loro, per poter usufruire degli interventi dovevano possedere dei requisiti legati anch'essi alla dimensione demografica (popolazione pari a 15.000 abitanti, per il Suap istituito in forma singola, o almeno pari a 30.000, per il Suap istituito in forma associata, sia per le amministrazioni cedenti che per quelle riceventi) e soprattutto alla peculiarità di aver istituito il Suap ma di non aver raggiunto la piena operatività.

⁷⁰ Per maggiori approfondimenti circa le attività specifiche che sono state svolte in ciascuno dei 13 progetti (per esempio presenza o meno di società di consulenza, formazione del personale, realizzazione della struttura organizzativa, ecc.) cfr. FORMEZ (2003), *Piani di azione e politiche di innovazione. Il caso dello Sportello Unico*, Roma.

amministrazioni cedenti si sono concentrate sulle campagne di comunicazione e di informazione verso la cittadinanza e gli Enti Terzi, sul miglioramento e la promozione dell'immagine istituzionale del proprio Suap, sull'accessibilità via Internet da parte dell'utenza, sulla semplificazione delle procedure, sul raggiungimento e sulla certificazione di più elevati standard di qualità, sull'azione di maggior coinvolgimento degli Enti Terzi al fine di creare quella "rete" di supporto al funzionamento del Suap.

Accanto alle attività (effettuate dalle amministrazioni cedenti nei confronti di quelle riceventi) volte alla formazione del personale del Suap, alla predisposizione della modulistica, all'adozione del regolamento, ecc., particolare attenzione (grazie all'esperienza maturata da tali amministrazioni nell'implementazione del proprio Suap) è stata rivolta al coinvolgimento degli Enti Terzi al fine di creare quella "rete" di supporto al funzionamento dello Sportello, pervenendo, in molti casi alla formalizzazione dei rapporti con questi enti attraverso la stipula di convenzioni o accordi.

Le attività da svolgere, sia presso le amministrazioni cedenti sia in riferimento a quelle finalizzate al trasferimento del *know-how* all'amministrazione ricevente, sono state realizzate per la quasi totalità dei progetti attraverso la formazione d'aula o la formazione/affiancamento consulenziale facendo ricorso anche al supporto di società di consulenza esterne.

Il programma Scambi ha prodotto una serie di risultati, diretti ed indiretti, corrispondenti agli obiettivi prefissati, sia per le amministrazioni cedenti che per quelle riceventi. Tra i risultati diretti conseguiti dalle amministrazioni cedenti menzioniamo: il miglioramento dei servizi Suap, l'adozione di campagne di comunicazione e promozione del Suap presso l'utenza e gli Enti Terzi, l'adozione di piani di marketing territoriale, la semplificazione degli endoprocedimenti, il miglioramento del software di gestione e del sito Internet, mentre per quelle riceventi: l'istituzione/l'operatività del Suap, la formazione e l'addestramento del personale Suap; la predisposizione della modulistica; l'adozione del regolamento Suap; la definizione di protocolli e convenzioni con gli Enti Terzi, ecc.

Per quanto riguarda invece i risultati indiretti, si segnala in primo luogo lo sviluppo di competenze, sia nelle amministrazioni cedenti che nelle riceventi, relative non soltanto al Suap in senso stretto e su singoli aspetti che gli preesistevano, ma anche relativo alle modalità e metodologie di trasferimento di competenze e di modelli organizzativi e a funzioni collegate al Suap (per esempio marketing territoriale, comunicazione); in secondo luogo la creazione di una rete tra amministrazioni, in parte preesistente tra quelle con Sportelli "eccellenti", che si è estesa, anche, a quelle dove si è realizzato il trasferimento. La costituzione di questa rete significa da un lato la possibilità di scambio di informazioni e assistenza duraturi (dopo la fine del progetto) dall'altro lo sviluppo di conoscenze e

competenze, non solo tecniche, sulle varie tematiche, che non sono poche, che impattano con lo Sportello, ma anche sulle modalità di trasferimento delle stesse, capacità relazionali, di lettura del contesto, di adattamento dei modelli, che possono essere messe a disposizione di altre amministrazioni e quindi allargare sempre più la rete.

Sul programma Scambi possono essere fatte alcune considerazioni.

La prima riguarda l'appartenenza dei beneficiari ad uno stesso sistema socio-economico, appartenenza che ha aumentato le probabilità di successo⁷¹, infatti i progetti attuati fra amministrazioni appartenenti ad un medesimo sistema socio-economico territoriale hanno registrato risultati migliori soprattutto nelle attività di trasferimento. Per contro, i progetti attuati fra amministrazioni "lontane" da un punto di vista geografico e socio-economico hanno subito gravi ritardi sia nell'avvio delle attività e sia nel processo di attuazione, registrando risultati non altrettanto buoni.

La seconda riguarda le attività formative svolte sotto forma di affiancamento, il *training on the job*, le quali possono contribuire meglio al raggiungimento dei risultati attesi rispetto alla tradizionale formazione d'aula, dal momento che favoriscono un maggior coinvolgimento dei soggetti destinatari delle attività formative stesse, che si vedono "convertiti" in soggetti attivi del percorso formativo, e dunque maggiormente motivati; inoltre, tale tipo di formazione permette ai destinatari di apprendere in maniera più immediata, giacché più diretto risulta essere l'esercizio delle competenze richieste dall'attività e apprese tramite la formazione.

La terza è che il trasferimento di modelli di Suap calibrati sulle caratteristiche del contesto locale (amministrativo, produttivo, politico, ecc.) produce migliori risultati rispetto, naturalmente, all'imposizione di un modello di Suap da parte dell'amministrazione cedente poco o per niente rispondente alle caratteristiche del contesto locale, in quanto potrebbe generare una sorta di rigetto, ed ostacolare, di conseguenza, il raggiungimento dei risultati di progetto⁷².

La quarta attiene al trasferimento delle *best practice* dalle amministrazioni singole alle associazioni di Comuni, trasferimento che comporta maggiori difficoltà soprattutto a causa dell'"asimmetria" del trasferimento, che dovrebbe avvenire da una singola amministrazione con uno Sportello in forma singola ad una pluralità di amministrazioni con uno Sportello in forma associata o con altrettanti Suap

⁷¹ La "prossimità socio-economica" delle amministrazioni beneficiarie ha reso, infatti, più fluido il processo di trasferimento perché si traduce, per l'amministrazione cedente e per quella ricevente, in una condivisione di problematiche e di esigenze, ed anche di risorse esistenti nel territorio.

⁷² Il trasferimento "per clonazione" di modelli di Suap può produrre risultati positivi se i contesti delle due amministrazioni si presentano il più possibile simili (è il caso delle amministrazioni appartenenti al medesimo contesto socio-produttivo).

in forma singola, che si traduce in un rallentamento nel trasferimento del *know-how* gestionale tra cedente e riceventi.

La quinta riguarda il coinvolgimento di società esterne che può avere un ruolo positivo nell'attuazione dei progetti in particolare nei casi in cui il progetto non sia molto seguito dal soggetto cedente, o per scarso interesse, o per difficoltà di vario tipo, o per mancanza di personale da dedicarvi, ecc. In tali casi, la società esterna può facilitare lo svolgimento del progetto nelle attività di organizzazione/supervisione, affiancando e sostenendo l'amministrazione cedente nelle attività di trasferimento. Viceversa, il surrogarsi all'amministrazione cedente nell'attività di trasferimento non sembra contribuire al raggiungimento degli obiettivi di progetto e di programma, giacché snatura del tutto la filosofia di Scambi.

Da Scambi è nata, su proposta e partecipazione attiva delle amministrazioni che hanno partecipato al programma, l'iniziativa "Scambi Diretti", una rete di esperti di Sportelli Unici di amministrazioni che offrono servizi di assistenza ad altre amministrazioni per risolvere problemi specifici di funzionamento.

6.2.3 Il programma Scambi Diretti

Il Formez, a conclusione delle attività previste dai 13 progetti finanziati dall' "Avviso Scambi 2001", e su proposta delle stesse amministrazioni partecipanti, maturò la convinzione che lo scambio dovesse avere come protagonisti gli operatori degli Sportelli Unici, attraverso l'erogazione di brevi interventi di consulenza, formazione e assistenza, da parte di esperti appartenenti ad amministrazioni che avessero consolidato al loro interno esperienze di buon funzionamento degli stessi: nasce così il programma Scambi Diretti (prima e seconda edizione).

Sul lato dell'offerta, gli esperti provenivano dalle seguenti località: Bassano del Grappa, Bussolengo, Cascina, Faenza, Lentini, Mantova, Montemurlo, Montevarchi, Prato, Rimini, San Cataldo, Senigallia, Viareggio, mentre sul lato della domanda, al programma hanno aderito 42 amministrazioni (di cui 4 comunità montane e una Unione di comuni: per un totale di 80 comuni), distribuite tra Nord e Sud del Paese con particolare concentrazione nel Lazio, Piemonte, Calabria, Basilicata e Puglia.

Il programma Scambi Diretti, nella prima edizione, tuttavia, ha presentato alcune criticità dovute essenzialmente alla mancanza di un numero sostanzioso di esperti che, infatti, ha determinato difficoltà logistiche di spostamento degli stessi dalla propria sede a quella di destinazione e di copertura totale del territorio. La necessità di coprire contemporaneamente più aree geografiche ha

comportato che, in un medesimo intervento, fossero coinvolti più enti con esperienze diverse in materia di Suap, con tradizioni amministrative territoriali differenziate, cosa che ha favorito, da un lato, la trattazione puntuale delle problematiche comuni di carattere normativo e procedurale, ma, dall'altro, ha fatto venir meno il supporto e l'affiancamento al singolo Suap.

Sulla base delle criticità riscontrate nel corso della prima edizione, nella seconda edizione è stato nominato un referente regionale con il compito di coordinare gli interventi nell'ambito dello stesso territorio regionale con lo scopo di mettere a punto un sistema di Scambi più efficiente⁷³.

Infatti, la possibilità di raggiungere sedi geograficamente più vicine ed effettuare l'intervento nell'arco di una giornata, ha permesso un guadagno di tempo e la possibilità di effettuare gli interventi con scadenze meno vincolanti e più adatte alle esigenze di assimilazione dei contenuti trasferiti. L'appartenenza sia dell'esperto che del ricevente, infatti, a enti amministrativamente simili (comuni, comunità montane) ha innescato elementi di virtuosità nell'apprendimento, vista l'assonanza del linguaggio tecnico utilizzato consentendo di modulare le attività sulle effettive esigenze dei richiedenti ed in base ai carichi di lavoro di entrambe le parti attraverso attività di formazione-affiancamento.

Nella seconda edizione, inoltre, si assiste, per quanto concerne la distribuzione delle amministrazioni partecipanti, ad una contrazione di quelle del Centro e ad un aumento della presenza delle amministrazioni del Sud. Cambia, inoltre, anche la tipologia delle domande delle amministrazioni partecipanti, infatti, mentre nella prima edizione ciò che era richiesto riguardava principalmente l'approfondimento della normativa o l'organizzazione dello Sportello con particolare attenzione alla standardizzazione e all'informatizzazione delle procedure, alla definizione dei rapporti con gli Enti Terzi e sottoscrizione delle convenzioni/protocolli d'intesa, ecc., gli Sportelli Unici partecipanti alla seconda edizione, essendo pienamente operativi, hanno espresso soprattutto esigenze specifiche di promozione del territorio, di ricerca di finanziamenti, di miglioramento della qualità dei servizi offerti. Alle prime due, è seguita anche una terza edizione, Scambi Diretti 2004, all'interno della quale è emersa una contrazione della partecipazione dei comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti ed una crescita della partecipazione dei comuni più piccoli, testimoniando, da un lato, un assestamento dell'esigenza dei Comuni medio-grandi (dal Nord al Sud del Paese) nella messa a

⁷³ Sarebbe auspicabile, da questo punto di vista, costruire una mappa del territorio articolata in aree regionali con similitudini socio-economiche, normative e geografiche, definendo per ciascuna di esse le competenze funzionali esistenti in materia di Sportelli Unici in modo da organizzare team integrati di esperti per materia in grado di presidiare i potenziali interventi di quel territorio.

regime dello Sportello Unico e, dall'altro, un bisogno crescente dei Comuni piccoli e medio-piccoli nell'attivazione e/o nel miglioramento delle attività dello Sportello⁷⁴.

6.3 Nuove modalità di intervento

La prima generazione di interventi a sostegno degli Sportelli Unici è consistita essenzialmente, come si è visto, nel finanziamento di progetti e programmi per creare lo Sportello Unico e renderlo operativo, nonché per migliorare l'operatività di quelli già esistenti.

Tra le nuove modalità di intervento a sostegno degli Sportelli Unici a diretta evoluzione della prima generazione di interventi, si assiste alla sperimentazione di reti e strutture di assistenza territoriale (a livello regionale e provinciale), ovvero reti e coordinamenti territoriali di esperti in grado di erogare oltre che interventi di assistenza sul territorio, anche servizi in rete a distanza e *on line*.

Un esempio, a livello nazionale, è costituito dall' "Agenzia Sportello Impresa Veneto", operativo a partire da Gennaio 2004, congiuntamente offerto dalla Regione e dal Foromez per migliorare l'operatività degli Sportelli Unici già istituiti, oltreché favorirne la costituzione nei comuni che ancora ne sono privi, ha il suo punto di forza nella disponibilità, *on site* ed anche *on line*, di una rete di esperti in materia, con il compito di erogare alle amministrazioni comunali servizi di consulenza sulla gestione della domanda unica, del procedimento unico e del provvedimento unico in materia di attività produttive.

La consulenza richiesta dai comuni agli esperti viene erogata in maniera "mirata", a concreta soddisfazione, cioè, dei fabbisogni rilevati. L'Agenzia Sportello Impresa Veneto costituisce, dunque, una sorta di "pronto intervento" da fornire allo Sportello. Gli esperti, infatti, sono interpellati per risolvere e "sbloccare" i più svariati problemi operativi legati alla normativa, alla progettazione della struttura organizzativa dello Sportello, alla redazione e/o revisione della convenzione con altri comuni (in caso di Suap associato) o del regolamento attuativo interno (in caso di Suap in forma singola), alla redazione dei protocolli d'Intesa con gli Enti Terzi, alla predisposizione dell'archivio informatico e soprattutto alla gestione dei numerosi endoprocedimenti che possono confluire nel procedimento unico, anche in termini di analisi e sviluppo dei relativi iter procedurali.

Tra gli obiettivi che persegue l'Agenzia ritroviamo: l'aumento del numero di comuni con Sportello unico istituito, l'aumento dell'utenza degli Sportelli, il miglioramento delle procedure di rilascio del provvedimento unico, l'allargamento dell'ambito dello Sportello, cioè della gamma dei servizi offerti, l'aumento ed il miglioramento delle informazioni e dei servizi on-line relativi al sistema degli

⁷⁴ Cfr. FERRARA, F. (2005), (a cura di), *L'empowerment degli Sportelli Unici*, Foromez, Roma.

Sportelli unici e alle materie connesse a disposizione di professionisti ed operatori delle pubbliche amministrazioni e delle imprese⁷⁵.

Le reti ed i coordinamenti territoriali vengono, inoltre, potenziate anche attraverso comunità professionali on line, a cui si è accennato in precedenza.

Le comunità professionali *on line* sono rese possibili grazie allo sviluppo delle modalità di comunicazione informatiche e telematiche che ha rivoluzionato il modo ed i tempi di accesso alle informazioni, attuando una maggiore e più libera circolazione di dati, notizie, conoscenze e consentendo, in tal modo, una crescita professionale basata sullo scambio di competenze ed esperienze maturate in ambiti comuni di pratica.

La comunità *on line* è una comunità virtuale ovvero *“un gruppo di persone che condividono un corpo di pratiche, attività o interessi lavorativi, e che trovano in Internet l’ambiente per accedere a specifiche informazioni, per incontrarsi, per interagire e condividere esperienze e conoscenza. Esse traggono benefici dallo scambio di informazioni e dal sistema di relazioni, sviluppando collaborativamente e dinamicamente migliori pratiche, soluzioni e conoscenze”*.⁷⁶

*“Il vantaggio delle comunità virtuali è nel poter incontrare persone che dividono i nostri stessi interessi.”*⁷⁷

Su questa base le prime comunità virtuali professionali nascono nelle aziende private, con l'obiettivo di avvicinare coloro che si muovono nella stessa sfera di interessi professionali.⁷⁸

Anche la Pubblica Amministrazione ha ritenuto utile la sperimentazione di strumenti che consentono di sviluppare reti nel *web* per realizzare un avvicinamento delle persone attraverso il contatto *on line*. Da questo punto di vista, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha promosso e finanziato progetti innovativi come quello della Comunità dei responsabili di Sportello Unico per le Attività Produttive, che nasce con l'intento di fornire ad una nuova figura professionale nei Comuni, il responsabile di Suap, un ulteriore strumento per sperimentare, scambiare e consolidare un corpo di conoscenze e di pratiche condivise che contribuiscano a rendere più lineare e agevole il rapporto tra la PA e le imprese.

⁷⁵ Per approfondimenti si può consultare il sito: <http://www.regione.veneto.it>

⁷⁶ Cfr. MICELLI, S. (2000), *Imprese, reti e comunità virtuali*, Etas Libri, Milano.

⁷⁷ Cfr. RHEINGOLD, H. (1993), *The Virtual Community: Homesteading at the Electronic Frontier*, a William Patrick Book, Addison-Wesley.

⁷⁸ Un esempio è costituito dal progetto *“In Touch”*, della compagnia Schlumberger, che metteva in contatto ingegneri esperti con il personale sulle piattaforme petrolifere del Mare del Nord per coordinare e supportare il delicato lavoro di assistenza tecnica. Le attività *on line* in questo caso hanno permesso di ridurre drasticamente i tempi di risoluzione dei problemi e, di conseguenza, di maturare economie all'interno dell'azienda, essendo fonte di risparmio, di risorse economiche e di tempo. Si configurano, cioè, come uno strumento di supporto alla pratica professionale quotidiana.

A due anni di distanza dall'avvio "reale" e progressivo della rete dei responsabili di Sportello unico, nasce la Comunità virtuale dei responsabili di Sportello unico⁷⁹ con l'obiettivo principale di fornire uno strumento telematico a supporto della pratica lavorativa, alla rete dei responsabili con almeno un procedimento concluso in una logica di valorizzazione delle esperienze e dei saperi maturati a livello locale.

La costruzione di un ambiente Internet interattivo che offrisse la possibilità di accedere e fornire specifiche informazioni, di scambiare esperienze, di interagire sui contenuti e problemi molto tecnici, è stata la "naturale" evoluzione, dopo due anni di attività svolte (prevalentemente in presenza) per rafforzare e ampliare la rete dei responsabili Suap e dei loro interlocutori interni e esterni alla pubblica amministrazione.

L'ambiente telematico costituisce, infatti, un'ulteriore modalità per favorire la condivisione spontanea tra gli utenti di risorse, idee, buone pratiche, competenze specialistiche ed esperienza acquisita sul campo. La comunità *on line* vuole incrementare la capacità di trovare soluzioni positive e spesso originali nel minor tempo possibile grazie alla condivisione di competenze diversificate e complementari attraverso la rete.

6.3.1 Il progetto *Community Sportelli Impresa*

Grazie al successo di tale iniziativa, il Dipartimento della Funzione Pubblica decise, per l'anno 2003, di destinare una linea di finanziamento all'ampliamento e al potenziamento della comunità *on line* e delle attività a supporto della stessa. Attraverso il finanziamento del progetto CSI, ovvero *Community Sportelli Impresa* vengono destinate risorse economiche per realizzare tre importanti obiettivi:

1. potenziare tecnologicamente la comunità *on line*, dal momento che viene realizzato il rinnovamento della piattaforma software, potenziata nei servizi e migliorata nella forma grafica, che risulta più *friendly*, maggiormente fruibile, e nelle modalità di navigazione;
2. allargare e rafforzare la rete dei responsabili di Sportello Unico e includere anche il personale addetto agli Sportelli per l'Edilizia (SUE)⁸⁰ e agli uffici per il commercio dei Comuni con

⁷⁹ Precisamente, la piattaforma telematica viene lanciata *on line*, su iniziativa del Formez e tramite fondi del Dipartimento della Funzione Pubblica, nel Dicembre 2001 all'interno delle attività del Laboratorio del progetto SI (Sportello Impresa).

⁸⁰ Lo Sportello Unico per l'Edilizia, nato con l'entrata in vigore del Testo Unico dell'Edilizia, cura i rapporti tra privati e PP.AA. che a vario titolo partecipano al rilascio delle autorizzazioni necessarie agli interventi edilizi. Come avviene per il Suap, i Comuni sono le amministrazioni titolari di tali Sportelli che potrebbero integrare le loro funzioni con quelle affidate agli Sportelli Unici per le Attività Produttive, dal momento che in alcuni casi si sovrappongono ad esse come avviene per il rilascio del permesso di costruire, ad esempio.

l'obiettivo di sviluppare/migliorare i rapporti di collaborazione e scambio tra uffici per favorire la creazione di un sistema integrato di servizi alle imprese;

3. accrescere l'*expertise* degli utenti della comunità attraverso azioni di formazione, informazione e scambio, sia in presenza che a distanza.

Le attività a distanza sono costituite da seminari *on line*, ovvero aule virtuali in cui un esperto illustra, in contatto audio e video con un massimo di 18 partecipanti, i temi della sua relazione⁸¹ e dalla gestione quotidiana dei servizi della piattaforma virtuale, che consente agli utenti di fruire, giorno per giorno, di notizie, documenti, indicazioni bibliografiche e di “scambiarsi” commenti, porre quesiti, attivare e partecipare a forum di discussione, mentre le attività in presenza consistono in corsi di formazione articolati in una giornata e mezza, svolti a livello locale su richiesta degli utenti su temi specifici ed aperti anche a rappresentanti degli Enti Terzi coinvolti nei procedimenti.

L'utenza è rappresentativa di tutte le Regioni garantendo così completezza del quadro sull'andamento dello Sportello impresa in Italia. Nell'ambito della rete nazionale, l'utente può confrontarsi anche con colleghi della propria Regione, attraverso la condivisione della normativa locale che gli consente di raggiungere una conoscenza maggiore della realtà di appartenenza. Ciascun utente è parte integrante della rete e mediante la sua partecipazione attiva arricchisce il bagaglio di informazioni beneficiando, allo stesso tempo, delle esperienze degli altri utenti.

La CSI è strutturata in cinque aree: informazione, discussione, collaborazione, formazione e profili che contengono, al loro interno, servizi differenziati⁸².

Nell'Area Informazioni sono raccolti gli annunci (notizie, articoli, scadenze) e i documenti (modulistica, pareri, sentenze, ricerche, protocolli d'intesa) sui temi d'interesse degli utenti⁸³.

Nell'Area Discussione si trovano i forum tematici e la *chat* che consentono di dialogare *on line*, i primi in modalità diacronica, la seconda in modalità sincronica.

Nell'Area Collaborazione la rubrica più consultata è la risposta ai quesiti risolti sia dagli esperti della comunità, sia dagli esperti Formez, la cui lista è consultabile in una sezione specifica.

⁸¹ Grazie alla predisposizione dei PC periferici, sia dal punto di vista del software, sia dal punto di vista della strumentazione tecnica (cuffie con microfono), i partecipanti hanno la possibilità di ascoltare e di intervenire in maniera interattiva alla lezione. Ogni seminario, della durata di 2 ore/2 ore e mezza, ha come relatori prevalentemente responsabili di SUAP esperti dei temi trattati.

⁸² Per quanto concerne le modalità di consultazione, diciamo che le informazioni ed i servizi contenuti all'interno della CSI possono essere consultabili sia per aree tematiche e per aree geografiche. Inoltre, è possibile applicare il filtro temporale per agevolare ulteriormente la ricerca di dati (ultima settimana, mese, ecc.).

⁸³ Tale area contiene al suo interno, inoltre, sia la “Libreria” relativa a pubblicazioni ed indicazioni bibliografiche, un “Glossario” che la “Newsletter” inviata via e-mail due volte a settimana a tutti gli iscritti.

L'Area Formazione contiene l'agenda degli eventi *on line* ed in presenza organizzati dal progetto CSI, una sezione riservata all'archiviazione dei materiali didattici e una mediateca che consente di riascoltare i contenuti dei seminari *on line* già realizzati.

L'Area Profili contiene tutte le informazioni professionali sugli utenti della comunità, suddivisi per Regione e per lettera dell'alfabeto. Di ogni iscritto è possibile avere i riferimenti telefonici e telematici, sapere di cosa si occupa nella struttura in cui opera e conoscere le sue aree di competenza.

7. Lo stato di attuazione degli Sportelli Unici in Italia

In base alla *Quarta rilevazione sullo stato di attuazione degli Sportelli Unici*⁸⁴, che fotografa la situazione italiana a Ottobre 2004, su un totale di 7.150 Comuni rilevati, è emerso che ne sono stati istituiti 5.274 pari al 65,1% del totale dei Comuni italiani (8.101) per una popolazione di 45.184.334 corrispondente al 79,3% della popolazione complessiva (parte destra della tabella). La parte sinistra della tabella mostra i dati relativi ai Comuni rilevati equivalenti all'88,3% del totale per una popolazione di 53.140.415, pari al 93,2% della popolazione italiana, mentre la parte destra mostra i dati relativi agli Sportelli Unici istituiti.

⁸⁴ Cfr. Banche Dati sul sito <http://www.sportelloimpresa.it/>

Tabella 3 – Gli Sportelli Unici istituiti nei Comuni rilevati

Comuni rilevati			Sportelli Unici istituiti			
	N. Comuni rilevati	Popolazione Comuni rilevati	N. Comuni		Popolazione	
			V.A.	% sul totale dei Comuni per Regione	V.A.	% sul totale della popolazione dei Comuni
Piemonte	1.089	4.007.352	964	79,9	3.791.661	90
Valle d'Aosta	24	26.527	7	9,5	5.722	4,8
Lombardia	1.433	8.706.928	826	53,4	6.452.248	71,4
Trentino Alto A.	84	240.261	3	0,9	15.938	1,7
Veneto	506	4.089.473	325	55,9	2.828.851	62,5
Friuli Venezia Giulia	170	1.023.613	74	33,8	559.502	47,3
Liguria	224	1.527.679	148	63	1.368.897	87,1
Emilia Romagna	341	3.983.346	296	86,8	3.734.041	93,7
Toscana	268	3.414.774	214	74,6	3.128.107	89,4
Umbria	82	789.641	56	60,9	671.098	81,3
Marche	246	1.470.581	207	84,1	1.277.242	86,9
Lazio	289	4.375.877	182	48,1	3.984.885	77,9
Abruzzo	305	1.262.392	252	82,6	1.079.778	85,5
Molise	136	320.601	114	83,8	283.329	88,4
Campania	482	5.258.327	400	72,6	4.813.810	84,4
Puglia	237	3.745.838	224	86,8	3.318.258	82,5
Basilicata	131	597.768	113	86,3	534.410	89,4
Calabria	385	1.942.959	318	77,8	1.707.828	84,9
Sicilia	342	4.725.620	301	77,2	4.414.444	88,8
Sardegna	376	1.630.858	250	66,3	1.214.285	74,4
	7.150	53.140.415	5.274*	65,1	45.184.334	79,3

Fonte: <http://www.sportelloimpresa.it/>

Rispetto alla *Terza rilevazione* del Settembre 2002, si nota un incremento pari a 668 Sportelli Unici istituiti (cfr. tabella che segue) corrispondente ad un incremento nella popolazione, servita da Sportello Unico, pari a 2.561.270.⁸⁵

* Riguardo alle dimensioni dei Comuni, l'83% degli Sportelli Unici istituiti è rappresentato da Comuni piccoli (61%) e piccolissimi (22%).

⁸⁵ Cfr. Banche Dati.

Tabella 2 – Incremento degli Sportelli Unici tra Settembre 2002 e Ottobre 2004

	N. Sportelli Unici istituiti a Settembre 2002	N. Sportelli Unici istituiti a Ottobre 2004	N. Sportelli Unici realizzati tra Sett. 02 e Ottobre 04	Incremento % del n. di Sportelli Unici istituiti
	V.A.	V.A.		
Piemonte	875	964	89	9,2
Valle d'Aosta	<i>n.d.</i>	7	7	
Lombardia	662	826	164	19,9
Trentino Alto A.	<i>n.d.</i>	3	3	
Veneto	278	325	47	14,5
Friuli Venezia Giulia	49	74	25	33,8
Liguria	120	148	28	18,9
Emilia Romagna	287	296	9	3,0
Toscana	183	214	31	14,5
Umbria	52	56	4	7,1
Marche	182	207	25	12,1
Lazio	85	182	97	53,3
Abruzzo	228	252	24	9,5
Molise	115	114	-1	-0,9
Campania	386	400	14	3,5
Puglia	205	224	19	8,5
Basilicata	102	113	11	9,7
Calabria	310	318	8	2,5
Sicilia	287	301	14	4,7
Sardegna	200	250	50	20,0
Totale	4.606	5.274	668	14,5

Fonte: Nostra elaborazione su dati Formez

All'interno dei 5.274 Sportelli Unici istituiti, quelli effettivamente attivi, ovvero che hanno concluso, nei termini fissati dalla legge, i procedimenti sono oltre la metà, pari a 2.691 contro i 1.241 del 2002 con un incremento di oltre il 100% e con punte particolarmente alte in Regioni come la Lombardia, il Piemonte, il Lazio, e la Sardegna.

La fotografia per macroaree⁸⁶ è la seguente: al Centro-Nord sono stati aperti 3.668 Sportelli (di cui il 52% effettivamente operativi), mentre al Sud se ne contano 1.606 con il 47% funzionanti⁸⁷.

⁸⁶ Cfr. *Quarta rilevazione sullo stato di attuazione degli Sportelli Unici*, Formez, Roma.

L'associazionismo tra Comuni è la modalità prevalente di gestione del servizio. Il 70% dei Comuni con Suap istituito è associato ad altri Comuni. Sono soprattutto i piccoli Comuni che hanno un Suap associato, infatti per i Comuni fino a 1000 abitanti e per quelli da 1001 fino a 10.000 l'incidenza è pari all'89%. Le Regioni che presentano il maggior numero di Suap associati sono quelle dove i Comuni piccoli hanno maggiore incidenza, prime fra tutte il Piemonte ed il Molise.

Se l'associazionismo è prescelto soprattutto dai Comuni di minori dimensioni, al contrario quelli le cui dimensioni sono maggiori (quali Umbria, Toscana e Liguria) propendono per la gestione singola, il cui dato complessivo, a livello nazionale, è pari al 30%.

I settori per i quali lo Sportello Unico viene maggiormente utilizzato variano da Regione a Regione in funzione della tipologia di attività prevalente e dalla vocazione imprenditoriale. Si registra, comunque, una percentuale maggiore di pratiche per attività commerciali al Sud rispetto al Centro-Nord. In Liguria lo Sportello viene utilizzato per la maggior parte dalle imprese artigiane, mentre la Regione del Nord con la più alta percentuale di richieste per attività agricole è costituita dalle Valle d'Aosta.

I tempi medi di risposta delle pratiche sono contenuti nei termini di legge, tuttavia rimane elevata, nei tempi di lavorazione del procedimento, la quota dei "tempi di attesa", che derivano da problemi di comunicazione e di rapporti tra uffici non solo della stessa amministrazione, ma anche e soprattutto di più amministrazioni, nonché da deficit di informazioni esaustive ed univoche alle imprese. Va perseguito, pertanto, il miglioramento di tale dato attraverso una spinta ulteriore verso l'autocertificazione, la comunicazione, l'informazione, ecc.

8. I fattori che condizionano il successo dello Sportello Unico

Volendo procedere ad un'elencazione dei fattori "intangibili" che condizionano il successo dello Sportello Unico, sicuramente un peso determinante è rappresentato dal coinvolgimento degli organi politici nell'ambito della progettazione, nel decollo e nella piena operatività, dal momento che se i progetti sono supportati da una forte volontà degli organi politici hanno maggiori probabilità di raggiungere gli obiettivi prefissati. Ciò è valido, però, nella misura in cui la classe politica è chiamata a dare conto della propria gestione alla cittadinanza e soprattutto se il "successo" del progetto serve a

⁸⁷ Secondo un'indagine, ancora in corso di svolgimento, di Confindustria Piemonte, una delle Regioni con il maggior numero di Sportelli operativi, solo il 50% degli imprenditori ed il 40% di professionisti conoscono il servizio di Sportello Unico, quindi, come è evidente, esiste ancora una problema di informazione anche in quelle realtà dove è maggiormente diffuso. Cfr. CICCHETTI, C., *Lo Sportello Unico? Funziona a singhiozzo*, 6 Giugno 2005, IL MESSAGGERO, Roma.

dare credibilità alla classe politica e a creare consenso. A tal fine, allora, è necessario che tra i programmi della classe politica il progetto “Sportello Unico” sia presente ed abbia un grande peso.

Tuttavia, la forte “volontà politica” sebbene sia condizione necessaria, non si dimostra altrettanto sufficiente per la riuscita del progetto dal momento che se la volontà politica non è accompagnata da un coinvolgimento attivo e da una collaborazione fattiva con i dipendenti dell’amministrazione, non registra buoni risultati o registra gravi ritardi. Al contrario, i progetti nei quali vi è il coinvolgimento e la partecipazione dei funzionari e del personale comunale che concretamente andrà ad operare nello Sportello ottengono e, nella realtà, hanno ottenuto risultati migliori⁸⁸.

Altro fattore riguarda più propriamente gli aspetti di natura organizzativa dell’Ente Locale, dal momento che la riorganizzazione della macchina amministrativa comunale può favorire l’istituzione dello Sportello, infatti, in molti casi, effettuata immediatamente prima o contemporaneamente all’avvio del progetto ha influito positivamente sul raggiungimento degli obiettivi progettuali, dal momento che la riorganizzazione permette di attenuare le resistenze che i vari settori dell’amministrazione potrebbero opporre all’istituzione dello Sportello (e più in generale di una nuova realtà amministrativa)⁸⁹, soprattutto perchè ciò comporta la perdita, da parte loro, di competenze (e dunque di “peso” all’interno dell’organizzazione) a vantaggio dello Sportello. Laddove tale circostanza non si è verificata, e si è cercato di “calare dall’alto” lo Sportello, i risultati non sono stati altrettanto buoni.

Anche la promozione e la pubblicizzazione delle attività dello Sportello, presso l’utenza, gli Enti Terzi, le Associazioni professionali e di categoria può giocare un ruolo positivo nel superamento delle eventuali resistenze esterne, aumentando le probabilità di raggiungere gli obiettivi progettuali, dal momento che un’adeguata informazione sulle funzioni, gli ambiti di competenza, gli obiettivi, le attività dello Sportello, nel favorire la creazione di un rapporto diretto con l’utenza, può, altresì, incoraggiare il coinvolgimento degli Enti Terzi e delle Associazioni professionali e di categoria, che potrebbero altrimenti ostacolare l’istituzione dello Sportello o il suo corretto funzionamento. Le attività di promozione possono dunque attenuare tali resistenze, spesso generate da una diffidenza nei confronti dell’innovazione amministrativa, favorendo pertanto il raggiungimento degli obiettivi di progetto.

⁸⁸ E’ ciò che è accaduto ad esempio nell’ambito di numerosi progetti di Sportelli Unici all’interno degli interventi di sostegno. Cfr. par. 6.2 e relativi sottoparagrafi del presente capitolo.

⁸⁹ La riorganizzazione, infatti, procedendo ad una redistribuzione delle competenze fra settori, ad una ridefinizione dei carichi e delle modalità di lavoro, di riallocazione delle risorse umane all’interno della struttura, ecc., ha maggiori probabilità di essere condotta a buon fine, perchè maggiormente tollerata o comunque meno ostacolata dagli altri settori.

Esistono anche alcuni fattori “tangibili”, a cui abbiamo già fatto riferimento (e che qui, per brevità di trattazione ci limiteremo esclusivamente a richiamare) che incidono sull’avvio, ma soprattutto sulla corretta gestione dello Sportello: la disponibilità di risorse umane, strumentali e finanziarie anche se, per ovviare a tale eventuale carenza, la normativa prescrive che lo Sportello Unico possa essere gestito anche in forma associata.

CAPITOLO SECONDO

LO SPORTELLO UNICO ALL'INTERNO DELL'ENTE LOCALE

Premessa

L'istituzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive determina per i Comuni un processo di riformulazione della propria strategia di intervento sia sul territorio che rispetto alle imprese¹, processo che passa attraverso quattro tappe principali:

1. ridefinizione della mission/strategia verso le imprese;
2. riorganizzazione interna;
3. modifica delle relazioni tra Ente Locale ed altri Enti Pubblici;
4. riqualificazione del rapporto impresa - Pubblica Amministrazione sulla base di criteri di efficienza, efficacia e trasparenza.

Nella progettazione e gestione dello Sportello Unico per le Attività Produttive non può esistere una "ricetta" universale: i Comuni sono liberi di organizzarsi sulla base delle differenze dei diversi contesti, che sono chiamati a rappresentare, sia dal punto di vista interno relativamente alle dimensioni e alle dotazioni di risorse umane, strumentali, economiche, sia dal punto di vista esterno in riferimento alle condizioni economico-territoriali, al livello di apertura e sensibilizzazione verso l'innovazione amministrativa, al livello di vocazione imprenditoriale (attività agricole, industriali, terziario avanzato, ecc.), nonché dai contributi che provengono dalle altre amministrazioni locali, Regione e Provincia (o altri) le quali possono assumere iniziative diverse e fornire servizi che possono sollevare il singolo Comune da sforzi organizzativi non sempre facilmente sostenibili.

Quindi, dall'analisi delle esigenze espresse dal mondo imprenditoriale sul territorio e dalle reali condizioni di fattibilità organizzativa presenti nel Comune e negli altri Enti pubblici coinvolti, è possibile progettare e sviluppare un modello *ad hoc* di Sportello Unico (obiettivi, ruolo, ambito di azione, ecc.) ovvero il miglior modello concretamente attivabile considerate le condizioni ed i vincoli di contesto ed un percorso logico-temporale per la sua attivazione (priorità, fasi, coinvolgimento di Enti Terzi, ecc.).

¹ In particolare, si è visto che, per quanto riguarda il rapporto con le imprese, la normativa attribuisce ai Comuni, quale livello amministrativo più vicino alla comunità (e quindi al mondo produttivo) due macro aree di responsabilità nel campo dello sviluppo economico: l'attribuzione delle funzioni amministrative relative all'insediamento e alle trasformazioni degli impianti produttivi e l'attività di assistenza alle imprese tramite informazione, consulenza tecnico-amministrativa e promozione degli investimenti e dell'imprenditorialità.

Da questo punto di vista, appare realistico e adeguato progettare un modello semplice che, a partire da un appropriato presidio delle funzioni di carattere amministrativo, assuma ed organizzi, progressivamente ed in raccordo con i soggetti già operanti sul territorio (ad esempio le Associazioni di Categoria e degli Imprenditori) servizi di assistenza sempre più evoluti e ad ampio raggio. Tuttavia, condizione imprescindibile per l'efficacia e la credibilità dello Sportello Unico (nonché il primo ambito su cui lavorare) rimane il miglioramento sostanziale delle funzioni amministrative in termini di efficienza, riduzione dei tempi, semplificazione, certezza del provvedimento finale.

1. La mission dello Sportello Unico: dimensioni rilevanti

Alla luce di tale premessa, possono essere individuate quattro dimensioni rilevanti dello Sportello Unico, corrispondenti ad altrettanti compiti o ruoli svolti dallo stesso:

1. Sportello Unico “efficiente coordinatore”;
2. Sportello Unico “informatore”;
3. Sportello Unico “promotore”;
4. Sportello Unico “consulente”².

L'attesa maggiore che le imprese ripongono nello Sportello Unico è, in primo luogo, la risoluzione dei problemi collegati alla lentezza delle procedure, alla complessità delle informazioni e delle documentazioni richieste, alla molteplicità degli interlocutori, all'incertezza e alla percezione di discrezionalità insita negli esiti finali dei procedimenti di autorizzazione. Da questo punto di vista, il primo compito affidato allo Sportello Unico è quello di “efficiente coordinatore” che implica un impegno particolare sui processi di semplificazione amministrativa e di coordinamento dell'attività delle PP.AA. (competenza base ed irrinunciabile) attraverso l'individuazione dei percorsi amministrativi tipici da seguire (sia all'interno dell'Ente Locale, sia in rapporto agli altri Enti Pubblici, sia in rapporto all'utente/impresa) al fine di giungere all'adozione del provvedimento di interesse dell'impresa richiedente.

L'attivazione dello Sportello Unico “efficiente coordinatore” presuppone, come si può arguire, un radicale ripensamento delle modalità di erogazione dei servizi amministrativi del Comune ed una riorganizzazione della struttura.

Nell'ottica di favorire lo sviluppo economico locale, l'altra macro area di responsabilità, affidata ai Comuni dalla normativa, è costituita dall'attività di assistenza alle imprese tramite informazione,

² Cfr. VALOTTI, G. (2000), *Definire la mission e i contenuti dello Sportello Unico* in VALOTTI, G., CACCIA, L. (a cura di), *Lo Sportello Unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Etas Libri, Milano.

consulenza tecnico-amministrativa e promozione degli investimenti e dell'imprenditorialità. Lo Sportello "informatore" potrebbe svolgere le funzioni relative alla diffusione di informazioni:

- sulle procedure autorizzatorie e sugli adempimenti normativi, sia a livello comunale e che a livello regionale e nazionale;
- concernenti l'assetto territoriale (piano regolatore generale, vincoli ambientali, artistici ed architettonici, piano dei trasporti, norme regionali e provinciali, ecc.);
- riguardanti agevolazioni, finanziamenti, sostegni all'impresa, fondi comunitari, ecc.³;

In tal modo, lo Sportello potrebbe consentire alle imprese che già vi operano (ed anche a quelle che vorrebbero operarvi) di migliorare la conoscenza relativa al territorio. Infatti attraverso un'adeguata azione informativa si possono prevenire possibili errori o comportamenti non regolari che potrebbero manifestarsi all'inizio del procedimento unico, andandolo a rallentare.

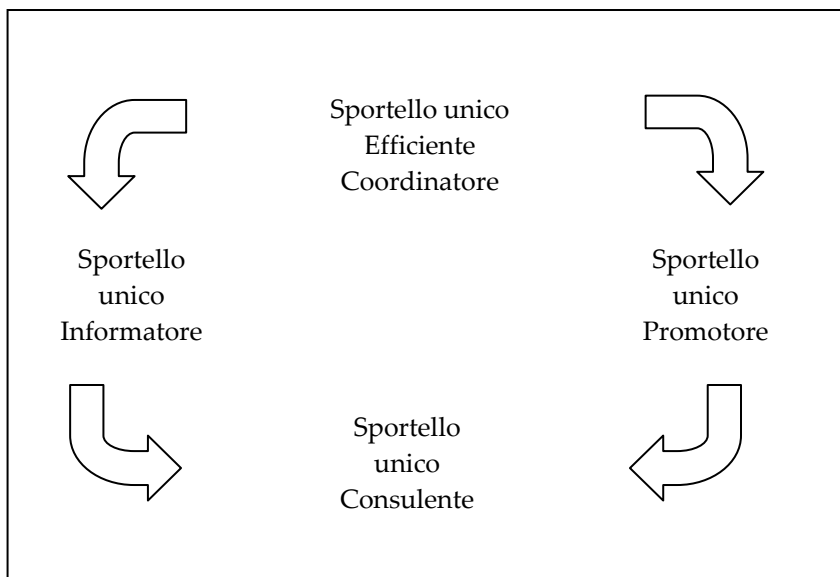
Correlato al ruolo di "informatore" (anche perché sempre connesso allo sviluppo economico), è quello di Sportello "promotore" sia dell'investimento e dell'imprenditorialità che dell'immagine del territorio (marketing territoriale). Nel suo ruolo di "promotore", lo Sportello potrebbe incoraggiare il miglioramento dei servizi offerti sul territorio (fiere, pubblicità, gemellaggi, ecc.), nonché interventi di riqualificazione delle sue infrastrutture, l'attrazione di capitali di investimento per nuovi insediamenti e occupazione usufruendo delle politiche regionali di appartenenza, delle eventuali professionalità presenti o sviluppabili all'interno dell'Ente Locale, la forma di gestione scelta per lo Sportello Unico, ecc. Affinché lo Sportello Unico "promotore" possa adeguatamente svolgere il proprio compito è necessario che: svolga, innanzitutto, in modo efficiente ed efficace le funzioni amministrative affidategli dalla normativa; coinvolga gli altri operatori forti (Associazioni di Categoria, imprenditori, ecc.) nella definizione degli indirizzi (magari delegando loro anche l'erogazione di alcuni servizi di promozione) ed, in generale, tutti gli operatori istituzionali presenti sul territorio. Infatti, sia il modello di Sportello "informatore" che quello di Sportello "promotore" presuppongono un nuovo ruolo del Comune che valorizza e governa il proprio territorio, diverso da quello "classico" di semplice ente erogatore di servizi amministrativi. Per fare ciò, evidentemente, l'Ente Locale deve ripensare a monte la propria strategia di intervento.

³ Nel coordinare, agevolare e supportare tale funzione, le Regioni giocano un ruolo attivo in quanto, come si è già avuto modo di dire precedentemente, a loro spetta la creazione di un sistema informativo integrato allo scopo di rendere comunicanti banche dati dislocate su tutto il territorio e alle quali accedere attraverso gli Sportelli Unici. Inoltre, la presenza, sul territorio, di altri soggetti, pubblici o privati, in grado di offrire, per esperienza e professionalità, direttamente tali servizi, ad esempio nel caso delle Camere di Commercio, richiede, in fase di progettazione di Sportello Unico, una verifica delle attività già svolte e la valutazione di possibile forme di cooperazione o affidamento a terzi di tali attività.

Lo Sportello Unico “consulente” è, in effetti, previsto dal regolamento stesso, quando all’art. 3, comma 3, si legge che, a richiesta, lo Sportello svolge un’attività di pre-verifica della domanda di autorizzazione, nei suoi contenuti tecnici e giuridici, allo scopo di fornire consulenza sulla correttezza e conformità del progetto, senza che ciò comporti “impegno e responsabilità” futura per il Comune sull’eventuale successivo iter del procedimento. Tale attività costituisce una sorta di istruttoria informale, un’assistenza specializzata, della pratica che potrebbe essere svolta dallo Sportello (attualmente condotta dal progettista o dai professionisti incaricati dall’impresa). Con tale attività di consulenza (che potrebbe riguardare, ad esempio la prima verifica della conformità del progetto con la normativa e gli strumenti di pianificazione paesistica, territoriale ed urbanistica; la verifica del rispetto delle norme igienico-sanitarie, della sicurezza degli impianti e dei luoghi di lavoro; l’assistenza nella preparazione della domanda, nella preparazione dei progetti e nella redazione di atti, ecc.) il Comune e lo Sportello Unico operano direttamente nel mercato dei servizi di consulenza all’impresa dove sono già presenti i professionisti, le società di consulenza, le Associazioni di Categoria, ecc. Da questo punto di vista, allora, l’Ente Locale, nella definizione della sua strategia di intervento deve decidere se al ruolo di “efficiente coordinatore” debba affiancare anche quello di “consulente”, oppure se affidare le attività di consulenza anche a soggetti esterni che già svolgono parte di tali servizi sul territorio, come per esempio, le Associazioni di categoria contraddistinte dalla *mission* di tutelare gli interessi dei propri associati ai quali offrono i propri servizi.

La figura schematizza le considerazioni fatte a proposito dei possibili ruoli ricoperti dallo Sportello Unico. Se la strategia posta in essere dall’Ente Locale è quella di fornire un reale servizio alle imprese, allora tale figura sintetizza il percorso da seguire: dalla prima tappa costituita dal Suap “efficiente coordinatore” si passerebbe a quello “informatore – promotore” (seconda e terza tappa) per giungere, infine, a quello “consulente” (quarta tappa).

Figura 1 – I possibili ruoli dello Sportello Unico



Fonte: Caccia – Valotti (2000)

2. Le implicazioni di carattere organizzativo per l'Ente Locale: generalità

L'adeguamento dei Comuni ai dettami del D.P.R. 447/98 determina alcune implicazioni di carattere organizzativo consistenti nella ridefinizione procedurale interna ed esterna e nella riorganizzazione della struttura comunale.

L'esigenza di ridefinire le procedure, sia interne che esterne all'Ente, si spiega pensando che il regolamento (e sue modificazioni) non prevede l'abrogazione di norme preesistenti e non va a sostituire i singoli procedimenti autorizzatori, bensì individua un procedimento amministrativo unitario in aggiunta alle preesistenti procedure autorizzatorie, al fine di integrarle e coordinarle, accelerandone l'iter, in attesa di nuovi specifici regolamenti di semplificazione atti a rivedere o sopprimere i singoli procedimenti ritenuti modificabili o superflui. Da questo punto di vista, lo sforzo richiesto ai Comuni è quello, in una prima fase, di analizzare e codificare i procedimenti esistenti e potenzialmente rilevanti per lo Sportello, nel raccogliere la relativa modulistica, nel redigere una *check list* della documentazione da produrre, degli adempimenti da osservare, degli enti coinvolti in un dato processo autorizzativo, mentre, in una seconda fase, di ridefinizione dei singoli procedimenti individuati precedentemente allo scopo di ridurre i tempi, coordinare le singole fasi endoprocedimentali snellendo o eliminando i passaggi ritenuti superflui o inutili, promuovendo forme collaborative e di scambio nei confronti degli altri Enti coinvolti nel procedimento unico, ad esempio attraverso la sottoscrizione di accordi, protocolli, ecc.

Per quanto concerne il profilo della riorganizzazione strutturale e delle risorse umane e strumentali disponibili, il Comune, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento, è tenuto ad adottare alcune misure che consistono nella realizzazione di un'unica struttura (la struttura dello Sportello Unico) a cui affidare l'intero procedimento, nella nomina di un responsabile unico a capo della struttura (e delle altre risorse umane), nella dotazione di un archivio informatico, accessibile a tutti gli interessati, che contiene i dati concernenti le domande di autorizzazione e il relativo iter procedurale, gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie, nonché tutte le informazioni disponibili a livello regionale, ivi comprese quelle concernenti le attività promozionali, che dovranno essere fornite in modo coordinato, nell'organizzazione delle risorse economiche.

2.1 La costituzione della struttura unica e dello Sportello Unico

Il primo "adempimento" di natura organizzativa è la costituzione della struttura unica e del relativo Sportello Unico. Esiste una differenza tra struttura unica e Sportello Unico, svolgendo la prima funzioni di *back office* ed il secondo funzioni di *front office*. In via generale, mentre il *front office* costituisce l'interfaccia tra coloro che si rivolgono allo Sportello e gli operatori della struttura, le attività del *back office* non implicano il contatto diretto con l'imprenditore/utente, in quanto riguardano tutte le attività legate alla gestione del procedimento unico autorizzatorio⁴.

La struttura unica si configura, quindi, come un ufficio strutturato ed articolato che si occupa di gestire il procedimento unico al fine di supportare lo Sportello nello svolgimento di tutti i compiti ad esso affidati attraverso la dotazione di risorse umane e strumentali adeguate. Del resto l'adozione di "misure organizzative idonee" rappresenta, inoltre, un vero e proprio obbligo sia per l'Ente Locale che per gli altri enti coinvolti nel procedimento finalizzato alle attività istruttorie di competenza dello Sportello Unico per le imprese.

Le modalità di funzionamento della struttura sono definite nel regolamento interno emanato dalla Giunta Comunale, organo al quale spetta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e

⁴ Tale differenza è già insita nel dettato del D. Lgs. 112/98 che, all'art. 24, così recita: "Ogni Comune esercita, singolarmente o in forma associata, anche con altri Enti Locali, le funzioni di cui all'art. 23 (ovvero le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi) assicurando che un'unica struttura sia responsabile dell'intero procedimento" (comma 1). "Presso la struttura e' istituito uno sportello unico al fine di garantire a tutti gli interessati l'accesso, anche in via telematica, al proprio archivio informatico contenente i dati concernenti le domande di autorizzazione e il relativo iter procedurale, gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie, nonché tutte le informazioni disponibili a livello regionale, ivi comprese quelle concernenti le attività promozionali, che dovranno essere fornite in modo coordinato" (comma 2).

dei servizi nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio⁵. All'interno del regolamento, che deve essere orientato al perseguimento degli obiettivi e dei programmi dell'organo politico, saranno, altresì, individuate le risorse umane di cui il Comune si doterà per l'attuazione e la gestione dello Sportello Unico⁶.

Da un punto di vista organizzativo, la struttura può coincidere con una unità organizzativa preesistente oppure andare a costituire una nuova unità organizzativa⁷.

Se si propende per la prima soluzione, sarà cura della Giunta individuare quale tra le varie strutture nelle quali è organizzato l'ente sarà competente alla gestione del nuovo servizio per le imprese e alle conseguenti attività connesse allo stesso.

Nella realtà italiana, si riscontra che la pratica più diffusa negli enti è quella di inserire la struttura responsabile del procedimento all'interno dell'unità organizzativa del Comune maggiormente coinvolta nei procedimenti autorizzatori ora in capo allo Sportello. I casi empirici⁸ mostrano una predominanza delle collocazioni della struttura all'interno delle unità operative:

- Attività Produttive – Commercio (autonomo o inserita presso la Polizia Municipale);
- Urbanistica – Ufficio Tecnico;
- Ambiente;
- Segreteria Generale – Affari Generali;
- Pianificazione e Programmazioni;
- Ufficio Relazioni con il Pubblico⁹.

Tuttavia, al riguardo distinguiamo i casi dei comuni medio-grandi da quelli piccoli.

Negli enti medio-grandi tale struttura coincide con il settore destinato alle attività produttive (la cui unità organizzativa, Attività Produttive – Commercio, è inserita generalmente all'interno del reparto Polizia Municipale), in conformità alla finalità stessa della sua istituzione: lo Sportello Unico deve rappresentare il punto di riferimento per ogni problema burocratico a carico dell'impresa. Tale

⁵ Infatti, ai sensi dell'art. 48 "*Competenze delle Giunte*", ultimo comma, del D. Lgs 18 Agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali): "*E', altresì, di competenza della Giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio.*"

⁶ Dal momento che l'organizzazione del personale e la gestione dello stesso è rimessa all'autonomia organizzativa dei singoli Enti Locali, con il solo limite derivante dalle somme stanziare in bilancio, il regolamento interno sullo Sportello Unico tenderà a valorizzare innanzitutto le risorse umane già presenti.

⁷ Mentre la collocazione dello Sportello Unico non incide in modo sostanziale sulla struttura organizzativa dell'Ente Locale, il posizionamento della struttura unica va ad incidere in modo rilevante sull'organizzazione della struttura interna. Di tali aspetti organizzativi si tratterà nel capitolo 4 del presente lavoro.

⁸ Cfr. MARCUCCIO, M. (2000), *Lo Sportello Unico per le imprese: un primo bilancio tra attese e risultati*, in Azienda Pubblica, n. 1.

⁹ L'istituzione dell'URP risponde, da una parte all'impegno e alla necessità di informare in modo corretto i cittadini sulle attività dell'Ente, in osservanza del principio di trasparenza amministrativa, e dall'altra di ascoltare e soddisfare i loro bisogni.

soluzione presenta una maggiore omogeneità funzionale dal momento che tutte le funzioni relative alle attività produttive sono accentrate nella stessa struttura.

Nei Comuni di dimensioni ridotte ed in quelli in cui l'attivazione dello Sportello è in fase arretrata, la struttura responsabile del procedimento, invece, è stata generalmente posta all'interno dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico o posta alle dipendenze del segretario comunale.

L'introduzione della struttura all'interno di un'unità organizzativa già operante, se presenta in generale il vantaggio di disporre di risorse già formate e collaudate (soprattutto in fase di *start up* ovvero di avvio dello Sportello), allo stesso tempo presenta alcune criticità che possono minare alla base l'operatività dello stesso, se si pensa che le procedure all'interno dell'unità organizzativa così come le mansioni degli impiegati devono essere riviste per raccordare i procedimenti interni al Comune, ovvero gli endoprocedimenti, con il procedimento unico.

Tali "problemi", viceversa, saranno più attenuati nel caso in cui la struttura vada a costituire una nuova unità organizzativa, costruita *ad hoc*, dal momento che essa dovrà essere formata mediante l'acquisizione di risorse, umane, materiali, ecc. o mediante lo scorporo di tali risorse da altre unità organizzative.

Una volta costituita la struttura, ad essa sarà preposto il responsabile dell'intero procedimento¹⁰ che, specialmente in un Comune di grosse dimensioni, non può essere il solo ad occuparsi delle pratiche di pertinenza dello Sportello Unico. Pertanto è opportuno che egli disponga di uno *staff* in misura adeguata alle dimensioni (strutturali) dell'ufficio, in modo da gestire uniformemente e con la massima flessibilità tutte le fasi del procedimento.

La struttura si dota di uno Sportello Unico per le Attività Produttive che assicura la predisposizione di un archivio informatico contenente tutte le informazioni sugli adempimenti necessari per l'attivazione delle procedure previste dal regolamento, sull'elenco completo delle domande di autorizzazione presentate, sullo stato del loro iter procedurale, nonché su tutte le notizie utili in merito alle attività promozionali, agli incentivi e ad ogni altra opportunità offerta agli imprenditori.

Anche lo Sportello può coincidere con un'unità organizzativa già esistente oppure può andare a costituire una nuova: può anche verificarsi che nella stessa unità organizzativa coincidano sia lo Sportello che la struttura.

Nel caso si decida di far coincidere lo Sportello con una unità organizzativa già presente all'interno dell'Ente, vengono preferite le collocazioni in strutture che già fungono da punti di contatto, quali ad esempio l'Ufficio Relazioni con il Pubblico allo scopo di usufruire di personale e di strutture adeguate

¹⁰ Il responsabile della struttura è anche responsabile dello Sportello Unico: le due figure finiscono per il coincidere nella stessa persona.

(in tal caso lo Sportello e la struttura difficilmente coincidono); può essere ancora inserita in punti informativi specifici dei settori coinvolti, ad esempio ampliando gli Sportelli dei settori Sviluppo Economico, Commercio, Urbanistica che prima dell'istituzione dello Sportello Unico gestivano i procedimenti per le imprese e questa è la modalità di fatto che è preferita dai Comuni italiani allo scopo di far coincidere nella stessa unità organizzativa lo Sportello e la struttura unica in conformità alla finalità stessa della sua istituzione e cioè che lo Sportello Unico deve rappresentare il punto di riferimento per ogni problema burocratico a carico dell'impresa.

Riassumendo, la scelta di collocare struttura unica e Sportello Unico all'interno di unità organizzative preesistenti della macchina comunale dipende da alcuni fattori tra i quali:

- la complessità del modello di Sportello Unico, le sue funzioni e i servizi da offrire (cfr. par.1. del presente capitolo), infatti, man mano che le competenze e le funzioni dello Sportello Unico si ampliano, la struttura responsabile potrebbe assumere il ruolo indipendente di coordinatore, informatore e promotore lasciando, così, ai diversi settori ed uffici comunali (ognuno per la parte di rispettiva competenza) il presidio delle fasi tecniche dei procedimenti;
- il peso dei settori interni sul procedimento unico in termini di criticità, risorse e competenze professionali¹¹;
- l'interlocutore abituale dell'utente impresa che potrebbe rivestire il ruolo di struttura unica¹² per sfruttare le competenze, le conoscenze, il modo di operare dei dipendenti comunali che afferiscono a quell'ufficio, come il Settore Sviluppo Economico visto che le imprese presentano presso questa unità la maggior parte delle autorizzazioni;
- le dotazioni informatiche e i collegamenti telematici possibili: la struttura responsabile, così come lo Sportello Unico (*front office*), dovrebbe usufruire, ove possibile, di supporti tecnologici avanzati e quindi sfruttare unità organizzative già fortemente informatizzate;
- le figure apicali disponibili, infatti ricorrere a personale interno per la nomina del responsabile della struttura presuppone la verifica delle figure professionali presenti, delle loro posizioni organizzative, delle responsabilità, delle caratteristiche personali e quindi scegliere se sia possibile "distaccarle" dal loro ambiente lavorativo oppure se sia preferibile mantenere

¹¹ Per esempio, il settore/servizio urbanistico potrebbe essere struttura responsabile se gestisse direttamente i rapporti con gli enti esterni, se i tecnici avessero già una preparazione adeguata sulle materie urbanistiche, sanitarie, ambientali, produttive e se il rilascio della concessione/autorizzazione edilizia fosse considerato la fase più critica del procedimento unico.

¹² Anche lo Sportello potrebbe essere istituito presso il Settore Sviluppo Economico: in tal caso struttura unica e Sportello coinciderebbero nella stessa unità organizzativa.

strettamente correlate le due aree di competenza (quella abituale e la responsabilità dello Sportello Unico);

- la complessità e varietà dei servizi all'impresa offerti dal Comune e dagli Enti Pubblici, infatti più servizi all'impresa (che esulano dalla semplice attività amministrativa) necessitano di una direzione comune che si focalizzi sulla soddisfazione di quei bisogni e sulle politiche di sviluppo economico del territorio.

2.1.1 Il *back office*

Una volta delineate le collocazioni della struttura unica e dello Sportello Unico si procede all'organizzazione delle rispettive attività di *back office* e di *front office*.

Il *back office* è costituito dall'insieme di risorse umane che si occupano, in primo luogo, della gestione operativa delle istanze di autorizzazione unica dal momento di avvio del procedimento sino al rilascio dell'atto unico di autorizzazione: costituisce, pertanto, un vero e proprio "laboratorio" di lavorazione delle pratiche con compiti principalmente di interfaccia con il sistema di Enti terzi di volta in volta coinvolti. Il *back office* quindi presiede alla fase istruttoria vera e propria e, ove occorre, acquisisce i pareri dai vari Enti Terzi coinvolti nel procedimento unico ed, inoltre, si preoccupa di gestire il marketing territoriale¹³.

Con riguardo alla prima di dette funzioni si può distinguere la gestione delle domande nell'archivio informatico, l'erogazione di informazioni sulle pratiche in corso, la gestione dei singoli endoprocedimenti, l'inoltro delle richieste agli Enti Terzi titolari delle singole fasi dei procedimenti.

E' compito del *back office*, quindi, gestire i singoli endoprocedimenti anche tramite un'adeguata conoscenza della normativa vigente che costituisce un prerequisito non solo per la gestione del procedimento unico ma anche per offrire all'imprenditore un reale ed efficace servizio di informazione e orientamento sulle opportunità offerte.

2.1.2 Il *front office*

Il *front office*, si è detto, costituisce l'interfaccia tra coloro che si rivolgono allo Sportello e gli operatori della struttura.

Le funzioni di competenza del *front office* possono essere così riassunte:

¹³ Cfr. nota 66 capitolo 1.

- promozionale: diffusione delle opportunità esistenti per lo sviluppo economico del territorio, attraverso le iniziative volte a diffonderne la conoscenza e le potenzialità economico-produttive¹⁴;
- informativa: lo scopo è quello di favorire la maggiore diffusione possibile, presso i cittadini ed il mondo delle imprese, delle informazioni finalizzate alla presentazione sia delle domande allo Sportello Unico che delle informazioni sulle opportunità di finanziamento ed agevolazioni tributarie a livello comunitario, nazionale, regionale e locale, nonché sulla disponibilità di aree e di incentivi alla localizzazione di nuove imprese;
- assistenza e consulenza: si tratta di funzioni volte al supporto ed all'orientamento a favore delle imprese e dell'utenza in genere consistenti, per lo più, in colloqui di orientamento e di valutazione delle idee imprenditoriali¹⁵;
- amministrativa: più specificamente valutazione di ogni richiesta alla luce degli adempimenti normativi. Sulla base di tale valutazione, avviene la consegna della modulistica e della documentazione necessaria per gli atti istruttori e i pareri tecnici.

La tabella che segue sintetizza le funzioni svolte dal *back office* e dal *front office*.

¹⁴ Da questo punto di vista gli operatori del *front office* devono possedere un'adeguata conoscenza del territorio in tutte le sue caratteristiche come per esempio popolazione residente e caratteristiche anagrafiche, tendenze demografiche, numero e collocazione sul territorio delle unità immobiliari civili e industriali, ma anche presenza di unità economico-produttive, evoluzioni possibili del sistema economico locale, accesso al credito. Questi, ed altri elementi, consentono di rappresentare le caratteristiche del territorio e di analizzare il fabbisogno potenziale dei servizi alle imprese.

¹⁵ Dello Sportello Unico in veste di "consulente" si è già detto. Cfr. par. 1 del presente capitolo.

Tabella 1 - Principali funzioni del *front office* e del *back office*

Funzioni	
Front Office	Back Office
Promuovere le iniziative volte a diffondere la conoscenza del territorio e delle potenzialità economico-produttive offerte dallo stesso	Gestire le fasi del procedimento unico che interessano gli uffici interni ed esterni all'ente titolare del Suap
Informare l'imprenditore sulla presenza di aree e agevolazioni finanziarie	Gestire il marketing territoriale
Assistere e orientare le imprese e l'utenza in generale	Gestire la fase preistruttoria: attivazione degli endoprocedimenti richiesti, acquisizione dei pareri necessari e delle perizie tecniche opportune
Consegnare all'interessato la modulistica specifica per la presentazione della domanda	Valutare, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti rilevanti per l'emanazione dei diversi provvedimenti
Segnalare lo stato di avanzamento delle pratiche attraverso la consultazione dell'archivio informatico	Rilevare i tempi di evasione delle richieste inoltrate e dello stato delle fasi in corso
Curare le comunicazioni, le pubblicazioni, le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti	Monitorare l'andamento del procedimento

Fonte: Apponi – Petrucci (2003)

2.2 L'archivio informatico

Nell'istituire lo Sportello Unico per le Attività Produttive, altro elemento che il Comune deve predisporre è costituito dall'archivio informatico. L'art. 3 del D.P.R. 447/98 prescrive, infatti, che lo Sportello Unico debba dotarsi di un archivio informatico contenente: le informazioni "di servizio" relative ai procedimenti di competenza dello Sportello stesso, l'elenco delle domande di autorizzazione con l'indicazione dello stato in cui si trovano, cioè l'iter procedurale, gli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie e tutte le altre notizie utili a fornire agli interessati un quadro completo sul ruolo, non solo autorizzatorio, svolto dalle istituzioni pubbliche in materia di sviluppo economico locale. Attraverso l'archivio, che deve essere realizzato in modo da consentire a chiunque di accedervi gratuitamente,¹⁶ il Comune pone le basi affinché lo Sportello possa svolgere il suo fondamentale ruolo informativo nei confronti delle imprese, la struttura sia in grado di coordinare e portare a termine, nel rispetto dei tempi previsti, il procedimento unico, nonché i cittadini abbiano

¹⁶ La gratuità dell'accesso alle informazioni presuppone che per l'esame della pratica, l'imprenditore, ma anche i soggetti portatori di interessi diffusi, non devono corrispondere nulla, in termini di diritti di segreteria, al Comune.

strumenti idonei a dialogare con gli apparati deputati a svolgere l'azione autorizzatoria e a seguirne, in qualsiasi momento, l'evoluzione procedimentale, consentendo, in tal modo agli interessati di esercitare il proprio diritto beneficiando dei più ampi livelli di trasparenza e pubblicità¹⁷.

In riferimento all'accesso alle informazioni, il Regolamento prescrive che possa avvenire anche in modo telematico; ciò può avvenire sostanzialmente in due modi: o mettendo a disposizione di tutti un terminale (*totem*) contenente le varie informazioni all'interno della struttura che ospita lo Sportello Unico, nello spazio di accesso al pubblico, oppure utilizzando la rete Internet tramite l'inserimento di tutti i dati informativi all'interno del sito web del Comune¹⁸.

La creazione dell'archivio informatico impone all'ente locale uno sforzo organizzativo non indifferente, in quanto presuppone la realizzazione di un sistema informativo e telematico idoneo a garantire agli interessati la conoscenza di un notevole e disomogeneo complesso di informazioni utili a diversi fini, anche se, la normativa stessa, tende, al contempo a facilitare il Comune nell'adempimento di tale compito organizzativo, prevedendo, si è già avuto modo di vedere, un ruolo di ausilio, di assistenza, anche di tipo finanziario, di coordinamento e di raccordo in capo alle Regioni¹⁹.

2.3 L'organizzazione delle risorse umane

La fonte principale per regolare i rapporti tra posizioni lavorative differenti è costituita dal regolamento per la gestione ed il funzionamento dello Sportello, con eventuali richiami al più generale regolamento disciplinante la materia degli uffici e dei servizi, entrambi di competenza della Giunta Comunale.

Tra le risorse umane della struttura unica (e dello Sportello Unico) figurano il:

- responsabile del servizio;
- responsabile della struttura;
- responsabile del procedimento.

Spetta al responsabile del servizio proporre all'amministrazione gli obiettivi operativi e le risorse necessarie alla gestione del servizio, nell'ambito di quelli generali stabiliti dal Sindaco o dall'organo

¹⁷ Viene riconosciuto a chiunque, infatti, il diritto ad essere informati sui procedimenti riguardanti la realizzazione di impianti produttivi (ad esempio quando si interviene a tutela dell'ambiente), assicurando al contempo il rispetto dei diritti di *privacy* e di privativa industriale di coloro i cui interessi risultano coinvolti nei procedimenti stessi.

¹⁸ A proposito del ruolo dell'ICT nella predisposizione dell'archivio informatico e della "messa in rete" dei vari attori coinvolti nel procedimento unico si rimanda al capitolo 4.

¹⁹ Cfr. par. 6.1 del capitolo 1.

esecutivo, provvedendo, altresì, alla valutazione sistematica delle prestazioni individuali relative alle specifiche competenze inserite nel servizio.

Il responsabile del servizio è, in genere, costituito da un dirigente.²⁰ L'art. 107 del Tuel dispone che spettano ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi, la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, l'autonomia di potere di spesa, di organizzazione delle risorse e di controllo²¹.

L'art. 107 del Tuel prevede, inoltre, un'elencazione indicativa e non tassativa dei compiti dirigenziali, tra cui sottolineiamo: gli atti di gestione finanziaria delle entrate e delle spese compresa l'assunzione di impegni; gli atti di amministrazione e gestione del personale (ad esempio la verifica e l'organizzazione del lavoro, l'assegnazione del personale alle funzioni, l'individuazione del responsabile del procedimento, la determinazione del carico di lavoro, il conferimento e la revoca di incarichi alle posizioni organizzative, ecc.), la stipulazione di contratti, la responsabilità sulle procedure d'appalto e di concorso, ecc.

Il responsabile della struttura è preposto alla direzione della struttura unica e dello Sportello Unico. Non esiste, si è già detto, differenza tra il responsabile della struttura ed il responsabile dello Sportello Unico dal momento che la struttura si identifica con lo Sportello Unico di cui costituisce l'apparato operativo e provvedimentale, pertanto il responsabile dell'uno è anche responsabile dell'altro. Il responsabile della struttura è un funzionario al quale ai sensi degli artt. 107 e 109 del Tuel sono attribuite le funzioni dirigenziali.²²

Il responsabile della struttura è responsabile dell'intero procedimento per il rilascio delle autorizzazioni in materia di attività produttive, fermo restando la possibilità di nominare altri addetti

²⁰ Tuttavia nei piccoli Comuni, privi di personale con qualifica dirigenziale, il ruolo del responsabile di servizio è svolto dai funzionari o dagli impiegati di qualifica apicale (cioè i più alti in grado nei loro settori), ed ai quali è riconosciuta una apposita indennità per le maggiori responsabilità a cui vanno incontro (ai sensi della legge 16 giugno 1998, n. 191).

²¹ Spettano, inoltre, ai dirigenti tutti i compiti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno (e non sono per legge o per statuto assegnati agli organi di governo, al segretario o al direttore generale) nel perseguimento degli obiettivi assegnati utilizzando le risorse attribuite dagli organi di direzione politica dell'ente, attraverso il Piano Esecutivo di Gestione o il Piano Risorse Obiettivi, nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, entrambi adottati dalla Giunta Comunale all'inizio di ogni anno. La conseguenza è che i dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, dell'efficienza e dei risultati sulla gestione, in relazione agli obiettivi programmati, e della correttezza amministrativa.

²² La nomina del responsabile della struttura spetta al Sindaco, nel caso di Sportello istituito presso un unico Comune. Se invece lo Sportello Unico è stato istituito da più Comuni associati tra loro, la designazione verrà d'intesa tra i Sindaci. Similmente, se lo Sportello viene istituito da parte della Comunità montana, il responsabile verrà individuato dal Presidente della Comunità montana.

della struttura responsabili del procedimento o di fasi sub-procedimentali o di adempimenti istruttori. In ogni caso, continua ad esercitare un'attività di supervisione e di coordinamento²³.

Il responsabile della struttura ha, inoltre, il compito di ordinare la riduzione in pristino a spese dell'impresa, qualora, successivamente all'inizio dei lavori per la realizzazione dell'impianto, sia accertata la falsità di una delle autocertificazioni prodotte, fatti salvi i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzioni o integrazioni, disponendo contestualmente la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica, previa comunicazione all'interessato.

La legge 241/90 regola la figura del responsabile del procedimento inteso come colui cui è affidata la gestione del procedimento amministrativo, sancendo l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di determinare per ciascun tipo di procedimento, il responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale. Anche nell'ambito delle attività dello Sportello Unico si deve procedere alla determinazione e nomina del responsabile del procedimento unico che, ai sensi dell'art. 107, c. 3, del Tuel, deve rivestire la qualifica dirigenziale.

Spetta al responsabile del procedimento indire la conferenza di servizi qualora siano decorsi inutilmente i termini entro cui le amministrazioni sono tenute a far pervenire atti e pareri. Spetta inoltre al responsabile del procedimento rigettare l'istanza qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico o comunque richieda una sua variazione (art. 5 D.P.R. 447/98). Qualora, in sede di esame della domanda, la struttura ravvisasse la falsità di alcune delle autocertificazioni, salvo i casi di errore od omissione materiale suscettibili di correzioni o integrazioni, compete al responsabile del procedimento trasmettere immediatamente gli atti alla Procura della Repubblica, dandone comunicazione all'interessato²⁴.

Il responsabile del procedimento individuato dal regolamento ha le competenze e le responsabilità amministrative, penali, contabili e civili che derivano da tali competenze: tali responsabilità non si estendono ai vari atti, che rimangono nella competenza delle Pubbliche Amministrazioni alle quali sono stati assegnati da norme specifiche.

²³ Infatti, ai sensi dell'art. 5 della legge 241/90, il dirigente di ciascuna unità organizzativa assegna, a se stesso o ad altro dipendente dell'unità, la responsabilità del procedimento; finché non sia stata effettuata tale assegnazione, responsabile del procedimento è il funzionario preposto all'unità organizzativa.

²⁴ Se, invece, si è visto, la falsità delle autocertificazioni viene riscontrata successivamente all'inizio dei lavori, tale compito spetta al responsabile della struttura.

La figura del responsabile della struttura e del responsabile del procedimento possono coincidere nella stessa persona²⁵.

3. L'amministrazione delle spese e dei diritti di istruttoria

Una delle cause che ha notevolmente ritardato la realizzazione e l'organizzazione dello Sportello Unico è rappresentata dalla questione relativa alla distribuzione, tra le amministrazioni coinvolte, delle entrate connesse allo svolgimento dei compiti e delle funzioni amministrative riguardanti le attività richieste dalla legge per ottenere le autorizzazioni necessarie all'avvio di un impianto produttivo. Per tale motivo, il nuovo art. 10 del D.P.R. 447/98, interamente sostituito dal D.P.R. 440/00, ha mirato a risolvere la situazione descritta concentrando nella struttura il compito di provvedere alla riscossione delle spese e dei diritti di segreteria imposti dalle leggi statali e regionali, nella misura del 50% nel caso di procedimenti mediante autocertificazione, e a tariffa piena in tutti gli altri casi²⁶. Inoltre, spetta alla struttura anche il compito, una volta riscossi i diritti e le spese, di riversarli *pro quota* alle altre amministrazioni intervenute, a condizione però che abbiano rispettato i termini procedurali previsti. Tale norma ha introdotto una sorta di sanzione di inefficienza a carico delle amministrazioni non in grado di osservare i tempi scanditi dal D.P.R. n. 447/98, le quali non potranno recuperare i costi delle indagini comunque compiute che saranno, pertanto, da considerarsi completamente a loro carico.

Infine, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 10, il Comune (o i Comuni associati) può istituire diritti di istruttoria in relazione all'attività propria della struttura responsabile del procedimento nella misura stabilita da leggi regionali allo scopo di coprire i costi affrontati dalla struttura nell'espletamento delle funzioni demandate. Inoltre, i comuni possono prevedere, in relazione all'attività svolta dalla struttura unica, la riscossione di diritti di istruttoria, nella misura stabilita con delibera del consiglio comunale, con l'avvertenza che la misura di tali diritti, sommata agli oneri delle amministrazioni che

²⁵ Le altre risorse umane a disposizione dello Sportello Unico dipendono dalla "divisione del lavoro" interna agli uffici, infatti, ad esempio, può essere nominato un coordinatore di Sportello Unico, alle dirette dipendenze del responsabile della struttura, che coordina il complesso dei servizi di una sede Suap, nel caso di gestione associata decentrata; poi gli istruttori di procedimento unico, ovvero operatori di Sportello a cui è affidata l'istruttoria di uno o più procedimenti unici o di loro fasi; gli istruttori amministrativi, che si occupano degli aspetti amministrativi, ecc.

²⁶ Il differente importo delle spese dovute nel caso di procedimento mediante autocertificazione e semplificato si giustifica col fatto che mentre il primo tipo di procedimento implica un'attività eminentemente di verifica da parte della struttura e delle amministrazioni di cui essa intende avvalersi, il secondo tipo, invece, comporta una ben più dispendiosa attività di studio circa la realizzabilità dell'insediamento produttivo.

hanno svolto attività istruttorie e all'imposta di bollo²⁷, non può eccedere quella complessivamente posta a carico dell'interessato precedentemente all'entrata in vigore del decreto del D.P.R. 447/98, come modificato ed integrato dal D.P.R. 440/00.

Il principio di unicità viene, in tal modo, esteso anche alla materia delle spese e dei diritti di istruttoria, riscossi e ridistribuiti tra la pluralità delle amministrazioni coinvolte dall'apparato responsabile dell'intero procedimento.

Per la riscossione delle spese e dei diritti, previsti da disposizioni di leggi statali e regionali vigenti, da parte della struttura responsabile del procedimento unico e al conseguente versamento dei diritti e delle spese riscosse alle amministrazioni che abbiano svolto attività istruttoria, può essere adottata una delle due soluzioni:²⁸

- individuazione di un "agente contabile" all'interno della struttura unica (che regola le proprie attività sulla base di un regolamento) tenuto alla resa del conto al termine dell'esercizio (e divenendo anche soggetto alla giurisdizione della Corte dei Conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti) all'Ente locale entro due mesi dal termine dell'esercizio finanziario (art. 233, Tuel). Per la gestione transitoria delle risorse, si può ipotizzare, l'utilizzo di un conto corrente intestato al Comune, a disposizione dell'agente contabile. Inoltre, devono essere previsti i tempi in cui l'agente contabile provvede a versare al Tesoriere del proprio Ente i diritti di competenza di quest'ultimo con periodiche chiusure dei conti.
- fare entrare in bilancio la contabilità relativa alla gestione dello Sportello Unico nel rispetto del principio dell'universalità sancito all'art. 162 (Principi di bilancio) del Tuel. In questo caso ogni Ente che interviene in istruttoria, dovrebbe procedere alla determina di impegno, alla liquidazione e all'emissione del mandato di pagamento per le attività svolte.

4. La gestione dello Sportello: forma singola o associata?

L'intera disciplina in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive si limita soltanto a prevedere un obbligo per il Comune di provvedere all'istituzione della struttura (in senso lato e, quindi, comprensiva dello Sportello Unico) affidando invece al potere organizzativo dell'Ente la scelta delle modalità di gestione dello stesso, dal momento che i Comuni, nell'esercizio delle funzioni

²⁷ In particolare, dal punto di vista fiscale è richiesta un'unica marca da bollo sull'istanza rivolta allo Sportello Unico, anche se devono essere attivati più procedimenti (permesso di costruire, prevenzione incendi, ecc.), così come è dovuta la marca da bollo sul provvedimento autorizzatorio finale.

²⁸ Cfr. APPONI, C., PETRUCCI, A. (2003), (a cura di), *Elementi di management dello Sportello Unico per le Attività Produttive*, Istituto Guglielmo Tagliacarne, Roma.

che devono svolgere attraverso l'istituzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive, sono liberi di autorganizzarsi²⁹.

Le forme di gestione che possono essere adottate dal Comune nell'organizzazione dello Sportello sono:

1. singola per ciascun Comune;
2. associata fra Comuni, ma anche con altri enti locali (Province, Comunità Montane);
3. in convenzione con le Camere di Commercio;
4. da concordare con altre PP.AA. e/o altri enti pubblici per lo svolgimento di singoli atti istruttori;
5. affidamento al soggetto pubblico responsabile del patto territoriale o del contratto d'area.

Il Comune, dunque, può procedere alla realizzazione dello Sportello, sostanzialmente, in tre differenti modi: autonomamente, associandosi con altri Enti Locali o delegando un'amministrazione pubblica mediante convenzione.

La propensione verso l'una o l'altra forma di gestione dipenderà da diversi fattori tra i quali: la dimensione demografica, le condizioni socio-economiche, una prassi esistente o assente di cooperazione fra comuni limitrofi, la presenza di enti di servizio sovracomunali (associazioni, patti territoriali, ecc), l'esistenza di istituzioni leader, la disponibilità di risorse umane, strumentali e finanziarie degli Enti Locali, ecc.

La forma di gestione singola si ha nel caso in cui un Comune esercita singolarmente le funzioni ad esso attribuite dal D.P.R. 447/98, assumendosi la responsabilità di condurre da solo l'intero procedimento. L'Ente Locale, quindi, deve, modificando il proprio regolamento di organizzazione, costituire la struttura collocandola presso un ufficio o un settore preesistente ovvero dare vita *ex novo* ad un'autonoma struttura istituita *ad hoc*. Spetta, inoltre, al Comune la promozione del proprio territorio e la diffusione dell'informazione all'utenza sui servizi offerti dal Suap.

La gestione singola presenta il vantaggio del governo diretto del cambiamento e della visibilità del Comune nei confronti delle imprese, mentre presenta lo svantaggio delle diseconomie di scala e organizzativa, specie se l'ente è di piccole dimensioni. Infatti, l'aspetto negativo è dato principalmente dai maggiori costi, in termini di risorse umane e strumentali, affrontati dalla struttura unica, che non sempre sono compensate da un adeguato flusso di richieste di investimenti sul

²⁹ Tale "libertà" che deriva ai Comuni dal principio di autonomia organizzativa degli Enti Locali, conferma, altresì, il carattere flessibile del disegno normativo in materia di Sportello Unico, lasciando intravedere una precisa *ratio* ispiratrice: quella in virtù della quale il Comune deve essere in grado di dare alla struttura la veste organizzativa più consona alle caratteristiche della realtà istituzionale ed economica in cui dovrà operare.

territorio. Dal momento che tutte le attività e i costi di gestione della struttura gravano sul singolo Comune distogliendo risorse preziose da altri settori, nei Comuni di ridotte dimensioni ciò potrebbe comportare la mancanza di servizi ulteriori e di assistenza adeguata.

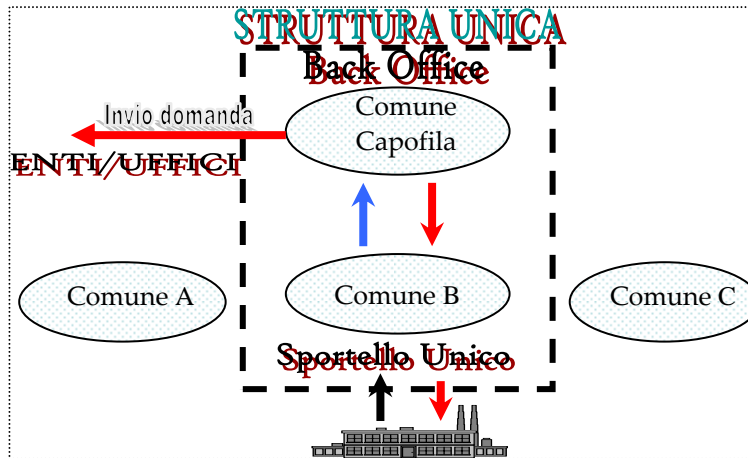
La forma di gestione associata, di conseguenza, si ha qualora un insieme di Comuni procedono insieme alla gestione delle funzioni dello Sportello Unico: si tratta di una “via di fuga” lasciata dalla normativa ai Comuni che non sono in grado o non reputano opportuno istituire una propria struttura (a causa delle ridotte dimensioni dell’Ente, o per mancanza di risorse economiche o di risorse organizzative sufficienti, ovvero ancora in considerazione dell’esistenza di caratteristiche comuni tra realtà socio-economiche del territorio di più amministrazioni locali). La forma di gestione associata quindi è scelta opportuna innanzitutto per i Comuni di piccole dimensioni che traggono dall’associazione una convenienza diretta rispetto ai budget limitati di cui di solito dispongono e alla carenza di risorse umane, infatti la ripartizione dei costi e delle attività consente, nella maggioranza dei casi, l’erogazione di un livello di assistenza e di servizi migliori³⁰, ma presenta lo svantaggio di delegare a terzi un compito che appare sempre di più come il *core business* dell’attività del Comune.

La gestione associata può essere realizzata sotto varie forme (in ottemperanza al principio di autonomia organizzativa dell’Ente Locale) che rientrano all’interno dei seguenti casi limiti: struttura associata accentrata e struttura associata decentrata.

Nella struttura associata accentrata (figura 2) più Comuni hanno, presso l’Ente capofila, un unico punto di riferimento e di interfaccia con l’utente (*front office*) e un unico punto di gestione del procedimento (*back office*). Sarà compito dell’unica struttura esistente acquisire dal Comune sul cui territorio si localizzerà l’impianto o che sia comunque territorialmente competente ogni atto di competenza. Spetta, inoltre, alla struttura unica accentrata seguire l’andamento del procedimento presso le varie Amministrazioni competenti, sollecitandole in caso di ritardo o di inadempimenti, indire la conferenza dei servizi e rilasciare le autorizzazioni amministrative di competenza dei diversi Comuni associati, così come svolgere funzioni di consulenza ed assistenza sia ai Comuni associati per la standardizzazione delle procedure (iter, tempi di rilascio dell’atto finale, modulistica, architetture informatiche, ecc.) che agli operatori economici sulle opportunità esistenti sul territorio.

³⁰ La normativa non indica espressamente lo strumento giuridico da utilizzare per la realizzazione in forma associata dello Sportello Unico, a differenza di quanto avviene con riferimento all’ipotesi di associazione con la Camera di Commercio per la quale è prescritto il ricorso alla convenzione (art. 24, c. 3, D.Lgs. n. 112/98). La scelta degli Enti Locali interessati alla costituzione dello Sportello sovracomunale, in genere, cade su una delle due figure associative di tipo funzionale previste nel Tuel, e cioè sulla convenzione o sul consorzio, tuttavia, dal momento che il consorzio presenta alcune rigidità organizzative che mal si conciliano con la flessibilità e l’efficienza cui lo Sportello Unico deve tendere, è preferibile adottare lo strumento della convenzione. Di questi e gli altri strumenti di cooperazione, si dirà oltre.

Figura 2 – La struttura associata accentrata

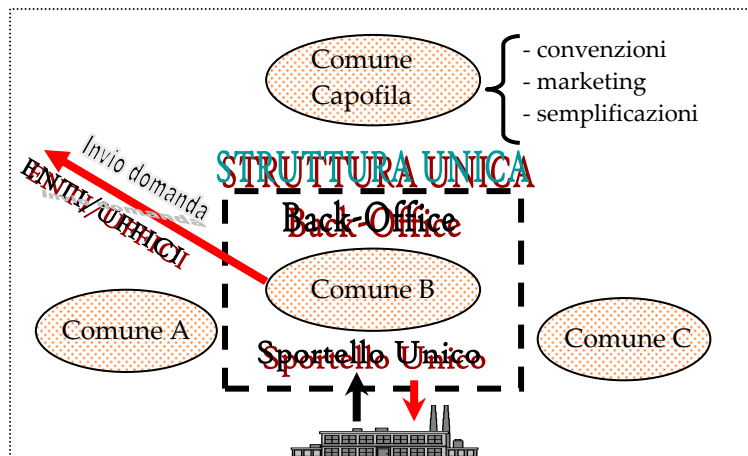


Fonte: Nostra elaborazione

Nella struttura associata decentrata (figura 3) il *front office* ed il *back office* vengono istituiti presso ogni Comune, lasciando alla struttura dell'ente capofila il compito di curare la promozione del territorio, la semplificazione ed omogeneizzazione della modulistica, ecc.

Diversamente invece nella struttura associata decentrata, le funzioni di *front office* e *back office* sono esercitate dalle strutture presenti presso ogni Comune dell'associazione.

Figura 3 – La struttura associata decentrata



Fonte: Nostra elaborazione

Nella gestione associata assume importanza la Conferenza dei Sindaci, organo al quale è demandato la scelta degli indirizzi politici che coinvolgono più Comuni e la scelta delle modalità di ripartizione fra tutti i Comuni associati del contributo economico e di risorse umane da conferire, nonché la definizione degli accordi di programma, delle intese o delle convenzioni con gli altri Enti.

Una soluzione tra la forma singola e quella associata potrebbe essere quella mista, ad esempio costituire Sportelli Unici in tutti i Comuni per gli impianti semplici e uno Sportello Unico di area (comprensoriale) che gestisce i procedimenti relativi agli insediamenti complessi, nonché la funzione di promozione.³¹

Infine, il terzo modello organizzativo di Sportello Unico che ha carattere residuale, si ha nei casi in cui il Comune provvede alla sua realizzazione o convenzionandosi con la Camera di Commercio oppure facendo coincidere la struttura con il soggetto gestore di un patto territoriale o di un contratto d'area³².

Il Comune può coinvolgere la Camera di Commercio nella realizzazione dello Sportello Unico nel caso in cui risulti opportuno beneficiare dell'esperienza e delle capacità sviluppate dal sistema camerale proprio nell'esercizio di funzioni di ausilio e di supporto agli operatori economici. Da questo punto di vista le Camere possono essere considerate come terminali di informazioni o come fornitori di *know how* per la formazione del personale comunale sull'uso degli strumenti informatici e sulle procedure di inserimento dati e rilascio della modulistica.³³

Viceversa, in caso di partecipazione dell'Ente Locale ad uno strumento di programmazione negoziata, ragioni di opportunità e di semplificazione funzionale e organizzativa consigliano di far coincidere la struttura con l'ente gestore del patto o del contratto, considerato che tale ultimo soggetto svolge un ruolo rilevante, anche di tipo autorizzatorio, al fine di favorire l'attuazione dello sviluppo territoriale del sistema economico locale.

La scelta della configurazione dello Sportello Unico implica valutazioni non solo di tipo organizzativo all'interno dell'Ente Locale, ma anche adeguate al contesto sociale ed economico del territorio, nonché alle caratteristiche istituzionali e politiche dell'ente. Da questo punto di vista, il compito del Comune non si esaurisce nella semplice scelta di uno dei modelli indicati, ma si sostanzia in ulteriori interventi organizzativi finalizzati a rendere la struttura realizzata idonea ad esercitare le funzioni ad essa affidate. Ad esempio, la scelta del modello di gestione singola implica un intervento

³¹ Cfr. FACCHINI, C. (1999), *Lo Sportello Unico per le Attività Produttive*, IPSOA, Milano.

³² I patti territoriali ed i contratti d'area accordi tra soggetti pubblici e privati diretti alla promozione dello sviluppo economico locale.

³³ Tale ruolo, tra l'altro, viene confermato anche dall'accordo 1 luglio 1999 da parte della Conferenza Unificata con il quale si è sottolineata l'opportunità che le Camere di Commercio mettano a disposizione la loro esperienza in materia di reti informatiche e telematiche attraverso apposite convenzioni con i Comuni.

regolamentare sul sistema delle competenze interne all'amministrazione locale, con l'obiettivo di evitare sovrapposizioni tra la struttura e gli altri uffici dell'ente competenti ad adottare atti endoprocedimentali, così come la scelta del modello di gestione associata implica uno sforzo progettuale nella definizione, all'interno della convenzione che la istituisce, della complessa rete di rapporti tra più istanze amministrative che inevitabilmente si verranno a creare; infine la scelta dell'ultimo dei modelli non si traduce nel trasferimento dello Sportello Unico e delle responsabilità presso la Camera di Commercio o l'ente gestore dello strumento di programmazione negoziata, dal momento che il Comune ha il "dovere" di relazionarsi con la struttura decentrata e adottare i provvedimenti di competenza comunale.

*"Quindi, se l'ampia flessibilità caratterizzante il disegno strutturale disciplinato nella normativa in materia di Sportello Unico, da un lato, appare rispettosa dell'autonomia organizzativa dell'Ente Locale, dall'altro, implica necessariamente un preciso dovere di sfruttare tale elasticità al fine di modellare la struttura a seconda delle caratteristiche istituzionali"*³⁴.

4.1 I modelli associativi: generalità

Le ridotte dimensioni demografiche e territoriali dei Comuni, con la conseguente inadeguatezza degli apparati burocratici e dei mezzi finanziari, si è detto, rappresentano un reale impedimento ad una gestione efficiente dei servizi essenziali e non di rado costituiscono un ostacolo insormontabile all'assunzione di ulteriori funzioni.

Al fine di favorire l'espletamento più economico ed efficiente dei compiti istituzionali soprattutto da parte dei piccoli Comuni, il legislatore³⁵ ha preordinato quattro diversi strumenti istituzionali, ciascuno con proprie caratteristiche e attitudini: la convenzione e l'accordo di programma, corrispondenti ad una logica prevalentemente organizzativa e di cooperazione; il consorzio e l'unione di comuni, in cui è più marcato il profilo istituzionale e la finalità associativa.

Il processo di cooperazione intercomunale, qualunque sia la forma scelta dai Comuni per la sua realizzazione, si pone, dunque, la finalità di consentire ai singoli Enti di migliorare e, in molti casi, di mantenere una qualità di servizi adeguata alle esigenze delle cittadinanze.

L'art. 30 del Tuel disciplina la convenzione tra Enti Locali come forma di accordo organizzativo cui accedono gli Enti Locali al fine di collaborare, tramite il coordinamento gestionale nell'esercizio di

³⁴ Cfr. PIPERATA, G. (2002), *Profili organizzativi dello Sportello Unico per le Attività Produttive* in GARDINI, G., PIPERATA, G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: lo Sportello Unico per le Attività Produttive*, Giappichelli, Torino.

³⁵ Cfr. artt. 30-35 Tuel.

funzioni, servizi e attività, con il concorso finanziario e nel rispetto degli indirizzi di tutti, senza che sia necessario realizzare una nuova e stabile struttura organizzativa dotata di personalità giuridica.

La convenzione è uno strumento giuridicamente non complesso (dal momento che sostanzialmente è necessario un accordo raggiunto tramite l'autorizzazione e l'approvazione da parte dei Consigli degli enti interessati) e, proprio per tale motivo, è quello maggiormente diffuso nelle esperienze locali.

Le principali caratteristiche delle convenzioni possono essere così elencate:

- utilizzo congiunto del personale, laddove siano richieste particolari professionalità non presenti in alcuno degli enti partecipanti;
- rafforzamento dell'azione amministrativa, infatti la cooperazione viene realizzata all'interno delle Amministrazioni, organizzando soluzioni comuni ai problemi di funzionamento con progetti mirati o altre metodologie innovative;
- cooperazione per singoli progetti, dal momento che attraverso lo strumento della convenzione è possibile stabilire una cooperazione finalizzata ad un progetto di interesse generale ma delimitato nelle finalità (le finalità indicate nell'atto contrattuale devono essere specificate), che può anche richiedere temporaneamente una struttura apposita e la collaborazione di professionisti esterni.

Nell'atto contrattuale, sottoscritto dai legali rappresentanti degli enti partecipanti, devono essere chiaramente precisati:

- gli scopi ovvero le funzioni e i servizi da gestire in maniera coordinata o da affidare agli uffici comuni che nel caso dello Sportello Unico consistono nel coordinamento, da parte di un unico servizio a favore di più Enti, della struttura chiamata alla gestione delle funzioni amministrative relative agli insediamenti produttivi;
- la durata che deve essere limitata nel tempo;
- i rapporti finanziari intercorrenti tra i contraenti per stabilire tariffe o canoni diretti a coprire i costi di esercizio;
- le regole di gestione tramite l'individuazione, all'interno dei partecipanti, dell'ente coordinatore;
- le forme di consultazione per consentire agli enti di verificare, da una parte, l'andamento del servizio e, dall'altra, le eventuali possibilità di un suo potenziamento e miglioramento;
- il numero e la qualifica dei dipendenti che, pur mantenendo il loro rapporto giuridico ed economico con il proprio ente, opereranno nella costituenda organizzazione, secondo i programmi e le disposizioni operative del suo responsabile;

- le dotazioni di mezzi strumentali con i quali ciascun ente concorre.

L'accordo di programma, tra le forme di cooperazione previste, assume un ruolo di primo piano in quanto teso ad eliminare i “tempi morti” che caratterizzano gli interventi di opere o di programmi di notevole complessità e che, pertanto, coinvolgono più livelli di governo (Comuni, Province, Regioni, Amministrazioni dello Stato, ecc.). Analogamente alla convenzione, l'accordo di programma rappresenta uno strumento di cooperazione ma se ne differenzia, appunto, per la maggiore estensione dei soggetti pubblici che possono essere coinvolti. L'oggetto dell'accordo è individuato dal legislatore, si è detto, nella realizzazione di opere, di interventi, ecc. che richiedono per la loro completa realizzazione l'azione integrata e coordinata di più soggetti pubblici (art. 34 Tuel). L'accordo consiste nel consenso unanime dei rappresentanti delle amministrazioni con la precisazione che se entro tre anni le opere non hanno avuto inizio, la dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza, che consegue all'approvazione dell'accordo, cessa di avere efficacia.

I consorzi sono strutture associative dotate di personalità giuridica, costituite dagli Enti Locali per la gestione associata di uno o più servizi o funzioni (art. 31 Tuel).

Il consorzio si costituisce per mezzo dell'approvazione, da parte dei componenti dei consigli degli enti interessati, di una convenzione tra gli enti partecipanti (che deve precisare i fini e i reciproci rapporti finanziari, individuando le quote di partecipazione di ciascuno e quindi il “peso” da attribuire nell'assemblea al voto dei legali rappresentanti degli Enti) e dello statuto del consorzio stesso a maggioranza assoluta. La convenzione, vero atto costitutivo del consorzio, disciplina le nomine e le competenze degli organi consortili, mentre lo Statuto deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi. Appare evidente l'organizzazione “strutturata” del consorzio che presiede specifici organi rappresentativi dei diversi enti consorziati, ovvero l'Assemblea del Consorzio, composta dai Sindaci e dai Presidenti dei Comuni o delle Province partecipanti. L'Assemblea elegge il Consiglio di Amministrazione e approva gli atti previsti dallo Statuto.

Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, e non necessariamente appartenenti alla stessa Provincia, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni e di erogare servizi di loro competenza³⁶ (art. 32 Tuel). Un ruolo certamente di

³⁶ Da una ricerca condotta in Italia, è emerso che i servizi maggiormente gestiti in forma associata, attraverso la costituzione di unioni di Comuni, sono la polizia municipale, i servizi sociali, le RSU, i servizi scolastici, considerati evidentemente quelle necessità di più agevole e rilevante realizzazione in forma associata. Minore, ma in aumento, è il conferimento dei servizi tecnici, ambientali, di tesoreria, catasto, in quanto necessitano di un più avanzato livello di organizzazione e di risorse quali ad esempio, ma non a caso, quelle legate allo sviluppo dell'informatizzazione, fondamentale elemento di crescita nei processi in esame. In aumento si riscontrano, inoltre, i settori tributi, Sportello Unico per le Attività Produttive e contabilità.

Cfr. ANCIFORM – FORMEZ (2002), *Indagine conoscitiva sulle Unioni di Comuni*, Roma.

rilievo nel favorire la nascita delle unioni di Comuni è giocato dalle Regioni, infatti, a livello regionale, è stabilito che, per favorire l'esercizio associato delle funzioni nei Comuni più piccoli, devono essere individuati i livelli ottimali di esercizio delle stesse.

I Consigli dei Comuni partecipanti approvano l'atto costitutivo e lo Statuto dell'unione, individuandone gli organi e le modalità per la loro costituzione, nonché le funzioni da svolgere e le relative risorse quindi, c'è la possibilità di "costruire" l'unione secondo le esigenze riscontrate da parte delle rappresentanze delle realtà locali e quindi delle rispettive cittadinanze. Il Presidente dell'unione deve essere scelto tra i Sindaci dei Comuni interessati, mentre per gli altri organi si rinvia all'autonomia decisionale degli enti interessati purché siano garantite le minoranze e si attinga, evidentemente, da rappresentanti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati. L'unione ha potestà regolamentare nella disciplina della propria organizzazione che, coerentemente, dovrà tener conto della vastità del territorio e della popolazione di riferimento nonché delle diversità delle esigenze intercomunali da ciò derivanti. I principi previsti per l'ordinamento dei comuni si applicano, in quanto compatibili, alle unioni. Infine ad esse competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi sui servizi ad esse affidati, richiamandosi anche al riguardo la suddetta potestà regolamentare.

5. Le relazioni di cooperazione con gli Enti Terzi

La normativa sullo Sportello Unico per le Attività Produttive prevedendo l'istituto del procedimento autorizzatorio unico, impone alle singole Amministrazioni di rapportarsi le une alle altre sia dal punto di vista sostanziale che della tempistica. Ne consegue che la gestione dei rapporti con gli Enti terzi è un aspetto fondamentale nella creazione e nel funzionamento dello Sportello dal momento che la loro attività è parte essenziale ed integrante del processo di erogazione dei servizi Suap, venendo, in tal modo, a condizionarne sia l'efficienza che l'efficacia³⁷, che dipendono, quindi, in modo determinante dalla cooperazione di tutte le pubbliche Amministrazioni coinvolte e dalla loro capacità di costante miglioramento.

Si tratta, a ben vedere, di relazioni che si instaurano tra organizzazioni indipendenti che, tuttavia, devono operare congiuntamente per realizzare un obiettivo comune.

³⁷ Per efficienza possiamo intendere la capacità dello Sportello di concludere il procedimento entro i termini prefissati, laddove l'efficacia viene identificata con la soddisfazione del bisogno espresso dall'utente ovvero l'intervento per la cui realizzazione si è rivolto allo Sportello.

Le organizzazioni indipendenti nel realizzare un obiettivo comune diventano, perciò, interdipendenti: quando vi è un legame di interdipendenza tra due o più soggetti, bisogna ricorrere a forme di coordinamento.³⁸

Tali brevi considerazioni fanno emergere l'esigenza, in riferimento allo Sportello Unico, di definire sia le relazioni che lo stesso intrattiene o può intrattenere con l'esterno sia i meccanismi di coordinamento necessari al funzionamento di tali relazioni.

Le relazioni che lo Sportello Unico instaura con gli Enti terzi riguardano sia quelli coinvolti nel procedimento autorizzatorio (relazioni di livello orizzontale), sia quelli gerarchicamente superiori che svolgono funzioni di coordinamento (relazioni di livello verticale).

Il ruolo degli Enti di livello gerarchico superiore, costituiti principalmente dalle Province e dalle Regioni, riguarda la predisposizione delle condizioni che consentono allo Sportello ed agli Enti coinvolti nel procedimento unico di operare e si sostanzia essenzialmente nella preparazione di accordi quadro (una tipologia di meccanismi di coordinamento) per disciplinare il rapporto degli uffici comunali con le Amministrazioni esterne. Del ruolo della Regioni e delle Province si è già detto. Si richiamano alcuni concetti. Le Regioni:

- forniscono informazioni ed assistenza alle imprese;
- monitorano lo stato di attuazione degli Sportelli sul territorio;
- favoriscono programmi di formazione per gli addetti agli Sportelli;
- predispongono criteri per l'individuazione delle aree destinate all'insediamento delle attività produttive e delle iniziative a supporto dell'imprenditorialità, ecc.

Anche le Province possono svolgere un ruolo molto importante nella definizione degli ambiti territoriali, delle politiche di intervento e pianificazione territoriale ed urbanistica dal momento che sono maggiormente vicine al territorio ed alle esigenze degli Enti Locali che ne fanno parte, per cui alcune funzioni dell'Ente Locale possono essere demandate alle Province laddove da tale decentramento derivino vantaggi sostanziali in applicazione al principio di sussidiarietà.

La ripartizione dei compiti tra i vari attori istituzionali, all'interno del territorio regionale, conduce alla costituzione di un sistema a rete in cui vengono identificati:

1. il nodo strategico centrale che è la Regione;
2. i nodi principali costituiti dalle Province e

³⁸ Cfr. CROWSTON, K. (1994), *A taxonomy of organizational dependencies and coordination mechanism*, Centre for Coordination Science.

3. i nodi secondari ovvero gli Sportelli Unici oppure il Comune capofila nel caso di gestione associata.

Per il funzionamento dell'intero sistema, è necessario che ciascun nodo svolga il proprio ruolo.

Le relazioni interistituzionali di livello verticale sono, molto spesso, si è detto, la base su cui vengono attivate le relazioni interistituzionali di tipo orizzontale tra Comune e:

- Prefettura;
- Azienda Sanitaria Locale;
- Vigili del Fuoco;
- Agenzia Regionale Per l'Ambiente;
- Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro;
- Ispettorato del Lavoro;
- Sovrintendenza per i Beni Culturali, Ambientali ed Architettonici;
- Camera di Commercio, ecc.

Le relazioni interistituzionali, di cui si è parlato sin ora, sono quelle di tipo diretto, tuttavia il Suap può intrattenere anche relazioni interistituzionali di tipo indiretto, ad esempio relazioni interistituzionali di finanziamento avviabili, ad esempio, nei confronti dell'UE e quelle di collaborazione con le imprese, utenti dello stesso.

In particolare, in riferimento al secondo ordine di relazioni, possiamo dire che il rapporto dello Sportello con le Associazioni degli Industriali, degli Artigiani, dei Commercianti e dei Professionisti riveste un ruolo cruciale per l'erogazione dei servizi Suap dal momento che gli imprenditori si sono da sempre affidati, e quindi anche prima dell'istituzione dello Sportello unico, alle Associazioni al fine di ottenere servizi diversi delegando loro anche il rapporto con la Pubblica Amministrazione e divenendone, in tal modo, i principali clienti-utenti.

Tuttavia, l'atteggiamento delle Associazioni nei confronti dello Sportello non è omogeneo su tutto il territorio nazionale, infatti mentre alcune sono state *sponsor* della nuova istituzione, altre, soprattutto a livello locale, in diverse occasioni, hanno mostrato una certa titubanza perché considerato come un concorrente sul piano dei servizi di assistenza e consulenza che le Associazioni svolgono a favore delle imprese³⁹.

Il confronto dello Sportello Unico con le Associazioni degli Imprenditori o con le Camere di Commercio assume un significato di particolare rilevanza perché costituisce un modo per garantire un avvicinamento delle strutture pubbliche al mondo imprenditoriale, impegnando risorse ed energie

³⁹ Cfr. FACCHINI, C. (1999), *op. cit.*

al fine di mantenere l'azione amministrativa pubblica aderente ai bisogni reali dell'utenza, in quanto consente di cogliere le effettive aree di bisogno e le esigenze degli utenti e quindi di comprenderne le cause e la dinamica che possono dipendere da fattori:

- ✓ di ordine locale, quali i regolamenti, le modalità organizzative del Comune, la rete dei rapporti interistituzionali, ecc.;
- ✓ di ordine regionale e nazionale, quali, per esempio, la normativa.

Nel processo di erogazione dei servizi da parte dello Sportello Unico per le Attività Produttive le Associazioni dovranno passare dal ruolo di utenti separati al ruolo di clienti integrati fornendo un ordine di priorità alle criticità e alle disfunzioni dei servizi e delle procedure, nonché evidenziando i punti di forza in modo da fornire suggerimenti, proposte di collaborazione con gli operatori dello Sportello. In particolare, un'efficace azione di coordinamento con un'Associazione di Categoria può agevolare la gestione del procedimento unico in quanto l'accordo sottoscritto può, ad esempio, prevedere a carico dell'Associazione o Ente di Categoria, in contraddittorio direttamente con l'utente, un esame preliminare della documentazione richiesta per quel dato procedimento da attivare, allo scopo di verificare la medesima documentazione e quindi consentire una corretta predisposizione della pratica e del procedimento ufficiale. Questo esame preliminare formale può consentire alla struttura unica di recuperare tempo ricevendo una sorta di garanzia sulla completezza della documentazione richiesta e sulla corretta predisposizione degli elaborati necessari per iniziare l'attività istruttoria.

Attraverso un coinvolgimento dell'utenza mediante i propri organismi rappresentativi, al pari del caso della predisposizione e realizzazione della Carta dei Servizi⁴⁰, si garantisce un'efficacia e una rapidità di intervento dell'azione amministrativa dell'Ente pubblico territoriale attuando il principio di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini al processo di riforma della Pubblica Amministrazione.

5.1 La rete dello Sportello Unico

Va diffondendosi sempre più, come si può arguire, un nuovo modello organizzativo comunemente identificato come "organizzazione a rete" o *network* o sistema a rete sul presupposto che la risposta a determinati bisogni, in questo caso quello dell'impresa che vuole effettuare un intervento la cui competenza è in capo allo Sportello, è sempre meno affidata ad "entità unitarie" sul piano giuridico,

⁴⁰ La Carta dei servizi è un documento che ogni Ufficio della Pubblica Amministrazione è tenuto a fornire ai propri utenti. In esso sono descritti finalità, modi, criteri e strutture attraverso cui il servizio viene attuato, diritti e doveri, modalità e tempi di partecipazione, procedure di controllo che l'utente ha a sua disposizione. La Carta è lo strumento fondamentale con il quale si attua il principio di trasparenza, attraverso la esplicita dichiarazione dei diritti e dei doveri sia del personale, sia degli utenti.

economico e funzionale e sempre più ad una molteplicità di soggetti dotati di vario grado di autonomia ma tra loro legati da varie relazioni di interdipendenza che ne orientano l'azione verso un fine unitario.

Il modello "a rete" consente di conseguire un duplice vantaggio, infatti, da un lato, salvaguarda l'autonomia degli attori coinvolti e, dall'altro, crea sinergie tra gli stessi. Occorre, tuttavia, chiarire gli strumenti, le condizioni e le competenze professionali da garantire affinché esso funzioni in modo efficace. All'interno di tali strumenti rientrano, per esempio: una chiara e precisa identificazione dei soggetti che fanno parte della rete (delimitazione dei "confini" della rete); la specificazione dei rispettivi ruoli e funzioni; la definizione delle regole di funzionamento e specialmente delle responsabilità "funzionali" di ognuno rispetto agli obiettivi⁴¹, ecc.

Anche lo Sportello Unico per le Attività Produttive viene concepito come uno Sportello di rete (la rete della Pubblica Amministrazione locale), dal momento che si colloca al centro di una "rete di Sportello" per costituire la quale sono stati adeguatamente regolamentati: il coordinamento dei tempi e delle modalità di comunicazione e di trasferimento della documentazione necessario a garantire la conclusione del procedimento unico nei tempi massimi previsti dalla legge; la semplificazione, l'uniformazione e la razionalizzazione della modulistica e della documentazione da produrre per ottenere l'autorizzazione unica, nonché la previsione dei canali informativi per l'aggiornamento delle informazioni da fornire all'utente.

Una volta instaurate tali relazioni interistituzionali deve essere data loro una dimensione formale tramite l'individuazione di adeguati strumenti giuridici da utilizzare per definire tali accordi istituzionali.

Gli strumenti principali utilizzati dal Comune e dagli altri enti coinvolti nel procedimento unico al fine di regolare i rapporti reciproci e garantire la realizzazione effettiva del procedimento unico sono principalmente costituiti dai protocolli d'intesa⁴² e dalle convenzioni.

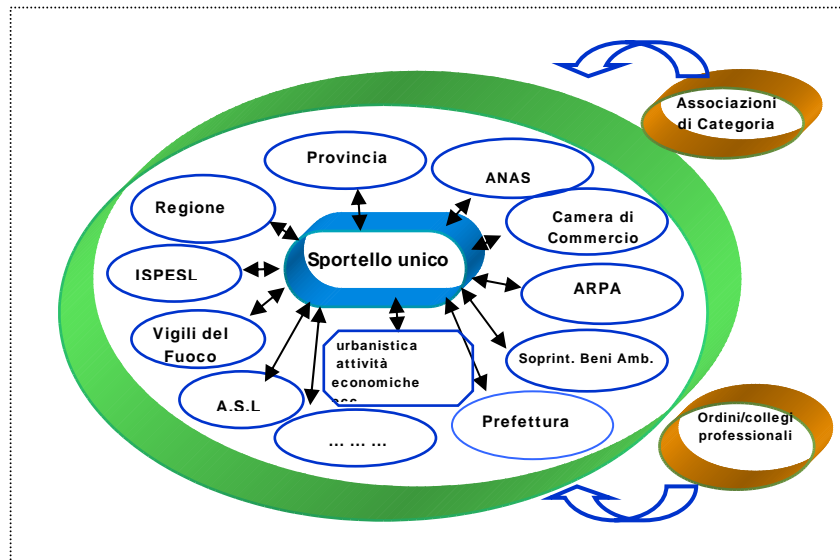
Le Amministrazioni partecipanti alle convenzioni o ai protocolli d'intesa possono impegnarsi a nominare uno o più responsabili o referenti per lo Sportello Unico, tuttavia la scelta di nominare un responsabile o referente è nella facoltà delle Amministrazioni firmatarie. Tali Amministrazioni

⁴¹ Cfr. BORGONOVÌ, E., (2000), *L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche* in Azienda Pubblica, n. 1; BORGONOVÌ, E., (2000), *Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete* in Azienda Pubblica n. 5; BORGONOVÌ, E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano.

⁴² Il protocollo d'intesa è un documento che ha lo scopo di rendere condivisi ai sottoscrittori i compiti e gli obiettivi del Suap. In generale è considerato un atto con cui viene raccolto l'accordo di massima rimandando a successive convenzioni *ad hoc* la regolamentazione specifica.

provvedono direttamente alla nomina sulla base del proprio ordinamento e delle disposizioni contrattuali sottoscritte.

Figura 4 – La rete dello Sportello Unico



Fonte: Formez (2006)

CAPITOLO TERZO

LA RIPROGETTAZIONE DEI PROCESSI PER AVVIARE IL PROCEDIMENTO UNICO

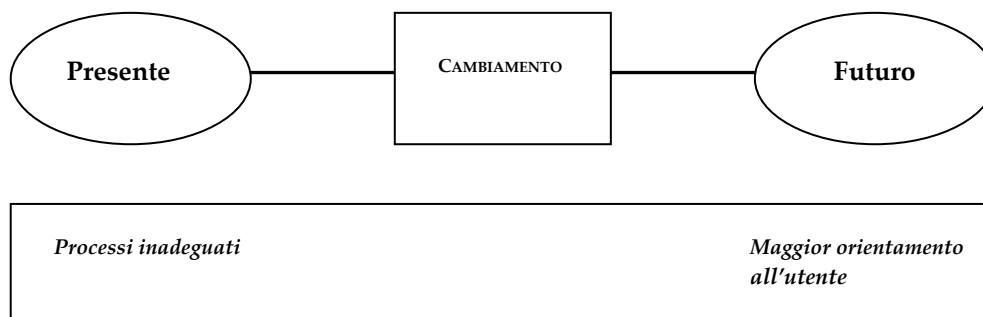
1. La necessità di riprogettare i procedimenti amministrativi comunali

Tra le implicazioni di carattere organizzativo a carico dei Comuni la normativa prescrive la riprogettazione dei procedimenti e la contestuale instaurazione di rapporti di collaborazione con gli Enti Terzi coinvolti allo scopo di “creare” il procedimento unico¹ generando una rottura e una ricomposizione di assetti amministrativi e di vincoli normativi tradizionali.

Non è solo la normativa, tuttavia, che spinge verso la riprogettazione dei processi, ma anche altri fattori tra i quali:

- le opportunità offerte dalle nuove tecnologie in merito alla possibilità di intervenire sullo svolgimento dei processi e sul loro funzionamento², ma, soprattutto
- le esigenze degli utenti: si tratta di casi in cui si rileva l’esistenza di una “domanda nuova” (per il Comune) che deve essere soddisfatta con il procedimento unico. Da questo punto di vista, l’azione del Comune deve essere non solo efficace, ma anche efficiente, tale da condurre alla situazione rappresentata in figura.

Figura 1 – Il cambiamento da attuare



Fonte: Carr – Johansson (1996)

¹ Cfr. paragrafo 2 del capitolo 2.

² Collegato a tale punto è anche il processo di *e-government*, al quale già si è accennato, che rende obbligatoria l’informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

Le imprese, infatti, con riferimento ai diversi ruoli che lo Sportello Unico può assumere ripongono le attese maggiori nei confronti della risoluzione dei problemi collegati alla lentezza delle procedure, alla complessità delle informazioni e delle documentazioni richieste, alla molteplicità degli interlocutori, all'incertezza e alla percezione di discrezionalità insita negli esiti finali dei procedimenti di autorizzazione,

La volontà di fornire un servizio alle imprese, realmente di supporto all'attività imprenditoriale, si è detto, deve rientrare all'interno della strategia/*mission* dell'Ente Locale nei confronti dello sviluppo locale³.

Da questo punto di vista, la riprogettazione dei processi è strettamente collegata agli obiettivi di semplificazione, in primo luogo, che l'Ente Locale vuole raggiungere secondo lo schema di seguito riportato.

Figura 2 – La ridefinizione strategia – processi



Fonte: Oriani (1995)

Partendo da obiettivi strategici ben definiti, il processo viene riprogettato per conseguire tali obiettivi. Si tratta di una relazione circolare dove la strategia dà le direttive ai processi per ridefinirsi all'emergere di nuove esigenze di questi.

2. L'oggetto della riprogettazione: i processi

Una volta stabilita la necessità di riprogettare i procedimenti amministrativi comunali, andiamo a vedere in che modo ciò può essere fatto concretamente.

³ Cfr. Capitolo 2.

Oggetto della riprogettazione sono i processi. Esistono diverse definizioni di processo. Volendo rintracciarne una comune a molte di esse, possiamo identificare il processo come una successione organizzata e strutturata di attività e di compiti⁴ tra loro interdipendenti (catena orizzontale di attività e di compiti, ovvero un flusso di lavoro svolto da chi è preposto all'esecuzione dell'attività o del compito), posta in essere con l'obiettivo di produrre, a partire da determinati input, uno specifico output⁵ che abbia valore per il cliente/utente⁶. Il cliente a cui è destinato l'output del processo può essere sia interno che esterno all'azienda.

Esistono diversi modi di rappresentazione grafica di un processo.

Uno di questi consiste nel rappresentarlo tramite un rettangolo circondato da quattro elementi, ognuno dei quali corrisponde ad un lato, che individuano le relazioni tra processi e tra questi e l'ambiente esterno al processo. Tali interazioni sono di due tipi: interazioni che entrano nel processo, agendo su di esso, ed interazioni che escono dal processo e che agiscono su altri processi, influenzandoli⁷. Le interazioni che entrano nel processo da sinistra costituiscono gli input alle attività, quelle provenienti dall'alto sono i vincoli, le istruzioni, le regole, le informazioni che condizionano lo svolgimento dell'attività, quelle provenienti dal basso sono le risorse, i mezzi utilizzati per svolgere le attività, mentre le interazioni che escono dal processo costituiscono gli output. Le attività che compongono un processo sono legate tra di loro da relazioni di interdipendenza e ciò si capisce bene dal fatto che uno specifico evento (input) dà inizio alla prima attività del processo, che, a sua volta, permette lo svolgimento delle successive, sotto il rispetto di alcuni vincoli (ossia istruzioni, regole, prassi, informazioni che ne condizionano lo svolgimento), che sono poste in essere dalle risorse (ovvero persone e strumenti) con l'obiettivo di pervenire al risultato del processo, ovvero l'output.

⁴ Il termine attività indica una sequenza di operazioni elementari una cui ulteriore scomposizione non sarebbe significativa nell'analisi organizzativo-gestionale di un processo. Il compito è un insieme di attività umane elementari necessariamente collegate, ad esempio il compito di un centralinista è quello di rispondere al centralino e smistare le telefonate, pertanto le attività sono 2: rispondere al centralino e smistare le telefonate.

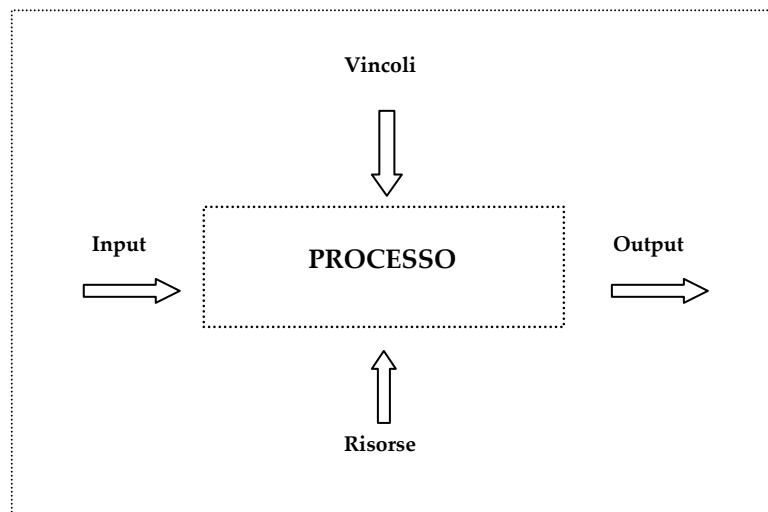
Cfr. ORIANI, G., MONTI, R. (1996), *La reingegnerizzazione dei processi aziendali* in COSTA, G., NACAMULLI RAOUL C. D. (a cura di), *Manuale di Organizzazione aziendale*, Utet Libreria, Torino.

⁵ Cfr. DAVENPORT, T. H. (1995), *Innovazione dei processi*, Franco Angeli, Milano.

⁶ Cfr. HAMMER, M., CHAMPY, J. (1993), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Harper Collins, New York, ed. ital. HAMMER, M., CHAMPY, J. (1994), *Ripensare l'azienda*, Sperling & Kupfer, Milano.

⁷ Si tratta di una delle tecniche di modellazione dei processi più usate a livello internazionale denominata IDEFx (Integrated computer aided manufacturing DEFinition method) per descrivere i sistemi di produzione al fine di ottenere un sostanziale incremento di produttività degli stessi mediante l'utilizzazione della tecnologia informatica.

Figura 3 – Una rappresentazione di processo



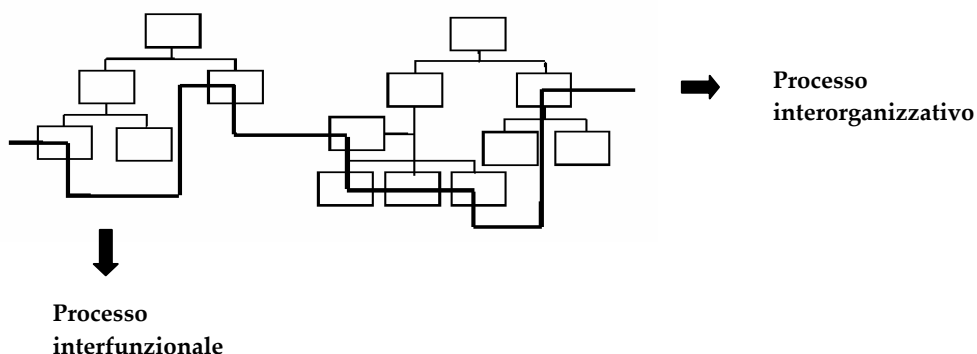
Fonte: Nostro adattamento da Berchi – Fontanazza (1991)

Il processo, nella maggior parte dei casi, non si identifica direttamente con la funzione che può essere intesa come un'aggregazione di uomini e di mezzi necessari per lo svolgimento di attività della stessa natura. Nelle aziende, sia private che pubbliche, la struttura organizzativa prevalente è quella per funzioni dal momento che consente di definire in modo relativamente semplice ed immediato i compiti da svolgere, le persone che ne sono responsabili, le risorse assegnate, le procedure da seguire. Ne deriva che secondo il criterio funzionale, l'azienda viene suddivisa nelle cosiddette unità organizzative funzionali, a loro volte suddivise in uffici, reparti, ecc.

Mentre la funzione è, dunque, composta da attività della stessa natura, il processo è formato da attività che, pur potendo avere natura diversa, sono finalizzate al raggiungimento dello stesso output, infatti, all'interno dello stesso processo ci sono normalmente attività che vengono svolte, nell'ambito della classica struttura funzionale, da funzioni (unità organizzative) diverse (processo interfunzionale) ed anche da strutture organizzative diverse (processi interorganizzativi). Proprio per tale caratteristica si parla di trasversalità dei processi rispetto alle funzioni: i processi "attraversano" le funzioni, ovvero diverse funzioni possono concorrere allo svolgimento di un unico processo⁸.

⁸ Il processo, in definitiva orizzontalizza il sistema organizzativo, la funzione, invece, tende a consolidarne l'assetto verticale, dal momento che assomma al suo interno un insieme di ruoli a cominciare dal livello strategico per proseguire con quello direzionale per concludersi con quello operativo.

Figura 4 - Trasversalità dei processi rispetto alle funzioni e alle strutture



Fonte: Aipa (1998)

Considerando i processi aziendali, l'organizzazione viene concepita in modo orizzontale, cioè come un insieme di catene orizzontali di attività finalizzate a predisporre il prodotto/servizio per il cliente. L'azienda viene, dunque, vista come un flusso di processi orizzontali (e non come un insieme di attività funzionali verticali) che consegue i propri risultati solo quando è ottimizzato il coordinamento del flusso di attività che genera l'output per il cliente. L'attenzione non deve limitarsi ai processi interaziendali, cioè non si deve pensare l'azienda come un'organizzazione dai confini fissi i cui processi sono chiaramente e stabilmente delimitati all'interno di questi confini, ma si deve porre l'attenzione ai più ampi processi interorganizzativi attraverso i quali viene predisposto il prodotto/servizio per il cliente e sui quali operano più aziende.

2.1 Processo e procedimento unico

Esiste un collegamento tra il concetto di processo e quello di procedimento amministrativo.⁹

Un procedimento amministrativo può essere definito come l'insieme di atti, individuati da norme, tra loro collegati e tendenti ad un unico atto conclusivo con rilevanza esterna: il provvedimento.

Riprendiamo una definizione di processo: *“un insieme di attività e di decisioni, finalizzato alla creazione di un output effettivamente domandato dal cliente e al quale attribuisce un valore ben definito”*.¹⁰

Procedimenti amministrativi e processi hanno in comune la trasversalità rispetto alle strutture amministrative, infatti come un procedimento può attraversare più amministrazioni e più servizi/uffici

⁹ Cfr. AIPA (1998), *La reingegnerizzazione dei processi nella Pubblica Amministrazione. Inquadramento e sintesi della metodologia*, Roma.

¹⁰ Cfr. BARTEZZAGHI, E., SPINA, G., VERGANTI, R., (1999), *Organizzare le PMI per la crescita*, Il Sole 24 Ore, Milano.

all'interno della stessa amministrazione, allo stesso modo, si è detto, un processo è trasversale rispetto alle strutture organizzative dell'amministrazione o degli uffici/strutture di amministrazioni diverse¹¹.

Se esiste tale collegamento tra processi e procedimenti amministrativi, allora anche il procedimento unico finalizzato al rilascio dell'autorizzazione all'attività produttiva non è che un processo, ovvero un insieme di procedure ed endoprocedimenti, di analisi e di decisioni finalizzato ad offrire all'utente il servizio di supporto all'avvio o alla trasformazione dell'attività imprenditoriale. Al risultato del processo, l'utente attribuisce un notevole valore.

Ciò che dà vita al procedimento unico, così come avviene per il processo, è l'input, ovvero condizioni fisiche ed informative per poter avviare il processo. Tali condizioni sono numerose e possono comprendere, per esempio: le informazioni e la documentazione (progetti, certificati ecc.) che l'utente deve allegare alla domanda, la modulistica, ecc.

Lo svolgimento dell'intero procedimento avviene nel rispetto di alcuni vincoli come per esempio le convenzioni con gli Enti Pubblici coinvolti (ASL, Provincia, Vigili del Fuoco, ecc.), la normativa nazionale, quella regionale, il regolamento edilizio, la disponibilità di banche dati ed archivi, ecc.

Le risorse umane e tecnologiche per svolgere le attività costituiscono un altro elemento del processo-procedimento unico: si fa riferimento alle persone e alle tecnologie necessarie per svolgere le attività e prendere decisioni, ovvero le professionalità dedicate a seguire le fasi del processo, il loro ruolo, le loro responsabilità e i rapporti, come per esempio il responsabile dello Sportello Unico, i tecnici istruttori, i referenti di settore, nonché i rapporti che questi ultimi hanno con il responsabile dello Sportello e con i loro capi settore. Le tecnologie, nel caso dello Sportello Unico, sono costituite soprattutto da *hardware* e *software* per raccogliere le informazioni, monitorare il procedimento, mettere in rete il Comune e la Pubblica Amministrazione locale.

Le fasi del processo-procedimento unico, ovvero la sequenza di attività e di decisioni che portano al raggiungimento dell'output, comprendono l'informazione all'utente, l'accoglimento della domanda, l'istruttoria, la raccolta dei pareri e dei singoli provvedimenti, oppure l'indizione della Conferenza di Servizi, l'audizione in contraddittorio, il rilascio dell'atto finale, ecc. Tali fasi a loro volta sono scomponibili in sub-fasi o attività svolte all'interno dei settori e degli enti coinvolti. Si pensi per esempio alle fasi necessarie per poter rilasciare il permesso di costruire: accettazione domanda,

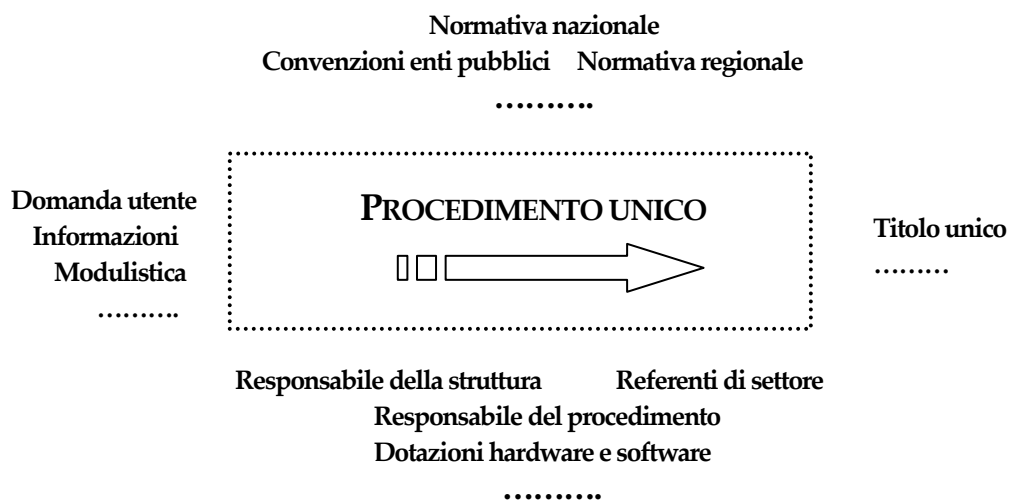
¹¹ Un processo è costituito generalmente da più procedure che sono, invece, un insieme di meccanismi e di regole di svolgimento delle attività spesso costituite da operazioni ed azioni routinarie, semplici nei contenuti e, che coinvolgono singoli dirigenti, dipendenti, funzionari dell'organizzazione, cioè singole persone e professionalità, più che funzioni, settori, unità organizzative. Le procedure sono, quindi, costituite da codificazioni di mansioni, compiti e comportamenti organizzativi da attuare nello svolgimento del lavoro.

verifica della documentazione, istruttoria tecnica, oppure alle attività che costituiscono il servizio di informazione all'utente attraverso la divulgazione di dépliant e prospetti informativi, contatti telefonici, appuntamenti, ecc. Le varie fasi che compongono il procedimento unico sono tra di loro interdipendenti, come avviene per le attività che compongono un processo. Tale interdipendenza può essere prevista dalla normativa, come è il caso del permesso di costruire, oppure essere frutto di scelte organizzative interne del Comune, come è il caso del pagamento di tasse ed oneri: ad esempio, direttamente presso il servizio finanziario oppure attraverso l'utilizzo di moduli prestampati che permettono il pagamento bancario diretto, ecc.

L'output equivale a tutto il pacchetto di autorizzazioni, informazioni e controlli che il Comune e gli altri enti devono erogare all'impresa, dal momento della domanda fino al collaudo e all'avvio dell'impianto. Ogni singola autorizzazione può essere considerata un output intermedio che però per l'utente acquista valore aggiunto solo se correlata con tutte le altre.

Il processo-procedimento unico può essere così rappresentato:

Figura 5 - Il processo-procedimento unico



Fonte: Nostra elaborazione

La lettura dei procedimenti comunali come processi evidenzia:

- i bisogni dell'utente/cliente e l'insieme dei servizi offerti dall'ente;
- le prestazioni e gli scambi di informazioni che le singole unità organizzative offrono all'esterno e all'interno dell'ente.

3. I principi di base per la riprogettazione dei processi dello Sportello Unico

La riprogettazione dei processi, si è detto, avviene seguendo alcuni criteri in un'ottica di semplificazione del processo sia nei confronti del cliente/utente al quale è destinato l'output dello Sportello sia all'interno dell'ente.

Nel primo caso, semplificazione è la possibilità dell'utente di limitare la propria partecipazione al processo di erogazione del servizio solo ai momenti essenziali.

Il processo considera l'interazione con l'utente come parte integrante e lo stesso utente fornisce input al processo stesso, tuttavia, tale interazione deve limitarsi alle fasi in cui l'utente apporta input di valore al processo: informazioni rilevanti, chiarimenti, contributo alla decisione. A tal fine i processi amministrativi dello Sportello Unico potrebbero prevedere l'intervento dell'impresa:

- all'inizio, quando, presentando la domanda, essa fornisce tutte le informazioni necessarie per l'espletamento della pratica, secondo le disposizioni normative e regolamentari (input del processo);
- durante il procedimento per integrare informazioni non disponibili o incomplete all'inizio del processo o modificare progetti (ma per una sola volta in tutto il processo!);
- al termine del processo, al ritiro dell'atto formale di licenza/concessione/autorizzazione o diniego (output del processo);
- successivamente all'erogazione, quando viene richiesto il suo giudizio sulla qualità del servizio erogato e il suo grado di soddisfazione (modalità di gestione e controllo del processo).

Semplificazione per l'utente presuppone informazioni, modulistica e regolamenti chiari e lineari che non lascino spazio a errori formali, interpretazioni discordanti e di conseguenza eventuali contenziosi. Verso l'interno, la semplificazione si traduce nell'eliminazione di tutte le procedure, i passaggi di atti, i moduli ecc. che non danno valore aggiunto al processo in cui sono inseriti. La semplificazione si ottiene anche attraverso scelte organizzative di suddivisione del lavoro da rivedere al fine di migliorare i tempi di esecuzione, la qualità del lavoro, i carichi di lavoro, l'onere per l'impresa, infatti le disfunzioni organizzative degli uffici o la scarsa chiarezza delle informazioni, modulistica compresa, si riversano sui tempi e sulla certezza del provvedimento emesso dallo Sportello Unico, riducendo la soddisfazione dell'utente.

In un'ottica di semplificazione all'interno dell'ente, bisogna, conseguentemente eliminare tutte le attività inutili, che si duplicano e che non danno valore. Un esempio è di attività che non aggiunge valore è la riconciliazione dei dati nella gestione delle pratiche amministrative, ovvero quell'attività

con cui si controlla che i dati anagrafici del singolo caso corrispondano tra loro, se sono stati acquisiti e inseriti più di una volta. In generale è possibile eliminare questa attività con opportuni sistemi di acquisizione unica dei dati e di verifica di coerenza all'inserimento, oppure con l'accesso ad altri archivi informatici che contengono le informazioni, come per esempio quelli delle Camere di Commercio nel momento in cui l'operatore di *front office* deve inserire i dati dell'impresa/utente che si rivolge allo Sportello.

Altro criterio per la riprogettazione è costituito dalla ricomposizione delle attività frammentate significa che bisogna riunire quelle attività, assegnate a persone o uffici diversi, ma il cui contenuto quasi si sovrappone, come per esempio il parere della Commissione edilizia ed il contenuto dell'attività d'istruttoria tecnica.

Il criterio della delinearizzazione e parallelizzazione delle attività fa riferimento al fatto che spesso la sequenza delle attività non è dettata dalla logica del processo, bensì dalle specializzazioni funzionali che impongono che una fase non possa iniziare senza che quella precedente sia terminata. Nello svolgimento sequenziale, ogni attività (o piccolo gruppo di attività) è svolta da un operatore che, terminato il suo compito, affida il prodotto ad un operatore successivo¹². Lo svolgimento sequenziale presenta due ordini di problemi: innanzitutto, essendo le attività in serie, il ritmo della catena è imposto dall'operatore più lento; in secondo luogo, non c'è un responsabile unico dell'intero svolgimento del processo. Nello svolgimento in parallelo, ogni operatore svolge un numero molto più elevato di attività, in quanto la parallelizzazione delle attività consente di velocizzare il processo, perché elimina i tempi morti. Tale principio di riprogettazione trova un esempio evidente nella Conferenza dei Servizi che consente di evitare lunghi procedimenti amministrativi sequenziali grazie alla simultaneità della decisione nella conferenza, a cui partecipano le diverse amministrazioni interessate al procedimento, al fine di rispettare i tempi del procedimento unico previsti dalla normativa.

Altro principio è costituito dalla separazione tra attività standard ed attività complesse. Alla prima categoria di attività appartengono quelle che non richiedono complessi processi decisionali potendo essere eseguite applicando regole standard di comportamento, mentre appartengono alla seconda

¹² Come implicazione organizzativa, l'idea della sequenzialità scaturisce dal principio classico di divisione del lavoro i cui i massimi assertori sono costituiti da A. Smith e F. W. Taylor, i quali affermavano, in vista del raggiungimento dell'efficienza, la necessità di far svolgere alle persone compiti ripetitivi, secondo determinate sequenze, e ciò significava disaggregare il lavoro nei suoi compiti elementari e nell'assegnare ciascuno di essi ad uno specialista. Tale principio è stato recepito anche all'interno del contesto delle aziende pubbliche. Cfr. SMITH, A. (1953), *Ricerca sopra la natura e le cause della ricchezza della nazioni*, Utet, Torino, ed. orig.(1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, e TAYLOR, F. W. (1952), *L'organizzazione scientifica del lavoro*, Comunità, Milano, ed. orig., *Scientific Management* (1911), Harper & Brothers.

categoria quelle che, invece, a causa di alcuni fattori quali l'elevato livello di complessità, l'importanza della decisione, ecc. devono essere gestite diversamente richiedendo maggiori risorse e tempi e influenzando profondamente sul processo. Spesso le attività standard vengono gestite nella stessa maniera di quelle complesse con un evidente spreco di risorse per l'esecuzione delle attività più semplici ed un allungamento dei tempi di esecuzione delle attività più semplici che vengono accodate a quelle complesse. A tal proposito alcuni autori¹³ suggeriscono di “disegnare per l'80% dei casi”, mentre il restante 20% può essere gestito tramite procedure alternative *ad hoc* o con l'intervento diretto di persone o gruppi di lavoro a ciò preposti. In sintesi, il ridisegno non deve essere condizionato dai casi complessi o rari. Tale principio richiede di trattare in modo diverso richieste e casi diversi nonostante siano incanalati nello stesso processo. Si pensi ad esempio alle attività produttive particolarmente complesse che richiedono, oltre ad approfondimenti, anche di contemperare interessi diffusi sul territorio attraverso Conferenze di Servizi allargate, ecc. oppure ad attività produttive dove la normativa è recente e non consolidata (per esempio per gli impianti per la distribuzione dei carburanti), ecc. L'applicazione di questo principio di reingegnerizzazione richiede la preventiva identificazione all'ingresso del tipo di richiesta, l'avvio del corretto processo e la tracciatura del caso, cioè la possibilità per le informazioni specifiche del caso di non perdersi durante il processo, ma di rimanere “incollate” alla domanda/pratica che le ha generate. Nella riprogettazione del procedimento unico devono essere coinvolti anche gli Enti Terzi, gli altri attori del procedimento unico che intervengono attraverso l'attivazione degli endoprocedimenti.

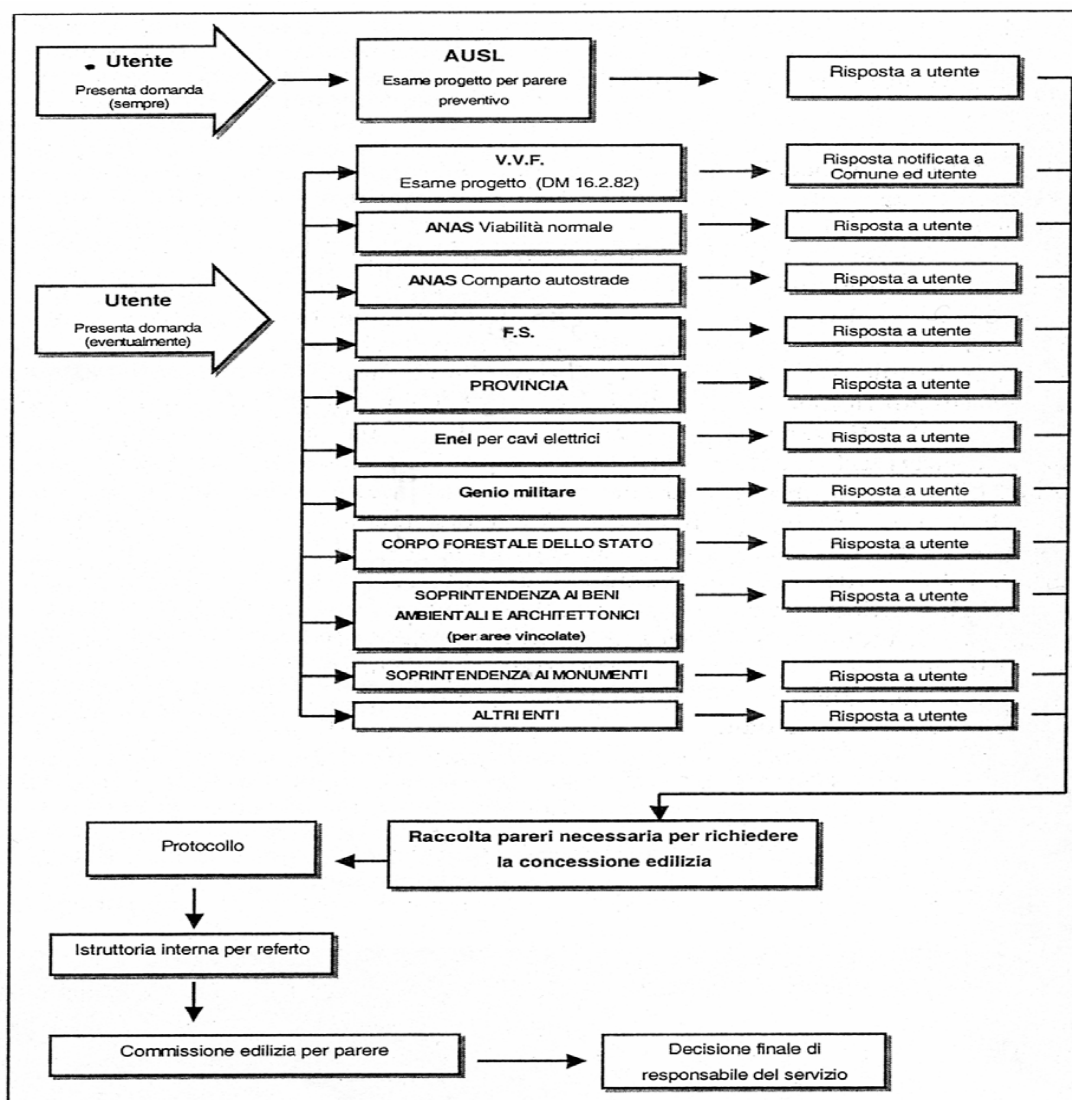
¹³ Cfr. PETROZZO, D. P., STEPPER, J. C., *op. cit.*

Box 1 – Separare le attività standard da quelle complesse: il procedimento normalizzato dello Sportello Unico del Comune di Faenza

Il Comune di Faenza, sulla base dell'esperienza realizzata, ha definito, d'accordo con le altre PP.AA. presenti sul territorio, un procedimento "normalizzato" ovvero che si ritiene di poter applicare concretamente nel 90% dei casi, con beneficio per l'efficacia e la snellezza del procedimento.

Di seguito viene rappresentato il percorso dell'impresa/utente prima dell'introduzione dello Sportello Unico, mentre in quella successiva viene presentato il procedimento normalizzato del Comune di Faenza.

Figura 6 – Il percorso dell'impresa/utente prima dell'istituzione dello Sportello Unico



Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

PRESUPPOSTI DEL PROCEDIMENTO NORMALIZZATO

Il procedimento normalizzato si fonda su alcuni presupposti che possono essere così riassunti:

1. un accordo di livello provinciale, sottoscritto dai Comuni, dalla Provincia, dalla Camera di commercio, dall'AUSL, dall'ARPA e dai Vigili del Fuoco, che prevede che presso i Comuni capocomprendorio (Ravenna, Faenza e Lugo) si svolgano periodiche riunioni preventive delle stesse PP.AA. (Gruppo di Coordinamento) finalizzate ad esaminare congiuntamente i bisogni espressi e le domande di insediamento, preventivamente, per consentire una eventuale "richiesta unica" di integrazione della documentazione entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza;
2. frequentemente l'utente si reca preventivamente presso le PP.AA. per acquisire indicazioni e indirizzi sulla fattibilità della iniziativa imprenditoriale: con la riunione congiunta si risponde in un unico momento a tutti gli interrogativi;
3. frequentemente le istanze presentate sono carenti o irregolari: seguire il procedimento del D.P.R. 447/98 e sue modifiche significherebbe rispondere negativamente. Si ritiene di fornire un servizio reale all'utente effettuando una interruzione unica dei termini del procedimento, con unica richiesta di integrazione e correzione dei documenti; su richiesta di almeno una PA potrà essere effettuato, a tal fine, un esame congiunto, con le PPAA coinvolte, eventualmente in contraddittorio con l'utente;
4. in tal modo il procedimento semplificato di cui al D.P.R. 447/98 può essere applicato con più efficacia.

ANALISI DEL PROCEDIMENTO

Il procedimento normalizzato è illustrato nel diagramma di flusso allegato.

L'accesso dell'utente potrà avvenire direttamente allo sportello unico o anche presso una Pubblica Amministrazione diversa, come avviene tuttora in base alla normativa ante sportello unico.

In quest'ultimo caso, si conviene che la PA contattata inviti l'utente a rivolgersi allo sportello unico, informandolo del nuovo servizio attivato e consegnando un foglio informativo. Se l'utente non vorrà seguire tale suggerimento, la PA darà seguito alle istanze presentate senza seguire il procedimento unificato.

L'utente che si rivolge allo sportello unico può avere già compilato la domanda o avere un bisogno più generico di informazioni per decidere se e come avviare un intervento di "insediamento" d'impresa.

In quest'ultimo caso, il responsabile del procedimento inserisce l'oggetto nella convocazione del Gruppo di coordinamento, e trasmette alle PPAA gli estremi delle informazioni richieste tramite apposito modulo per un esame in contraddittorio con l'utente, al fine di fornire gli indirizzi necessari per procedere alla redazione degli atti e dei progetti necessari, racchiusi in apposito verbale, modulo, sul quale acquisire le sigle di tutti i

partecipanti, seduta stante. Successivamente, l'utente potrà o meno presentare domanda; in quest'ultimo caso, coincidente, come modalità, con quello di presentazione di una domanda senza preventivo esame dei "bisogno" generico di informazioni, il responsabile del procedimento effettuerà la seguente serie di operazioni:

1. verifica la completezza formale della domanda, presentata su apposito modulo o su apposito modulo nel caso di parere di conformità
2. consegna la ricevuta su apposito modulo
3. richiede pareri e autorizzazioni alle PP.AA. competenti, utilizzando apposito modulo con contestuale convocazione del Gruppo di coordinamento (che per Faenza il 1° e il 3° mercoledì del mese)
4. attiva apposita pubblicizzazione, attraverso apposito modulo, pubblicato all'Albo pretorio e sul sito Internet, ecc.

Le PPAA che ricevono l'istanza effettuano apposite istruttorie. Il Gruppo di coordinamento effettua un esame congiunto fra PP.AA. ed eventualmente in contraddittorio con l'utente. Se è tutto ok, il responsabile del procedimento redige apposito verbale e lo trasmette alle PPAA interessate tramite apposito modulo.

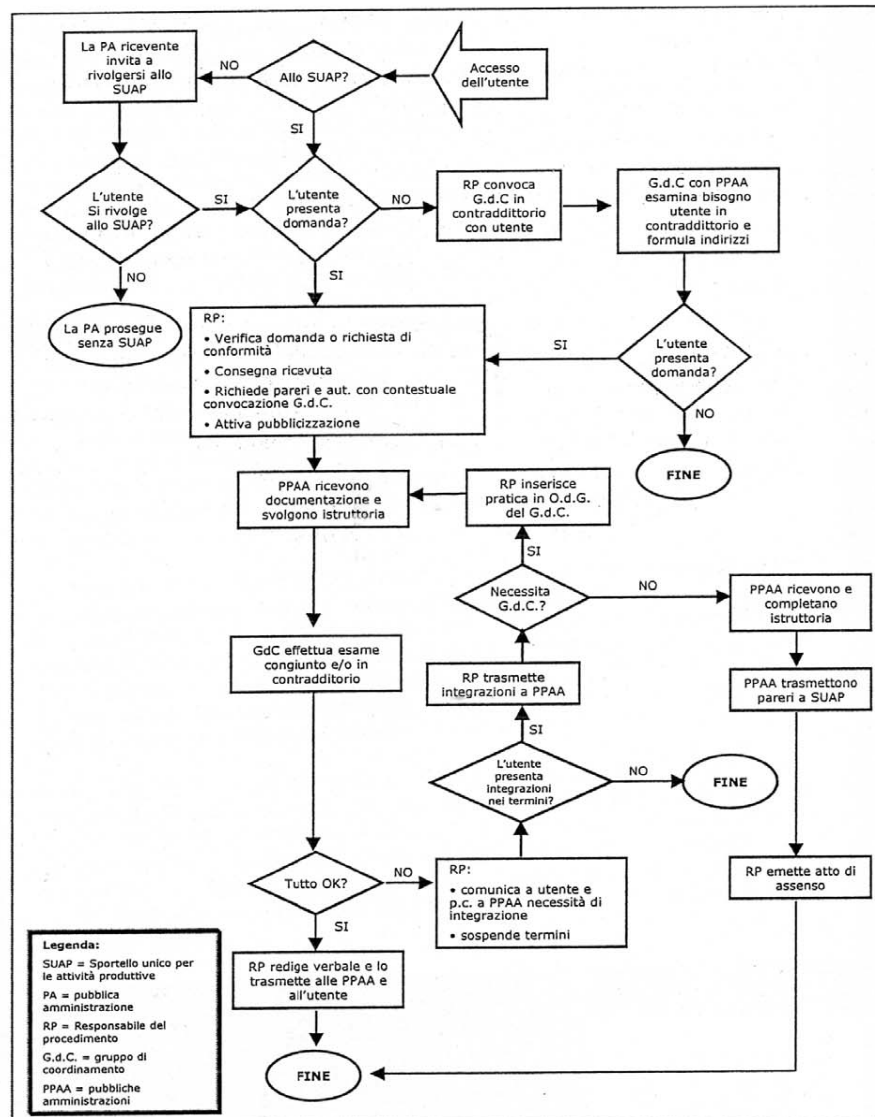
Se vi sono integrazioni da effettuarsi da parte dell'utente, il responsabile del procedimento ne fa comunicazione all'utente e per conoscenza alle PPAA interessate, stabilendo termini congrui e sospendendo il procedimento.

Se l'utente non presenta integrazione nei termini, la domanda viene archiviata.

Se l'utente presenta le integrazioni richieste nei termini fissati, il responsabile del procedimento trasmette le integrazioni alle PPAA, con apposito modulo e verifica se in occasione dell'esame iniziale il Gruppo di coordinamento abbia deciso di procedere o meno ad un ulteriore esame congiunto. In caso di risposta positiva, il responsabile del procedimento inserisce la pratica all'odg del Gruppo di coordinamento e il procedimento riprende.

Nel caso in cui non necessiti un ulteriore esame contestuale in sede di Gruppo di coordinamento le PP.AA. completano singolarmente l'istruttoria e ne trasmettono gli esiti allo Sportello Unico, attraverso apposito modulo. Il responsabile del procedimento emette l'atto ricognitivo di assenso, utilizzando apposito modulo.

Figura 7 - Il procedimento normalizzato del Comune di Faenza



Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

4. La riprogettazione radicale ed incrementale: generalità

Diversi autori si sono occupati delle modalità cambiamento e di riprogettazione dei processi di lavoro. I contributi presenti in letteratura¹⁴ sono riconducibili sostanzialmente a due tipologie fondamentali di cambiamento e di riprogettazione di processi aziendali:

¹⁴ Si vedano, tra gli altri: DUNPHY, D., STACE, D. (1990), *Under New Management: Australian Organizations in Transition*, McGraw Hill, Sidney; DUNPHY, D., STACE, D. (1993), *The strategic management of corporate change in Human Relations*, vol. 46, n. 8; BODDY, D., BUCHANAN, D. (1992), *The Expertise of the Change Agent: Public Performance and Backstage Activity*, Hemel Hempstead, Prentice Hall International (UK), PETTIGREW, A.M. (1985), *The Awakening Giant: Continuity and Change in ICI*, Blackwell, Oxford; PETTIGREW, A.M. (1987),

1. riprogettazione radicale (o straordinaria) che si identifica con una metodologia corrispondente alla locuzione anglosassone di *Business Process Reengineering* (BPR);
2. riprogettazione incrementale (o graduale o morbida) che si identifica essenzialmente con la metodologia del *Business Process Improvement* (BPI).

Prima di intervenire sui processi, è necessario, si è detto, che il management abbia definito gli obiettivi strategici che intende perseguire con la riprogettazione, ovvero le motivazioni di fondo che portano ad investire sulla riprogettazione e che l'azienda intende perseguire.

La logica che prevale nel primo caso è quella di ribaltare, "azzerandoli", i principali componenti dei processi di lavoro, quali i risultati, le modalità di svolgimento delle attività, le risorse utilizzate, ecc. considerati, ormai, inadeguati e/o inefficienti. Prevale, insomma, il pessimismo sul fatto di poter efficacemente "raddrizzare" i processi attuali e si pensa che, tutto sommato, costerebbe meno tempo e fatica partire da zero, prendere un foglio bianco e "ridisegnare" il processo dall'inizio.

In altri termini i fautori di tale metodologia giudicano più conveniente, anche dal punto di vista economico, ridisegnare, riprogettare *ex novo* i processi, anziché razionalizzarne i percorsi o rivederne parzialmente il loro funzionamento.

A differenza del BPR, il BPI utilizza un approccio più "soft" in quanto parte dai processi esistenti al fine di valorizzarli. In sostanza, il *management* ritiene che non tutto quello che si era fatto sino ad oggi sia "da buttar via", anzi che ci siano diversi elementi nei processi esistenti meritevoli di essere salvati e mantenuti, anche se magari con trasformazioni notevoli, pertanto è più corretto parlare di revisione dei processi. Il cambiamento consisterà innanzitutto nell'analizzare in modo approfondito le attività attuali e nel separare attentamente le cellule sane da quelle malate, sostituendole con nuove e più adeguate soluzioni¹⁵.

La premessa per una buona riuscita di un intervento di BPR è quella di "sottoporre a reengineering"¹⁶ innanzitutto il *management* ovvero il soggetto che deve gestire l'intervento di riprogettazione, dal momento che senza l'apporto di un *management* creativo, soprattutto orientato all'innovazione e al raggiungimento degli obiettivi aziendali, risulta difficile praticare qualsiasi intervento.

Context and action in the transformation of the firm in Journal of Management Studies, Vol. 24, n. 6; PETTIGREW, A.M., FERLIE, E. MCKEE, L. (1992), *Shaping Strategic Change: Making Change in Large Organizations. The case of the National Health Service*, Sage, Londra.

¹⁵ Tale "inventario" dei processi non è, invece, richiesto in un intervento di BPR, dal momento che non interessa come vengono svolti alcuni processi attualmente: li si vuole ripensare a prescindere dalle modalità con le quali vengono svolti.

¹⁶ Cfr. CHAMPY, J. (1995), *Reengineering Management*, Harper Collins, New York.

Anche gli interventi di cambiamento incrementale necessitano, per una buona riuscita, della diffusione, all'interno della realtà aziendale, di una particolare "*forma mentis*", (l'approccio al cambiamento con cui l'azienda/il *management* si pongono di fronte all'intervento) secondo la quale occorre intraprendere qualsiasi intervento di miglioramento in funzione delle priorità aziendali, tuttavia l'impegno non deve essere solo relegato alla fase iniziale dell'intervento, nel senso che alla fase iniziale deve seguire la gestione dei risultati ottenuti o in altri termini il miglioramento continuo dei processi analizzati, miglioramento continuo che necessita di un costante contributo da parte degli operatori coinvolti nel processo analizzato. Si tratta di una metodologia che si caratterizza, infatti, per un forte orientamento di tipo *bottom up*.¹⁷ E' irrealistico iniziare un intervento di BPI a prescindere da tale coinvolgimento e, proprio per questo, i singoli responsabili di processo, o di una sua parte, richiedono suggerimenti e idee per valutarne, d'intesa con i loro collaboratori, punti di forza e di debolezza¹⁸.

Non è possibile stabilire in astratto la superiorità di una modalità di cambiamento rispetto all'altra, dal momento che l'opportunità di un cambiamento incrementale piuttosto che radicale può essere valutata soltanto analizzando la specifica situazione aziendale.

La scelta di un tipo di intervento piuttosto che un altro, sarà influenzata:

- dall'esigenza di radicalità del cambiamento;
- dal grado di disponibilità al cambiamento della struttura organizzativa.

La prima e fondamentale valutazione a cui è chiamato il *management* è costituita dall'urgenza o dall'assenza dell'urgenza del cambiamento, attraverso l'analisi delle cause che hanno determinato il bisogno di cambiamento e la conseguente fissazione degli obiettivi al fine di valutare l'adeguatezza dei processi attuali rispetto agli obiettivi prefissati. Tale valutazione consente di constatare se l'intervento da effettuarsi è di natura incrementale o di natura radicale.

¹⁷ Cfr. box 2.

¹⁸ Laddove la logica incrementale del BPI ha focalizzato la sua attenzione in particolare sull'accrescimento del grado di soddisfazione del cliente e sul miglioramento delle performance di qualità, si sfocia nel filone del *Total Quality Management* (TQM) che può pertanto considerarsi uno sviluppo logico della metodologia del BPI. Tuttavia si differenzia dal BPI per:

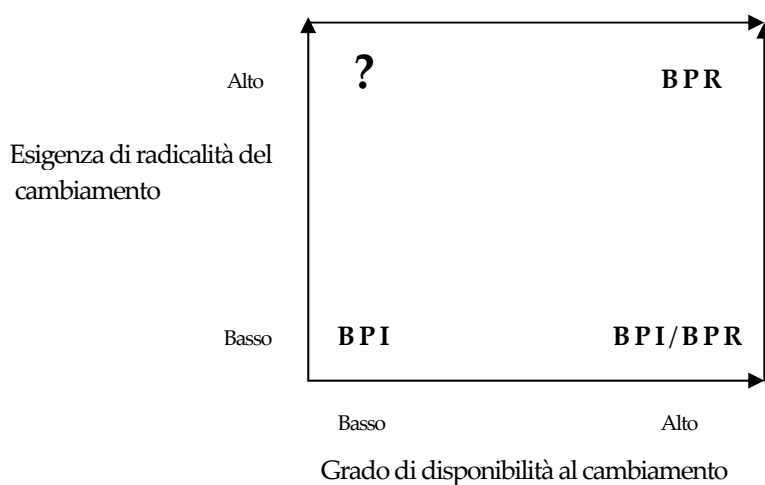
1. una particolare enfasi sul miglioramento della *customer satisfaction* e sulla correlata capacità di ascoltare la voce del cliente;
2. per il perseguimento degli obiettivi di riduzione dei costi e dei tempi che, essendo componenti della qualità totale, vengono spesso proposti come una conseguenza rispetto agli obiettivi di qualità in senso stretto.

In riferimento al processo di produzione di un'azienda privata, il contenimento al minimo dei difetti, delle rilavorazioni e dei controlli comporta una notevole riduzione dei tempi e soprattutto dei costi per l'azienda che vengono esplicitamente indicati dagli studiosi come "costi della qualità".

Il secondo “compito” che deve svolgere il *management*, prima di decidere il tipo di cambiamento, è quello di valutare le conseguenze del cambiamento sulla struttura organizzativa aziendale, determinando i costi del progetto per poi compararli complessivamente con i benefici attesi dallo stesso.

La considerazione congiunta dei due criteri porta ad un modello di guida alla scelta del *management* rappresentato in figura.

Figura 6 - Scelta tra approccio incrementale e approccio radicale



Fonte: Oriani – Sommadossi (1994)

Si possono delineare quattro diverse situazioni:

- quando sia l'esigenza di radicalità del cambiamento che il grado di disponibilità della struttura sono elevati si deve propendere per il *reengineering*. Si tratta, in altre parole, di situazioni in cui è necessario cambiare rapidamente ed in modo molto incisivo i processi aziendali e si prevede che l'organizzazione accetterà il cambiamento senza eccessive resistenze;
- nella situazione opposta, quando cioè non c'è necessità di grande radicalità ed inoltre la struttura organizzativa è restia al cambiamento, è sicuramente preferibile l'approccio incrementale. Esso può infatti consentire di migliorare i processi in modo graduale consentendo all'organizzazione di accettare le innovazioni senza opporre resistenze particolari, infatti, qualora il processo attuale non fosse in condizioni di totale inadeguatezza, si possono conseguire risultati oggettivamente notevoli anche con l'approccio graduale;

- quando l'esigenza di radicalità non è elevata e la struttura organizzativa appare disponibile al cambiamento, il *management* è naturalmente portato verso l'approccio incrementale;
- la situazione di elevata urgenza e bassa disponibilità dell'organizzazione al cambiamento è invece decisamente problematica, infatti l'approccio radicale potrebbe essere condannato al fallimento dalle resistenze interne, mentre quello incrementale potrebbe non essere sufficiente ad affrontare efficacemente e nei tempi richiesti i problemi aziendali. Soltanto tramite una specifica valutazione del caso concreto il *management* può valutare quale approccio possa avere una maggiore probabilità di successo.

Le osservazioni fino ad ora svolte consentono di stabilire relazioni di conseguenza tra i due approcci, nel senso che concluso con successo un progetto di BPR, per evitare che si possa correre il rischio che il nuovo processo ridisegnato subisca, presto o tardi, un nuovo deterioramento delle *performance* (a causa di molti fattori quali la perdita dell'entusiasmo, il fatto che i *manager* possano rivolgere la propria attenzione altrove, l'obsolescenza della tecnologia, ecc.) è necessario che venga periodicamente valutato e corretto. Consapevole di questo rischio, accade spesso che il *management* decida, concluso il *reengineering*, di continuare a tenere il nuovo processo sotto osservazione al fine di un miglioramento continuo. Si instaura così tra BPR e BPI un'importante relazione di conseguenza, nel senso che al miglioramento radicale segue quello incrementale al fine di assicurare un mantenimento (o anche accrescimento) delle *performance* del processo.

4.1 Caratteristiche comuni e distintive del BPR e del BPI

Gli approcci del BPR e del BPI presentano alcune caratteristiche comuni, che tuttavia, in virtù della diversa natura che connota i due approcci, si distinguono tra di loro.

Tali caratteristiche possono essere così elencate:

- focus sul cliente;
- il processo (e sua ampiezza) come oggetto del cambiamento;
- pieno sostegno del *top management*;
- logica del cambiamento;
- peculiarità ed impostazione del cambiamento;
- presenza di eventuali resistenze;
- individuazione di misure delle *performance* dei processi;
- individuazione di responsabilità sul funzionamento dei processi;
- attuazione di interventi sulla tecnologia;

➤ rapporto strategia-struttura.

Con l'espressione "focus sul cliente" si vuole intendere sia un obiettivo che un criterio di gestione, infatti sia il BPR che il BPI hanno come obiettivo la creazione di valore per il cliente/utente, obiettivo, tuttavia, che non deve essere soltanto l'obiettivo ultimo dell'intervento, ma anche un criterio che deve guidare il progetto di cambiamento in tutte le sue fasi.

La scelta del processo come oggetto del cambiamento: la scelta dei processi sui quali intervenire, tuttavia, è diversa a seconda che si tratti di un intervento di BPR o di un intervento di BPI, dal momento che nel primo caso si interviene sempre su processi ampi e trasversali, mentre in un intervento di BPI in genere si preferisce delimitare maggiormente il campo ed agire soltanto su porzioni di processo (subprocessi). Ne deriva che diversa è l'ampiezza dei processi sottoposti a revisione/*reengineering*: se in un caso la revisione dei processi può limitarsi a singole funzioni aziendali o a parti specifiche delle stesse, nell'altro (BPR) l'efficacia di un'analisi e riprogettazione radicale dei principali processi è, per sua natura, collegata a un'ampiezza organizzativa che riguarda diverse funzioni dell'azienda, quindi processi ampi e trasversali in coerenza con quelli che connotano la strategia aziendale.

Il pieno sostegno del top management al progetto di cambiamento è un elemento chiave di successo: nell'ambito di un intervento di BPR il supporto dei massimi livelli direttivi è richiesto per creare e mantenere la coesione dell'intera organizzazione nella fase di attuazione del cambiamento radicale e per il superamento delle inevitabili resistenze che essa incontra, mentre in un intervento di BPI la sponsorizzazione dei vertici aziendali (*sponsorship*) è rivolta a incentivare un soddisfacente livello di coinvolgimento e motivazione degli operatori dei processi coinvolti e a favorire l'instaurarsi di una cultura del miglioramento continuo. È di fondamentale importanza che il sostegno (*sponsorship*) del *top management* non sia semplicemente formale ma si traduca in una partecipazione attiva¹⁹, espressa in termini di risorse (finanziarie, umane, in termini di tempo) impiegate nel progetto (di entità maggiore in un intervento di BPR rispetto ad uno di BPI) e che dovranno essere adeguati allo sforzo previsto. La definizione di incontri a cadenza regolare con i responsabili del progetto consente al *top management* di essere costantemente informato sullo stato di avanzamento del progetto.

Il ruolo dello sponsor, quindi, è proprio quello di innescare un'azione di miglioramento, graduale o radicale, creando le condizioni favorevoli al suo sviluppo, sostenendola nel corso della sua realizzazione, in particolare stabilendo gli obiettivi generali del progetto (o dei progetti) e facilitando il

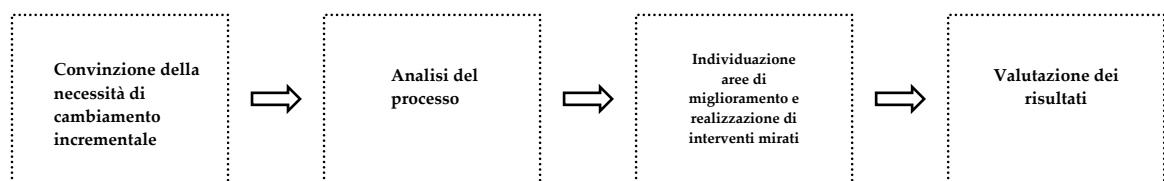
¹⁹ Un modo per creare consenso, ai vari livelli dell'organizzazione, intorno ad un intervento di riprogettazione è costituito da un'intensa campagna di comunicazione interna incentrata sull'impegno dei massimi livelli direttivi allo scopo di dissipare i timori suscitati dai cambiamenti introdotti.

lavoro del *team*, rimuovendo gli eventuali ostacoli che possono presentarsi nelle varie fasi, trasmettendo il suo personale sostegno alle persone coinvolte nell'azione di miglioramento e valorizzando i risultati positivi man mano raggiunti. In sintesi, deve conferire importanza a progetti che, soprattutto nel caso del *reengineering*, implicano cambiamenti anche notevoli rispetto ad abitudini e convinzioni consolidate, per cui ne deriva che deve possedere la necessaria autorevolezza per sostenere il progetto. Lo sponsor è in genere scarsamente coinvolto negli aspetti operativi.

Logica del cambiamento. Gli interventi di BPI sono caratterizzati da cambiamenti di natura incrementale, di miglioramento continuo: il *management* valuta che sia opportuno partire da un'analisi dei processi attuali per identificarne i punti di debolezza, applicare gli opportuni interventi correttivi (anche profondi, ma non tali da "azzerare" il processo preesistente) e misurare i miglioramenti realizzati.

La logica che guida un intervento di BPI è riassunta nella figura che segue.

Figura 7 - Logica di un intervento di BPI



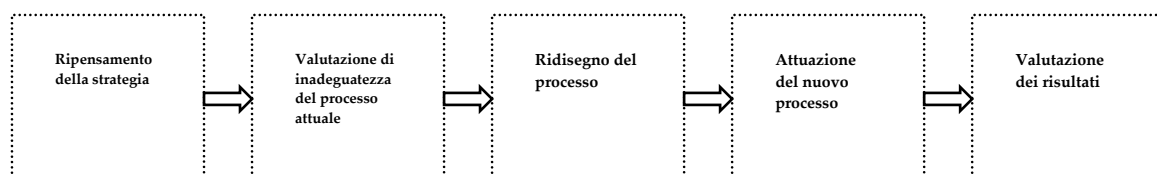
Fonte: Pierantozzi (1998)

La prima fase di un intervento di BPI parte, infatti, da una precisa valutazione del *management* intorno a come viene svolto il processo attuale (*as is*), processo che può essere migliorato. Tale valutazione è volta ad apprezzare il grado di adeguatezza degli elementi caratteristici del processo (costi, tempi e qualità) in relazione alle aspettative dei clienti/utenti. Ne deriva che se il processo attuale, pur manifestando inefficienze, non va totalmente eliminato, il problema è quello di analizzarlo a fondo per individuarne le aree di possibile miglioramento e gli interventi opportuni, che dovranno poi essere realizzati e misurati.

Gli interventi di BPR, invece, sono caratterizzati da una logica radicale: il *management* parte dalla convinzione di assoluta inadeguatezza del processo attuale rispetto agli obiettivi aziendali e nei confronti dei clienti/utenti; tale inadeguatezza renderebbe insufficiente e dunque poco proficuo qualsiasi tentativo di revisione parziale e di intervento limitato a determinate attività del processo. Come si può notare, da questo punto di vista, la valutazione iniziale del *management* è totalmente

opposta a quella descritta con riferimento al BPI. Maturata la convinzione di dover superare il processo esistente, si pone evidentemente il problema di escogitare nuove e più efficaci soluzioni, di trovare un modo nuovo (e migliore) per servire i clienti/utenti: occorre ridisegnare il processo *ex novo*. La logica che guida un intervento di BPR è riassunta nella figura che segue.

Figura 8 - Logica di un intervento di BPR



Fonte: Pierantozzi (1998)

In seguito ad un ripensamento della strategia aziendale, il *management* è chiamato a valutare l'efficacia dei processi esistenti e la loro adeguatezza ai nuovi obiettivi. Comparando la logica del BPR con quella del BPI, risulta evidente che la valutazione del *management* sul processo esistente è di assoluta inadeguatezza e quindi profondamente diversa da quella che dà origine ad un'azione di miglioramento incrementale. Nel BPR, infatti, occorre ripensare integralmente i processi.

Da questa differente premessa dipende poi uno sviluppo parzialmente diverso: mentre nel BPI si procedeva ad un'approfondita analisi del processo attuale per individuare le aree di miglioramento e gli interventi mirati, nel caso del BPR occorre ridisegnare *ex novo* il processo, inventando di fatto una nuova modalità di funzionamento.

La peculiarità del cambiamento è legata alla natura incrementale/radicale del cambiamento, infatti mentre nel caso del BPI l'esigenza del cambiamento non si presenta con il carattere dell'urgenza e dell'emergenza, pur manifestandosi chiaramente, un intervento di BPR risponde all'esigenza di una forte urgenza del cambiamento dal momento che i processi attuali sono inadeguati in riferimento alla strategia aziendale che è cambiata a seguito di alcune sollecitazioni. Forse, senza la diffusione all'interno dell'azienda del carattere dell'urgenza le resistenze al cambiamento sarebbero insormontabili.

Dalla peculiarità del cambiamento deriva anche la sua impostazione. In qualsiasi azione o specifico progetto di miglioramento continuo le informazioni debbono essere ottenute a tutti i livelli dell'assetto organizzativo ma soprattutto laddove il processo si svolge e presso gli operatori coinvolti. Tali informazioni devono essere rilevate non soltanto per la capacità o possibilità degli stessi operatori nel

contribuire ad innovare il processo stesso ma per ricostruire il percorso esistente individuando con precisione punti di forza e di debolezza, vincoli e opportunità: si tratta di un coinvolgimento “diretto” e guidato che intende valorizzare al massimo i contributi dei singoli a prescindere dal livello occupato nella scala gerarchica. Si è già detto di tali approcci: *bottom up* e *top down*.

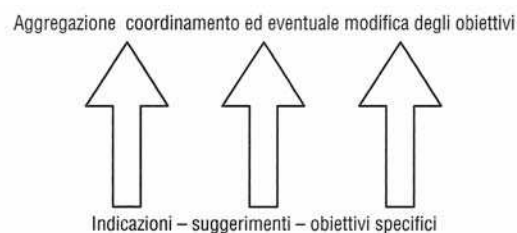
Box 2 – Approcci al cambiamento: *bottom up* e *top down*

L’approccio al cambiamento può essere di due tipi:

- approccio *bottom up*;
- approccio *top down*.

L’approccio *bottom up* è un tipo di approccio partecipativo nel senso che i cambiamenti partono dai livelli operativi (*bottom*) e attraverso suggerimenti, soluzioni percorribili e contributi significativi, intendono giungere ai livelli organizzativi più elevati (dirigenti, ecc.) per essere recepiti o rettificati dal vertice strategico (*up*). In tale tipologia di approccio, anche il *management* stesso deve mettersi in discussione.

Figura 9 - Approccio bottom up



Fonte: Bof – Tonti (2004)

L’approccio *top down* segue il percorso contrario, nel senso che parte dall’alto (*top*) per giungere fino al basso (*down*). Si tratta senza dubbio di un approccio meno partecipativo del precedente e più direttivo, pertanto maggiormente improntato a dare indicazioni piuttosto che a riceverne.

Figura 10 – Approccio top down



Fonte: Bof – Tonti (2004)

Entrambi gli approcci non sono validi per tutti i contesti organizzativi dal momento che ogni contesto presenta differenti condizioni, pertanto, può darsi che vi siano ambienti più predisposti di altri a “seguire” indicazioni, ad esempio, sul versante gestionale e sull’introduzione di strumenti innovativi. Ad esempio, i benefici che possono derivare dal primo tipo di approccio dipenderanno da una serie di fattori rappresentati ad esempio dalla chiarezza nelle soluzioni proposte, da una esigenza diffusa di un forte cambiamento, dall’introduzione di una cultura dell’integrazione e della collaborazione, ecc. Quest’ultimo fattore, in particolare, risulta determinante e si deve consolidare per sostituire gradualmente una logica ancora impregnata di individualismo o addirittura, in taluni casi, di ostruzionismo teso a difendere la propria “territorialità” (interessi specifici, ruoli leader, ecc.), dal momento che la presenza di tanti attori che presidiano la propria area di responsabilità in modo “miope” ovvero senza tener di conto delle relazioni di interdipendenza che caratterizzano il complessivo funzionamento aziendale, moltiplica oneri e costi piuttosto che generare valore aggiunto attraverso la collaborazione.

Si è detto che il processo di cambiamento può trovare “resistenze”, in quanto va ad intaccare consolidate modalità di lavoro. Tale resistenza, tuttavia, è maggiore in programmi di BPR (a causa della radicalità dell’intervento e della cogenza dei tempi di realizzazione, quasi sempre orientati al brevissimo o al breve periodo) che in quelli di BPI.

Anche l’individuazione di misure di performance dei processi è strettamente correlata alla natura incrementale /radicale dell’intervento, nel senso che tali misure sono assolutamente indispensabili nei casi di BPI, dove è necessario valutare l’incidenza di interventi gradualmente e spesso ben delimitati su un processo preesistente; meno cruciale sembra essere il ruolo attribuito alle misure nel caso del BPR, dove il vecchio processo è considerato talmente inefficiente da non meritare di essere utilizzato come termine di paragone e spesso ci si accontenta di rilevare alcuni macro dati sulla riduzione complessiva di tempi e costi che si è conseguita.

L’individuazione di responsabilità sul funzionamento dei processi risponde all’esigenza, una volta individuato il processo e dopo aver realizzato gli interventi necessari a conseguire la semplificazione delle attività, di precisare ed indicare la/le figura/figure all’interno dell’organizzazione che sarà/saranno responsabile/responsabili del buon funzionamento del processo per il futuro.

L'attuazione di interventi sulla tecnologia (ICT) è molto importante sia in programmi di BPR che di BPI²⁰.

Rapporto strategia-struttura. Il collegamento logico tra mutamento strategico e ridisegno dei processi è una evoluzione del classico principio di Chandler²¹: quando cambia la strategia, si deve adeguare la struttura, ovvero da un lato la determinazione delle finalità e degli obiettivi fondamentali di lungo periodo dell'impresa, dall'altro l'allocazione delle risorse necessarie per attuarli. Mentre gli interventi di BPI vengono effettuati in assenza di cambiamento della strategia aziendale, ma con la consapevolezza di doverli comunque "ritoccare" allo scopo di creare valore per il cliente/utente, nel caso degli interventi di BPR la valutazione di inadeguatezza assoluta dei processi esistenti e, di conseguenza, la decisione di procedere ad un ridisegno scaturiscono da un profondo ripensamento e ridefinizione della strategia. Infatti quando un'azienda giudica inadeguata la propria strategia spesso individua nell'attuale assetto organizzativo (linee di responsabilità esistenti) e nei conseguenti processi di lavoro, la causa e l'effetto dell'impossibilità nel raggiungere gli obiettivi prestabiliti.

²⁰ Sul punto si dirà oltre.

²¹ Cfr. CHANDLER, JR. A. D. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Mit Press, Cambridge.

Secondo tale autore la struttura organizzativa di un'azienda è determinata dalle scelte strategiche nel senso che la forma organizzativa segue la strategia di sviluppo perseguita dall'azienda. Chandler individua nella struttura organizzativa lo strumento di attuazione delle strategie, dal momento che il disegno organizzativo deve essere modellato su di queste.

Tabella 1 – Caratteristiche comuni e distintive del BPI e del BPR

Caratteristiche comuni e distintive del BPI e del BPR	
Business Process Improvement	Business Process Reengineering
Focus sul cliente	Focus sul cliente
Coinvolgimento di processi di ampiezza contenuta	Coinvolgimento di processi ampi e trasversali
<i>Sponsorship</i> del top management	<i>Sponsorship</i> del top management
Logica del cambiamento di natura incrementale	Logica del cambiamento di natura radicale
Peculiarità del cambiamento: assenza di urgenza	Peculiarità del cambiamento: emergenza
Impostazione <i>bottom up</i>	Impostazione <i>top down</i>
Atteggiamento di disponibilità da parte dell'organizzazione	Complessa gestione del cambiamento
Attuazione di interventi sulla tecnologia	Attuazione di interventi sulla tecnologia
Indipendenza dal cambiamento strategico	Collegamento con la ridefinizione della strategia

Fonte: Nostra elaborazione

5. Gli attori del cambiamento: il process owner ed il team di riprogettazione

La realizzazione di progetti di BPR e di BPI viene affidata al responsabile del processo (*process owner*) ed al *team* di riprogettazione.

Preliminarmente alla designazione del responsabile del processo e del team di cambiamento, il *management* deve identificare il processo (o i processi) su cui intervenire prioritariamente.

Come vengono individuati i processi da sottoporre a revisione/*reengineering*²²?

Non esistono regole precise al riguardo: la scelta dei processi su cui intervenire viene compiuta in maniera molto naturale, quasi istintiva, da parte del *management* che deve compiere una valutazione sugli ambiti di intervento che appaiono più urgenti, identificando i processi più importanti e anche meno efficienti.

Secondo una impostazione largamente condivisa, sono importanti quei processi che sono critici per l'attuazione della strategia aziendale e che hanno un impatto rilevante sulla capacità di soddisfare il bisogno espresso dal cliente/utente. Il grado di efficienza di un processo viene stabilita, ad esempio, guardando alla presenza di attività palesemente inefficienti, tra cui alcune che non aggiungono valore,

²² Il termine revisione viene qui riferito agli interventi di BPI.

a costi oggettivamente troppo elevati, alla presenza di tempi morti e frequenti ritardi, ad eccessivi controlli ed ispezioni, ad un uso esagerato di documentazione cartacea e di procedure, ecc²³.

Dopo aver identificato il processo (o i processi) da revisionare/reingegnerizzare, il *management* deve designare un *manager* che si assuma in prima persona la responsabilità del progetto di miglioramento. Tale *manager* viene denominato dalla letteratura specializzata “proprietario del processo”.

Il proprietario del processo è generalmente un *manager* di alto livello, preferibilmente scelto all'interno dello stesso processo oggetto del cambiamento. All'interno dell'azienda che presenta una struttura organizzativa di tipo funzionale, il proprietario del processo sarà uno tra i vari *manager* responsabili delle diverse unità organizzative funzionali che compongono il processo. Il *process owner* deve avere doti spiccate di *leadership*, capacità di comunicazione e apertura al cambiamento. Deve inoltre godere di autorevolezza e stima da parte degli operatori del processo.

Il proprietario del processo, responsabile del risultato complessivo dell'azione di miglioramento (sia essa incrementale o radicale) su un dato processo, non deve necessariamente essere operativo in modo continuativo sul progetto; anzi, normalmente non lo è, data la sua elevata posizione. Il suo compito dunque è quello di formare il *team* di riprogettazione (o Gruppo di Riprogettazione) che attuerà concretamente il progetto, di negoziare le risorse necessarie all'espletamento del progetto, di sostenerlo in tutte le sue fasi, di rimuovere gli ostacoli, di procurare le necessarie collaborazioni.

Qualunque sia il suo livello di coinvolgimento nel progetto, il compito del *process owner* è considerato essenziale per la buona riuscita di un'azione di cambiamento.

Molto spesso, l'opera del proprietario del processo non si esaurisce al termine del progetto. Infatti, solitamente i progetti di miglioramento prevedono anche di stabilire delle responsabilità durature sul processo, in modo da sottoporlo ad un governo continuo, evitando così di vanificare in breve tempo gli sforzi compiuti nell'ambito del progetto di cambiamento.

Come si è accennato, uno dei compiti fondamentali del proprietario del processo è quello di formare il *team* di riprogettazione. Quest'ultimo è sicuramente l'attore centrale di qualunque azione di

²³ La necessità di stabilire priorità tra i processi esiste tanto nell'ipotesi di miglioramento incrementale che in quella di miglioramento radicale. La differenza che si può riscontrare tra i due approcci non sta dunque nella necessità di scegliere e neanche nei criteri di scelta, che sono sostanzialmente validi in entrambe le ipotesi. La differenza sta, piuttosto, a monte, cioè nella tipologia dei processi da coinvolgere nelle azioni di miglioramento e quindi anche nel numero dei processi coinvolti: tipicamente nel *reengineering*, si è detto, vengono presi in considerazione processi ampi e trasversali rispetto alle funzioni, mentre nel miglioramento incrementale si fa generalmente riferimento a subprocessi che spesso sono addirittura compresi all'interno di singole funzioni; nel primo caso di solito si interviene su un numero molto limitato di processi (spesso su uno solo) mentre nel secondo su un numero anche notevolmente superiore.

miglioramento dei processi. Il *team* di riprogettazione è l'insieme di quelle persone responsabili della riprogettazione del processo, per cui la scelta dei suoi componenti è rilevante per l'implementazione di un efficace intervento di BPR/BPI. Tali componenti sono costituiti dai rappresentanti di tutte le unità aziendali coinvolte nel processo da reingegnerizzare/revisionare. Tipicamente, dunque, i *team* devono avere lo stesso grado di trasversalità rispetto alle funzioni dei processi di cui si occupano: per tale ragione si parla di *cross functional team*.²⁴ Possono entrare a far parte del gruppo di lavoro (anzi, per un efficace intervento, potremmo dire "devono") anche altri soggetti, sia appartenenti ad aziende esterne interessate al processo da reingegnerizzare per qualche motivo, sia rappresentanti di altre unità interne all'azienda che, pur non avendo un ruolo diretto nell'esecuzione del processo, ne giocano un'abbastanza importante nella predisposizione delle condizioni o degli strumenti necessari per la sua esecuzione, quali i sistemi informativi o l'ufficio personale. Se è vero che il *team* è composto, in genere, da *manager*, nella realtà, altrettanto importanti sono i livelli operativi, veri conoscitori dei processi, nonché destinatari dei cambiamenti che verranno introdotti in seguito all'intervento di riprogettazione. Infatti, chi meglio dei livelli operativi può valutare cosa modificare e come e cosa, invece, far rimanere immutata? Tuttavia, c'è da precisare che, spesso sono proprio i livelli operativi quelli che possono intralciare la trasformazione, dal momento che, a causa della loro lunga esperienza, tendono a replicare vecchie soluzioni e a ritenere che il lavoro non possa essere svolto diversamente da come si è sempre fatto. Per ovviare a tale inconveniente, si può ricorrere all'ausilio degli *outsider* ovvero quelle persone che, provenendo da altre unità organizzative, non hanno mai lavorato sul processo che si intende ridisegnare e, pertanto essendo più obiettive, possono spingere il gruppo a "vedere le cose da un'altra prospettiva"²⁵.

Affinché i lavori del gruppo²⁶ possano svolgersi in modo efficiente ed efficace, sarebbe opportuno limitare il numero dei membri a 7 max 9 persone. I vantaggi della costituzione di gruppi piccoli quali capacità di coordinamento maggiore, rapidità decisionale, ecc. potrebbero essere sminuiti dal fatto che negli stessi potrebbero non essere presenti tutte le competenze necessarie, competenze specialistiche, per realizzare un efficace programma di intervento: tale limite può essere agilmente

²⁴ Il motivo di questo criterio di formazione è evidente: soltanto con il contributo diretto e specialistico degli operatori funzionali si possono individuare gli interventi più corretti e procedere ad un'efficace realizzazione.

²⁵ Il ruolo di *outsider* viene, in genere, ricoperto dai consulenti esterni i quali devono svolgere la funzione di propulsori del cambiamento, spronando i membri del gruppo a rimettere in discussione le modalità operative ritenute valide fino a quel momento.

²⁶ Per ulteriori approfondimenti si possono consultare, tra gli altri: LUCARELLI G. (2005), *Il gruppo al lavoro. Strategie e consigli per migliorare le performance e la creatività del vostro gruppo*, Franco Angeli; MURPHY J. (1999), *Gestire i conflitti nel gruppo di lavoro*, Mc Graw Hill Companies; MISKELL, J. R., MISKELL, V. (1999), *Motivare il gruppo di lavoro*, Mc Graw Hill Companies; MAGINN, M. D. (1998), *Creare il gruppo di lavoro*, Mc Graw Hill Companies.

superato ricorrendo ad un espediente che consiste nell'allargare la riunione "una tantum" ai possessori di tali conoscenze, senza necessariamente estendere il numero dei partecipanti effettivi.

I compiti del *team* consistono essenzialmente nel compimento di tutte le fasi della metodologia di cambiamento. Quindi, in particolare, il team si deve occupare di condurre l'analisi del processo attuale, di progettare gli interventi (sia che si tratti degli interventi specifici e mirati del miglioramento incrementale sia che si tratti del ridisegno complessivo tipico del *reengineering*), di attuare gli interventi stessi gestendo le problematiche del cambiamento organizzativo, di misurare i risultati e apportare eventuali correttivi.

Per quanto riguarda la periodicità in cui i membri del gruppo si riuniscono, non ci sono regole predefinite: i lavori del gruppo saranno tanto più intensi, e tanto più frequenti a seconda delle dimensioni aziendali, dell'entità degli interventi da effettuare, ecc., tenendo altresì presente alcune raccomandazioni e cioè, ad esempio, che gli incontri del *team* non devono essere troppo dilazionati nel tempo perché ciò potrebbe comprometterne l'efficacia. Al riguardo: "*Nella nostra esperienza anche gruppi che si riuniscono una volta alla settimana (purché durante quelle sessioni non siano ammesse né interruzioni né distrazioni di ogni genere) lavorano piuttosto bene.*"²⁷

Per quanto riguarda le conoscenze tecniche e le qualità individuali presenti nel gruppo, in riferimento alla prime, oltre a quelle riguardanti gli aspetti specifici di funzionamento del processo in oggetto, è necessario che siano presenti competenze di analisi quantitativa dei dati e competenze sulle misure significative per la valutazione del processo considerato, mentre a livello di qualità individuali sono richiesti disposizione al lavoro in gruppo, dinamismo, creatività, propensione all'innovazione, forte motivazione. Tuttavia, dal momento che non sempre tutte queste competenze e attitudini sono già disponibili all'interno dell'azienda, possono essere create in tempi ragionevolmente contenuti costituendo un *training team* con questo preciso compito.

Nella scelta dei membri del *team*, oltre alle competenze e alle qualità individuali, rivestono inoltre notevole importanza altri fattori quali il ruolo che le persone assumeranno nel nuovo processo e le aspettative personali a partecipare: in linea generale, infatti, è preferibile far partecipare persone che avranno ruoli importanti e coloro che hanno forti aspettative di partecipazione.

Altro aspetto da sottolineare, anche se può apparire scontato, è la presenza dello spirito di gruppo: un gruppo dà sicuramente il meglio di sé quando si diffonde tra i suoi membri un rapporto che va al di là della semplice collaborazione professionale, un rapporto di fiducia reciproca, di stima, di simpatia²⁸.

²⁷ Cfr. ORIANI, G. (1995), *Reengineering. Come riprogettare i processi aziendali*, Guerini e Associati, Milano.

²⁸ Favoriscono notevolmente l'insorgere dello spirito di gruppo fattori quali ad esempio il raggiungimento di traguardi particolarmente impegnativi, la condivisione dei successi ottenuti, l'organizzazione di momenti comuni

La differenza più rilevante che si può riscontrare tra BPR e BPI è sicuramente inerente alla composizione del team. Infatti, si è detto, mentre il *reengineering* ha sempre ad oggetto processi trasversali rispetto alle funzioni, il miglioramento incrementale spesso (ma non sempre) viene applicato a subprocessi contenuti all'interno di una stessa funzione. Le conseguenze sulla composizione del *team* sono evidenti: nel primo caso, i membri del gruppo devono avere provenienza funzionale diversa, nel secondo caso sono scelti all'interno della stessa funzione.

Una seconda differenza rilevante concerne i compiti del gruppo di riprogettazione. Nel *reengineering*, infatti, il gruppo deve raccogliere le informazioni rilevanti sul processo attuale e successivamente compiere uno sforzo creativo per ridisegnarlo; nel miglioramento incrementale assume un peso rilevante l'analisi del processo attuale e la raccolta meticolosa, con una metodologia tipicamente *bottom up*, delle idee di miglioramento degli operatori per poi mettere a punto gli interventi mirati ritenuti necessari.

6. Il percorso logico che conduce alla riprogettazione

La riprogettazione dei processi è, in realtà, l'ultimo stadio di un percorso logico al quale vengono sottoposti i processi da riprogettare.

Tale percorso è costituito dalle seguenti fasi rilevanti²⁹:



per ciascuna delle quali vengono definiti:

- gli attori coinvolti, ovvero coloro che svolgono effettivamente una specifica fase, una singola prestazione, ecc. all'interno del più ampio processo;
- le attività/prestazioni erogate, ovvero il contenuto effettivo svolto dal soggetto preposto allo svolgimento di quella determinata attività;
- le modalità operative di gestione, ovvero sia il percorso standardizzato delle informazioni e delle comunicazioni che gli aspetti operativi ad esso collegati, quali informazioni scritte o orali, informatiche, tipologia di adeguatezza della modulistica, ecc.
- le relazioni organizzative, ovvero il “collante” tra i primi tre elementi che, in tal modo, vengono messi in relazione tra di loro.

al di fuori della struttura aziendale (viaggi, convention, cene, ecc.).

²⁹ Cfr. BOF, F., TONTI, A. (2004), *La semplificazione dei processi nella P.A. Teoria e casi applicativi del Public Organization Reengineering*, Egea, Milano.

Gli attori che svolgono determinate attività utilizzeranno canali diversi per trasmettere le informazioni e si coordineranno, secondo modalità e intensità differenti (in funzione dei rispettivi fabbisogni organizzativi) con gli altri soggetti (all'interno dell'azienda, di singoli settori o addirittura di specifici uffici) con i quali devono dialogare in virtù del loro specifico contributo al processo che coinvolge più settori di attività.

La prima fase del percorso logico, quella della conoscenza, si sostanzia nell'individuazione/selezione dei principali processi (mappatura o *process mapping*³⁰) e nella conseguente scomposizione degli stessi in fasi o attività rilevanti. Essa rappresenta la fase fondamentale dell'intero percorso logico, dal momento che non è possibile individuare, ad esempio, le cause di un servizio inefficiente senza conoscere ed approfondire il/i processo/i che ne determinano l'erogazione.

La seconda fase, quella dell'interpretazione, avviene attraverso l'individuazione e l'esame dei principali "punti critici" o colli di bottiglia che influenzano negativamente il funzionamento di un flusso di attività (processo). Essa completa la fase precedente dal momento che fornisce giudizi di merito sulle specifiche situazioni organizzative che si sono delineate. Si tratta, a ben vedere, di una "fase cerniera" tra la prima che ha l'obiettivo di ricostruire e identificare le aree di possibili interventi/miglioramenti e la terza in cui si intende sperimentare le azioni correttive.

L'ultima fase, quella della riprogettazione, è propositiva dal momento che si prefigge di riproporre un nuovo percorso, una nuova modalità di concepire il processo analizzato ed interpretato al fine di risolvere i problemi (organizzativi e procedurali) emersi.³¹

7. La metodologia di lavoro per "creare" il procedimento unico

Dopo aver analizzato in generale i differenti approcci alla riprogettazione dei processi e definito il percorso logico che conduce alla riprogettazione stessa (validi sia per le aziende private che pubbliche) andiamo ad analizzare, in dettaglio, la metodologia di lavoro che può in concreto essere utilizzata per riprogettare i procedimenti amministrativi comunali e quelli degli Enti Terzi coinvolti nel procedimento unico. Tale metodologia di lavoro può essere suddivisa in alcuni *step*.

Il primo passo consiste nella corretta identificazione dei destinatari, ovvero le imprese che sono localizzate nel territorio servito dallo Sportello al fine di comprendere in che modo deve essere progettato il procedimento unico. Infatti, a seconda della vocazione imprenditoriale di un territorio

³⁰ Cfr. paragrafo successivo.

³¹ Ad esempio, il nuovo processo potrebbe prevedere una revisione delle responsabilità esistenti, l'attivazione di strumenti operativi più efficaci e adeguati soprattutto a snellire tempi e costi dello stesso, l'eliminazione di alcune attività, ecc.

vengono posti in essere differenti procedimenti amministrativi. Si tratta di costruire un elenco delle domande che lo Sportello Unico potrebbe ricevere (e che il Comune abitualmente riceve), prendendo in considerazione quattro fattori: il settore di provenienza dell'impresa, la tipologia di intervento richiesta, l'area di competenza, la normativa e la regolamentazione di riferimento³².

L'impresa che si rivolge allo Sportello può operare nel settore "industria" (es. azienda meccanica, tessile, chimica, alimentare ecc.), nel settore "artigianato" (es. azienda tessile, orafa, del pellame, ecc.), nel settore dei "servizi" (es. servizi di software, ristorazione, intermediazione finanziaria, ecc.), nel settore "turismo" (strutture alberghiere, agriturismo, agenzie viaggi, ecc.), nel settore "commercio" (alimentare, non alimentare, grande distribuzione ecc.), nel settore "agricoltura" (azienda agricola, silvicola, di allevamento, ecc.); può richiedere interventi di ristrutturazione, ampliamento, localizzazione, ecc. che richiedono la valutazione e l'accertamento dei profili ambientali, urbanistici, igienico-sanitari, ecc. che sono soggetti alla normativa generale e a quella specifica: comunale, di altri enti pubblici (ASL, Vigili del Fuoco, Sovrintendenza ecc.), provinciale, regionale, nazionale.

Dalla combinazione dei quattro fattori elencati scaturisce il bisogno dell'impresa che si rivolge allo Sportello, ad esempio per soddisfare la domanda di un'industria tessile (settore) che decide di aprire un passo carrabile aggiuntivo (tipologia di intervento richiesto), il Comune deve verificare sicuramente i profili urbanistici del progetto (area di competenza), rispettare le norme del regolamento edilizio comunale, del Codice della Strada, ecc. (normativa e regolamentazione di riferimento).

Il secondo *step* della metodologia di lavoro riguarda l'attività di mappatura (*process mapping*), cioè per ogni domanda/bisogno occorre risalire al percorso amministrativo che porta al suo soddisfacimento attraverso l'elencazione di autorizzazioni interne ed esterne, pareri interni ed esterni, procedimenti amministrativi relativi alle autorizzazioni ed ai pareri. Si individuano, quindi, le attività che vengono svolte all'interno dell'ente locale e si ricostruiscono le interrelazioni che le legano a formare gli specifici processi finalizzati a rispondere alle esigenze e alle richieste dell'utenza, precedentemente individuate ed in secondo luogo si procede alla valutazione sulla correttezza delle attuali modalità operative svolte all'interno dei processi analizzati.

³² La classificazione delle potenziali domande che lo Sportello potrebbe ricevere (che dipende essenzialmente dallo studio approfondito di vari fattori tra cui il contesto socio-economico del territorio, il Piano Regolatore Generale e la destinazione delle aree, la presenza di consorzi per l'insediamento, la disponibilità di aree già attrezzate, le strategie di sviluppo economico locale, ecc.) consente di individuare, con una buona dose di flessibilità, il procedimento unico "standard", cioè valido nella maggior parte dei casi (e le varianti al percorso amministrativo standard) adatto a soddisfare il bisogno espresso dall'impresa che si rivolge allo Sportello.

Le singole attività, rilevate a partire dai bisogni del cliente/utente, vengono poi correlate agli organi o persone responsabili del loro svolgimento e ciò rappresenta il primo stadio del percorso logico precedentemente illustrato, quello della conoscenza che consente di conoscere colui che deve dare concretezza a determinate attività di lavoro³³.

Una volta individuate le attività (e chi le svolge) che compongono il processo, occorre conoscere adeguatamente le modalità operative legate alla “gestione” delle stesse, ovvero in che modo viene svolta la singola procedura o attività da parte dei soggetti preposti, quali sono gli strumenti o i canali informativi (informatici e non) attraverso cui le informazioni giungono nei vari uffici o ai diversi operatori, cioè si tratta di conoscere le principali condizioni organizzative, non esclusivamente informatiche, che consentono il funzionamento di un settore di attività, di un ufficio o di un’unità operativa³⁴. In questo secondo passaggio, deve essere ricostruita, inoltre, anche la sequenzialità delle attività al fine di conoscere il grado di coinvolgimento dei singoli soggetti all’interno dell’intero percorso procedurale, infatti la ricostruzione dell’iter delle diverse attività procedurali permette di conoscere le interrelazioni organizzative esistenti: ovvero quali siano le varie parti dell’ente, dell’azienda, di uno specifico settore di attività o addirittura di un singolo servizio che devono coordinarsi e integrarsi per ottenere il risultato atteso, la prestazione o l’informazione richiesta dall’utente³⁵. Graficamente la sequenzialità di un processo può essere rappresentata con *flow charts*³⁶ attraverso una serie di simboli con specifico significato.



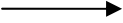
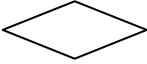


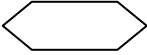


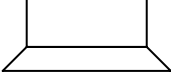
³³ Si pensi ad esempio all’individuazione del responsabile del procedimento, individuazione che non risponde esclusivamente ad un fabbisogno di carattere organizzativo proprio dell’ente, ma garantisce, altresì, l’impresa/utente/cliente, nel caso dello Sportello Unico per le Attività Produttive, a far valere il suo diritto, grazie alla conoscenza della persona preposta a dare concretezza al suo diritto.

³⁴ Da notare che l’esame di un iter procedurale può portare a situazioni ben differenti tra loro a seconda che le informazioni o i dati che lo caratterizzano siano diffusi ai soggetti coinvolti tramite supporti cartacei (modulistica, prestampati ecc.) oppure tramite strumenti, e/o “rete informatica” che coinvolge tutti i settori interessati dall’iter procedurale, infatti, ad esempio, l’esistenza di strumenti informatici e telematici incide sui tempi di trasmissione dei dati relativi ad una procedura.

³⁵ E’ proprio tale conoscenza organizzativa che può creare le condizioni per erogare un servizio, una prestazione generando un risultato che abbia un “valore” per l’utente.

³⁶ Cfr. paragrafo successivo.

Figura 11 – I simboli più comuni utilizzati nella predisposizione di una mappa di processo

	Attività
	Input/Output del processo Inizio o entrata/Fine o uscita
	Flusso del processo
	Decisione
	Archivio elettronico
	Connessione
	Elaborazione specifica o routine
	Documento, stampato, prospetto
	Unità organizzativa
	Attività svolta col computer

Fonte: Nostra elaborazione

Riassumendo, soggetti coinvolti, attività svolte, modalità di gestione e relazioni organizzative consentono di fornire un “quadro” sufficientemente chiaro della realtà procedurale.

Al fine di ricostruire il percorso amministrativo, si possono effettuare interviste agli operatori del processo, ovvero ai dipendenti (ma anche ai dipendenti degli altri enti pubblici che si relazionano con il Comune nell’ambito del procedimento unico, nonché agli utenti stessi)³⁷.

Una volta mappate le attività, si passa all’analisi ed all’interpretazione dei procedimenti (seconda fase del percorso logico) attraverso la valutazione delle attività, della loro sequenzialità, nonché dei soggetti preposti al loro svolgimento e delle relative professionalità³⁸.

³⁷ Cfr. paragrafo successivo.

La valutazione delle attività o fasi che compongono il processo intende verificare il contributo delle stesse al raggiungimento dell'obiettivo del processo stesso³⁹. La visione del processo nel suo insieme (visione globale) deve prevalere sulla singola fase procedurale e ciò perché consente, di fronte a potenziali disfunzioni, di ipotizzare di eliminare o correggere eventuali fasi, verificandone al contempo le relative implicazioni procedurali ed organizzative, obiettivo che non si otterrebbe in presenza di una visione parziale, ovvero che considera la fase in sé e non la fase in quanto parte del processo⁴⁰. Dal momento che l'obiettivo che interessa conseguire è una maggiore funzionalità nell'erogazione del servizio da parte dello Sportello Unico (al fine di produrre valore per il cliente attraverso la soddisfazione del bisogno che lo stesso ha manifestato), la fase dell'interpretazione deve valutare anche eventuali modalità alternative di svolgimento di specifiche fasi di un iter procedurale o di un intero processo.

La fase dell'interpretazione intende anche verificare se la fase o l'attività oggetto di valutazione sia standardizzabile e/o prevedibile, ovvero condizioni di cui bisogna tener conto nel momento della riprogettazione al fine di utilizzare in modo appropriato risorse e strumenti⁴¹.

Altro elemento in base al quale viene effettuata l'interpretazione è il modo in cui le fasi o attività di un processo possono essere svolte: in sequenza o secondo una logica di contemporaneità, cioè quando le differenti azioni o fasi procedono parallelamente coinvolgendo differenti soggetti o uffici. La valutazione della sequenzialità passa attraverso la verifica sistematica degli strumenti operativi utilizzati quali la modulistica in vigore, la correttezza delle informazioni nonché l'adeguatezza del numero, la struttura complessiva del sistema informativo, ecc., in quanto rappresenta un punto di

³⁸ A ben vedere è all'interno di tale seconda fase del richiamato percorso logico che conduce alla riprogettazione che vengono utilizzati i principi per la riprogettazione dei processi (cfr. paragrafo 3 del presente capitolo).

³⁹ All'interno di tale fase devono essere presi in considerazione anche gli eventuali tempi morti che possono essere rappresentati, ad esempio, dalla necessità di un controllo formale e vincolante sul prosieguo dell'iter procedurale o dall'attesa di un parere obbligatorio da parte di un altro Ente, ecc.: si tratta di informazioni determinanti per avere una visione globale del processo.

⁴⁰ L'esigenza della visione globale è ancora più opportuna all'interno del contesto organizzativo degli enti locali (rispetto a quelli delle realtà imprenditoriali) dove vige una logica fortemente funzionale se non prettamente individuale. Ciascun operatore risulta, infatti, spesso, esclusivamente focalizzato sui propri compiti e, al limite, del servizio cui fa riferimento, senza avere adeguata conoscenza delle attività poste in essere dagli altri dipendenti e soprattutto senza comprendere come queste vengono ad essere condizionate dal suo operare. La ricostruzione della mappa delle attività e dei processi può costituire dunque, in tal senso, un rilevante fattore organizzativo finalizzato a diffondere la conoscenza sul "chi fa che cosa" e sulle relazioni di tipo "fornitore-cliente" presenti tra le varie attività.

⁴¹ Una fase o attività è standardizzabile quando è caratterizzata da una costante uniformità di comportamenti e azioni nel corso, cioè l'insieme dei fattori e degli elementi che ne caratterizza il percorso (attività, strumenti operativi e soggetti) sono sempre gli stessi. La prevedibilità, invece, fa riferimento in particolare alla chiarezza *ex ante* del percorso, cioè ancor prima che si verifichi un evento, un'azione o l'insieme di azioni che caratterizzano una sequenza procedurale, appare sufficientemente chiaro e conosciuto l'iter attraverso il quale l'azienda ha deciso di organizzarsi. Mentre la standardizzabilità, quindi, è legata alle azioni di un processo, la prevedibilità è connessa all'ordine logico attraverso cui lo stesso è organizzato.

partenza indispensabile per poter avviare un'eventuale adozione di nuovi e più avanzati strumenti informatici che rispondono al duplice scopo di: razionalizzare e, quindi, facilitare i processi di accesso dell'utenza verso i servizi, da un lato e assicurare lo snellimento del lavoro di supporto amministrativo necessario all'erogazione di prestazioni e servizi pubblici, dall'altro.

Valutare i soggetti (persone, uffici, settori, servizi, dipartimenti ecc.) significa verificare se i relativi profili, o unità organizzative, attualmente implicate in una specifica fase o in più attività, siano adeguate a ricoprire quel ruolo, a erogare quella specifica prestazione/attività: in questo modo è più agevole conoscere il contributo dei diversi soggetti, uffici, settori, al raggiungimento degli obiettivi sulla cui base è stato progettato uno specifico percorso procedurale così da individuarne eventuali modalità operative differenti.

Tale verifica⁴², evidentemente, va di pari passo con quella relativa all'indispensabilità delle diverse attività svolte e alla loro corretta sequenzialità: svolgendo questo *check up*⁴³ organizzativo ci si deve interrogare circa l'adeguatezza dei soggetti attualmente coinvolti (e le professionalità specifiche da essi garantite) rispetto agli obiettivi che si intendono raggiungere.

Valutare i soggetti e le loro professionalità significa, ad esempio, conoscere realmente i soggetti che svolgono determinate attività, la criticità delle diverse posizioni organizzative, la verifica del loro grado di sostituibilità, ecc.

L'analisi condotta evidenzierà, dunque, alcune incongruenze nel percorso procedurale, per ognuna delle quali occorrerà operare alcune modifiche organizzative realistiche e graduali tali che le stesse abbiano la possibilità di venire accettate dall'azienda nel suo complesso e di essere conosciute dagli utenti/clienti. Si giunge, in tal modo, alla definizione di una prima alternativa di reingegnerizzazione sulla base delle caratteristiche e condizioni del contesto organizzativo specifico, della rilevanza dell'intervento e, quindi, delle implicazioni organizzative che ne derivano.

⁴² Non può trattarsi di una verifica esclusivamente formale bensì anche sostanziale: da un lato si devono prendere in considerazione tutti gli adempimenti legislativi che la impongono (si pensi, ad esempio, alla normativa sullo Sportello Unico) dall'altro occorre garantire un adeguato servizio all'utente/cliente.

⁴³ Il termine *check up*, derivante dall'inglese con il significato di controllare, verificare, è entrato a far parte del linguaggio comune con il significato di esame, analisi, indagine, anche al di fuori del campo medico dove viene identificato come una serie di accertamenti clinici. Il termine ha trovato un'estensione del suo utilizzo a tutte quelle situazioni o quei fenomeni che richiedono revisioni generali di oggetti, impianti e anche aziende.

7.1 Gli strumenti operativi per la semplificazione dei processi

L'intero percorso logico è supportato dall'utilizzo di alcuni strumenti operativi.

Uno modo per procedere alla ricostruzione dei processi consiste nell'annotare le informazioni ottenute, attraverso le interviste agli operatori, su apposite "schede di raccolta informazioni" che possono essere rappresentate come di seguito e che rappresentano i primi strumenti di analisi.

Figura 12 – Scheda di raccolta informazioni

ATTIVITÀ	U. O.	STRUMENTAZIONE	CRITICITÀ

Fonte: Bof – Tonti (2004)

Tali schede raccolgono informazioni relative:

- alle attività che compongono il processo;
- alle unità organizzative che ne hanno la responsabilità e che possono essere rappresentate da funzioni, uffici, singoli operatori, professionisti, dirigenti, così come attori esterni all'organizzazione, ma comunque coinvolti nel processo (consulenti, imprese private, altri enti o istituti, organizzazioni in genere, l'utente stesso);
- alle specifiche condizioni organizzative quali la strumentazione impiegata nello svolgimento delle attività, criticità organizzative e logistiche che possono limitare oppure ostacolare l'efficacia e l'efficienza dell'iter del processo.

Di seguito viene presentato il procedimento per il rilascio del permesso di costruire di un Comune di medie dimensioni ricostruito attraverso interviste ai seguenti operatori: il dirigente del servizio, il coordinatore tecnico, il coordinatore amministrativo, un referente amministrativo.

Le informazioni raccolte vengono annotate successivamente nella relativa scheda di analisi.

BOX 3 - PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE (PARTE PRIMA)

COMUNEDI

Settore Edilizia Privata

U. O. intervistate: dirigente del servizio, coordinatore tecnico, coordinatore amministrativo, referente amministrativo.

Step 1. Il coordinatore tecnico (CT) ed il coordinatore amministrativo (CA) assegnano i carichi di lavoro. Attribuiscono ad ogni progetto un referente tecnico (RT) ed un referente amministrativo (RA). L'assegnazione del lavoro avviene una volta al mese, per circa 150 pratiche. Dal momento dell'assegnazione la pratica passa al referente tecnico che inizia la fase dell'istruttoria tecnica, volta a verificare la conformità del progetto alla normativa nazionale e regionale, al regolamento edilizio, al PRG ecc. Se la documentazione presentata o i progetti non sono completi, il tecnico richiede integrazioni all'utente ma non direttamente. È il referente amministrativo che redige la lettera di richiesta per l'utente e attende le integrazioni, che poi vengono ripassate al tecnico. Il contatto con l'utente viene tenuto dal referente amministrativo in ogni fase della procedura. L'istruttoria tecnica prevede, altresì, il parere del medico igienista, che si reca presso il settore una volta alla settimana, dedicando due ore di tempo all'esame delle pratiche. Il medico igienista può dare parere favorevole, sfavorevole, richiedere integrazioni o rimandare per materie complesse all'ASL.

Step 2. Una volta condotta l'istruttoria tecnica e ottenuto il parere del medico igienista, la pratica passa in Commissione edilizia. Il tecnico elabora una proposta di relazione che viene poi presentata in Commissione. La Commissione edilizia si riunisce una volta alla settimana e propone un parere "compositivo-estetico" non vincolante sui singoli progetti. La Commissione edilizia approva il progetto oppure ne chiede una modifica. La richiesta di modifica riapre tutta l'istruttoria tecnica sul progetto modificato. Alcuni progetti non necessitano il passaggio in CE, ma ottengono il parere d'ufficio. In questo caso, il tecnico presenta la pratica al coordinatore per la firma. Una volta ottenuto il parere d'ufficio o il parere della CE, il referente tecnico prepara una proposta di provvedimento finale e la passa al referente amministrativo.

Anche gli aspetti organizzativi dell'istruttoria presentano alcune criticità dal momento che l'istruttoria risulta attualmente la fase della procedura più sacrificata e meno approfondita anche perché il tempo dedicato ad essa si riduce, incidendo sulla qualità del lavoro.

Fonte: Caccia - Valotti (2000)

Figura 13 - Scheda di analisi del procedimento del permesso di costruire

ATTIVITÀ	U. O.	STRUMENTAZIONE	CRITICITÀ
ASSEGNAZIONE CARICHI DI LAVORO	CA e CT		
ISTRUTTORIA TECNICA	RT	NORMATIVA NAZIONALE, REGIONALE, REGOLAMENTO EDILIZIO, ECC	
RICHIESTA INTEGRAZIONI	RT e RA	LETTERE, CONTATTI TELEFONICI, E-MAIL	IL CONTATTO CON L'UTENTE, NON AVVIENE DA PARTE DEL RT CHE SVOLGE L'ISTRUTTORIA, BENSÌ DA PARTE DEL RA, CON UN ALLUNGAMENTO DEI TEMPI E MINORE CHIAREZZA DI INFORMAZIONI PER L'UTENTE PERCHÉ NON PARLA DIRETTAMENTE COL RT.
ACQUISIZIONE PARERE MEDICO IGIENISTA	RA	NORMATIVA DI TUTELA PROFILI IGIENICO-SANITARI	IL PARERE DEL MEDICO IGIENISTA RISULTA CRITICO PER: <ul style="list-style-type: none"> • RIDOTTO TEMPO PER ESAME PRATICHE; • RIDOTTO NUMERO DI PRATICHE ESAMINABILI; • RINVIO AL PARERE DELL'ASL PER CASI/PROGETTI CONSIDERATI CRITICI
REDAZIONE PROPOSTA DI RELAZIONE	RT		
ESAME PROGETTO IN CE	CE	REGOLAMENTO EDILIZIO, PRG	LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE EDILIZIA PROVOCANO ALLUNGAMENTI DEI TEMPI DI RIESAME DELLE PRATICHE. LA CE PREFERISCE NON PORRE DINIEGO SULLA CONCESSIONE/AUTORIZZAZIONE MA RICHIEDERE MODIFICHE AL PROGETTO. CIÒ COMPORTA RIPERCORRERE DALL'INIZIO TUTTA L'ISTRUTTORIA.
PROPOSTA DI PROVVEDIMENTO FINALE	RT		

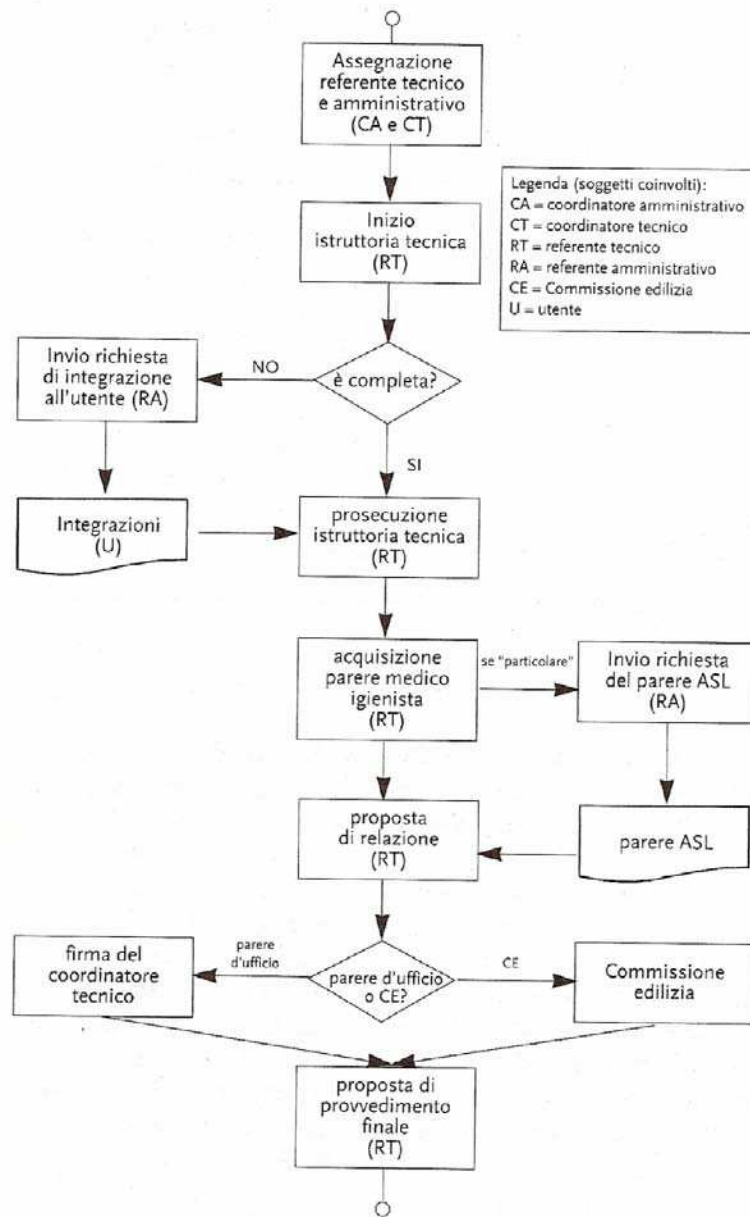
Fonte: Nostra elaborazione su Caccia – Valotti (2000)

Durante la fase dell'interpretazione, allo scopo di valutare la sequenzialità del percorso è utile fare riferimento, si è detto, a rappresentazioni grafiche che evidenziano la maggiore o minore linearità dello stesso, ad esempio attraverso *flow charts* che permettono di disporre in sequenza logica i

passaggi di un procedimento evidenziandone i punti chiave, le informazioni, gli attori ed eventualmente i tempi di esecuzione. La rappresentazione grafica del procedimento ha il pregio di evidenziare sia la possibilità di eliminare specifiche fasi ridondanti, sia quella d'integrarne altre fino a oggi non ritenute indispensabili.

Di seguito viene presentato il diagramma di flusso relativo al procedimento del permesso di costruire presentato nelle pagine precedenti.

Figura 14 - Flow chart : procedimento per il rilascio del permesso di costruire



Fonte: Nostra elaborazione

Il *flow chart*, modificato nelle aree o fasi ritenute critiche, si dimostra utile strumento anche per delineare le alternative di riprogettazione dalla valutazione/interpretazione e per giungere a ipotesi di miglioramento di analisi.

Altro strumento operativo utilizzato al fine di valutare adeguatamente attività, soggetti, sequenzialità e professionalità si può ricorrere allo strumento del “*check up procedurale*” per desumere informazioni che di fatto individuano le aree critiche su cui l’ente dovrà intervenire nella fase di riprogettazione per migliorare l’efficacia e l’efficienza del processo. Si tratta, in sostanza, di formulare alcuni quesiti focalizzati sull’interpretazione dell’iter procedurale che scompone le attività di un processo. Tali quesiti si sostanziano in: domande di carattere generale, sugli attori coinvolti, sulle attività/operazioni svolte, sull’analisi del valore aggiunto, sulle modalità di svolgimento sulla sequenzialità e sulla logicità delle attività/operazioni, sugli strumenti ed i supporti informativi utilizzati.

Tali domande, in sintesi, tendono a verificare i reali contenuti delle attività, le attuali linee di responsabilità e la loro distribuzione all’interno dell’azienda, l’adeguatezza di specifiche professionalità a svolgere determinate attività, la maggiore o minore linearità dell’iter procedurale, la correttezza, la completezza e l’esatta collocazione delle informazioni e dei supporti informativi, le modalità gestionali e gli strumenti utilizzati all’interno del processo.

BOX3 - *Check up procedurale*

Domande di carattere generale

- L’iter procedurale appare chiaro in relazione agli obiettivi?
- Le differenti responsabilità sono chiaramente definite tra i differenti Settori, Unità Operative, Uffici, Funzioni, Professionalità, Persone?
- Sono previste e definite *ex ante* le vie procedurali attraverso cui si affrontano eventuali eccezioni caratterizzanti l’iter procedurale (anche se, di norma, il percorso è prevedibile e standardizzabile)?

Domande sugli attori coinvolti

- Chi svolge l’attività/operazione?
- E’ chiaro l’oggetto dell’attività/operazione, anche in relazione a chi la svolge?
- Quali sono le criticità dei diversi soggetti e delle relative posizioni organizzative in termini di competenze, profili professionali specifici e attitudini, al fine di valutarne il differente peso e contributo all’interno della procedura e al raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell’organizzazione pubblica?

Domande sulle attività/operazioni svolte

- Qual è l’utilità e l’obiettivo di ogni singola fase?
- Quali sono le implicazioni organizzativo/procedurali dell’eliminazione dell’attività/operazione?
- Quali altri soggetti potrebbero svolgere l’attività/operazione e quali sarebbero le implicazioni in termini di tempi e costi di effettuazione?

Domande sull'analisi del valore aggiunto

Per ogni attività:

- Qual è l'utilità e lo scopo?
 - Quali sono le implicazioni organizzativo-procedurali dell'eliminazione dell'attività?
- > *In definitiva qual è il valore aggiunto? Le attività non a valore aggiunto sono eliminabili?*

Domande sulle modalità di svolgimento: sequenzialità e logicità delle attività/operazioni

- Sono definiti e chiari i contenuti operativi della singola fase procedurale?
- L'iter procedurale è complessivamente lineare, oppure vi sono frequenti "ritorni"? E tali ritorni sono fisiologici o sono eliminabili?
- Rispettando i principi della logicità e della semplicità considerare l'eventualità di integrare o di aggiungere informazioni a beneficio del funzionamento dell'iter procedurale.

Domande sugli strumenti e i supporti informativi utilizzati

- Quali sono le modalità strumentali di comunicazione e collegamento tra i soggetti e le persone coinvolti in genere?
- La strumentazione è: necessaria/sufficiente; adeguata; migliorabile; integrabile
- Qual è il grado di coerenza tra la tipologia delle interrelazioni organizzative e gli strumenti utilizzati?

Riprendendo il procedimento di rilascio del permesso di costruire è stato possibile effettuare delle proposte su come risolvere le criticità riscontrate.

BOX 5 - PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE (PARTE SECONDA)

COMUNE DI

Settore Edilizia Privata

PROPOSTE DI SOLUZIONE ALLE CRITICITÀ RISCONTRATE

In riferimento alla criticità riscontrata nell'attività di "richiesta integrazioni" si potrebbe permettere al tecnico istruttore di tenere direttamente il contatto con l'utente per richieste di integrazioni e spiegazioni, almeno durante la fase di istruttoria tecnica.

In riferimento alle criticità riscontrate nell'attività di acquisizione del parere del medico igienista, si potrebbero individuare le tipologie di progetti per le quali il parere del medico igienista può essere sostituito da un simile parere del tecnico istruttore, soprattutto quando tale parere non comporta conoscenze e analisi specifiche. Sarebbe utile codificare i casi/progetti che usualmente il medico igienista rimanda all'ASL, per poter avviare prima, al momento dell'individuazione del percorso esterno, la richiesta di parere.

In riferimento alle criticità riferibili ai lavori della Commissione Edilizia, occorrerebbe intervenire sul regolamento edilizio per disciplinare i casi/progetti in cui la CE può effettivamente richiedere variazioni ed integrazioni, da quelli in cui il parere deve essere definito (favorevole o negativo).

In riferimento agli aspetti organizzativi dell'istruttoria tecnica, non esiste un'unica soluzione a tali criticità, in quanto derivano dall'effetto di alcune caratteristiche organizzative del settore. È possibile proporre alcune ipotesi di soluzione, da verificare e da combinare con una analisi organizzativa:

1. aumentare il numero del personale tecnico dell'istruttoria;
2. ridurre le attività su cui sono coinvolti i tecnici istruttori. Essi, infatti, a turni e a rotazione durante la giornata e nella settimana, sono impegnati in:
 - servizio informativo telefonico pubblico e collegato lavoro di *back office*;
 - servizio telefonico specifico per gli utenti delle pratiche assegnate;
 - ricevimento utenti su appuntamento, sia coloro che desiderano informazioni prima della presentazione della domanda, sia coloro la cui pratica è stata assegnata;
 - servizio accettazione domande e prima verifica completezza documentazione di fronte all'utente;
 - istruttoria tecnica della pratica;
 - assistenza al medico igienista;
 - riunione di coordinamento tecnico per la preparazione della CE;
 - riunione di coordinamento per l'analisi dei ricorsi e del contenzioso;
 - preparazione individuale dei progetti per la CE;
 - presenza alla CE.

Questa suddivisione del lavoro comporta l'impegno dei tecnici istruttori su molteplici fronti durante il giorno, provocando una notevole riduzione del tempo dedicato all'istruttoria vera e propria della pratica, al quale va ad aggiungersi il fatto che la frammentarietà e la diversificazione dei compiti non facilitano il processo personale di concentrazione ed approfondimento.

Fonte: Caccia - Valotti (2000)

CAPITOLO QUARTO

LA GESTIONE DELLO SPORTELLO IN OTTICA DI QUALITÀ

1. Gli aspetti organizzativi e relazionali che impattano sullo Sportello Unico

L'analisi dei flussi operativi dei processi e la loro riprogettazione non sono sufficienti per apportare un miglioramento alle *performance*. Si devono mettere in discussione numerosi aspetti organizzativi e relazionali che incidono sul funzionamento dei processi dello Sportello Unico. Tra questi elementi sono da considerare: la collocazione dello Sportello Unico (struttura unica e Sportello informativo) nella struttura organizzativa comunale, le relazioni organizzative interne, il ruolo del responsabile dello Sportello e quello della tecnologia.

Il posizionamento della struttura responsabile del procedimento unico incide in modo rilevante sulle strutture organizzative interne.

Se la struttura coincide con un'unità organizzativa esistente, vengono ad essere interessati i tradizionali rapporti e i meccanismi di comunicazione ed integrazione tra uffici e servizi, nonché le modalità di lavoro, la suddivisione delle attività e delle responsabilità all'interno della unità organizzativa prescelta, mentre se la struttura è una nuova unità organizzativa, all'interno dell'ente viene inserito un nuovo servizio con un proprio ruolo, con personale nuovo (o preso da altre unità organizzative) con proprie risorse e un responsabile e di conseguenza si dovranno sviluppare nuovi meccanismi di comunicazione ed integrazione.

Qualora venga optato di inserire la struttura unica all'interno della struttura gerarchico-settoriale dell'ente locale, il funzionamento della struttura responsabile implica necessariamente lo sviluppo di una rete di relazioni trasversali e soprattutto una sua riconoscibilità e autorevolezza che le permetta di coordinare operatori che dipendono da altri centri di pari responsabilità.

La scelta rilevante è se creare una struttura "piena", cioè che ricrei al proprio interno le competenze necessarie per gestire anche tecnicamente il procedimento unico. La struttura sarebbe pienamente dedicata al mondo imprenditoriale, offrendo un pacchetto integrato all'impresa che va dai servizi amministrativi ad altri servizi reali di supporto, promozione e assistenza all'economia locale. Potrebbe assumersi anche la responsabilità di essere il promotore e il coordinatore delle politiche di sviluppo locale, tuttavia tale soluzione dimostra una forte tensione del Comune ad organizzarsi per processi e ad orientarsi all'utenza.

L'altra soluzione è quella di creare una struttura flessibile di direzione dei servizi amministrativi all'impresa. Essa, in staff alla direzione generale, dovrebbe indirizzare e coordinare i procedimenti

unici, lo sportello informativo e gestire tutte le funzioni di promozione e marketing territoriale. Questa struttura agisce in modo trasversale su tutto l'ente e si configura come ruolo di direzione dei processi aziendali che hanno come output le prestazioni volte a soddisfare l'utente impresa.

Il *back office* può, dunque, essere gestito secondo diverse modalità:

- parte integrante e sostanziale dell'unità organizzativa Suap, che utilizza proprio personale, già operativo o assunto all'uopo, dedicato a tale attività di *back office*;
- gruppo misto e multidisciplinare nell'ambito dell'unità organizzativa Suap che utilizza personale in capo al Suap e risorse professionali provenienti da diversi uffici comunali con competenze diverse (geometri dell'ufficio tecnico, amministrativi dell'ufficio commercio, tecnici dell'ufficio ambiente, ecc.);
- laboratorio sperimentale, integrato da consulenti esperti in materie organizzativa e gestionale, che può essere situato, per comodità logistica, presso l'amministrazione comunale e caratterizzato dai seguenti aspetti:
 1. l'organico è costituito da personale del Suap supportato metodologicamente e operativamente da consulenti esterni;
 2. svolge tutte le attività di coordinamento con gli altri enti (passaggio di carte e informazioni, convocazione della conferenza dei servizi, ecc.), necessarie al rilascio dell'atto di autorizzazione unica;
 3. arricchisce la gamma dei servizi offerti di informazioni e contributi specialistici (ad es. informazioni su modalità amministrative per l'avvio di impresa, informazioni sui finanziamenti alle diverse tipologie di attività imprenditoriali, supporto alla predisposizione delle richieste di finanziamento);
- struttura *ad hoc*, nel caso particolare di gestione associata (consorzio, società di capitali, ecc.), per la gestione di tutte le attività di *back office*;
- esternalizzazione ad un *service* esterno per la gestione di tutte le problematiche di coordinamento con gli altri enti e di *back office* in generale.

La tabella 1 sintetizza i principali vantaggi e svantaggi delle diverse modalità di gestione del *back office*.

Lo Sportello informativo costituisce un'unità organizzabile in modo autonomo nella struttura gerarchica dell'ente. È un servizio finale di contatto che può essere gestito dal Comune oppure da soggetti esterni, quali la CCIAA, le associazioni di categoria, la Provincia, il responsabile del patto ecc.

Se gestito direttamente, lo Sportello potrebbe essere identificato:

- con altri punti di informazione “generici” all'interno del Comune, che dispongono di personale e strutture adatte. E' il caso di quei Comuni che hanno preferito collocare lo sportello unico accanto all'URP o all'anagrafe al fine di utilizzare direttamente il sistema di protocollazione, gli archivi informatici, il collegamento in rete con tutti i servizi. In questo caso la struttura responsabile del procedimento difficilmente coincide con lo sportello informativo;
- con punti informativi specifici dei settori coinvolti. Per esempio, l'ampliamento degli sportelli dei settori sviluppo economico, commercio, polizia municipale, edilizia privata o urbanistica è stata la soluzione prescelta dagli enti che preferiscono una stretta vicinanza (o coincidenza) tra sportello informativo e struttura responsabile del procedimento;
- con un nuovo punto di accesso per l'utente, lo sportello unico, specificamente creato e dedicato per l'impresa.

In questi casi lo sportello informativo potrebbe non modificare l'attuale struttura organizzativa dell'ente (se coincide con altri punti informativi), oppure costituire una unità organizzativa semplice di contatto all'interno di un settore o presso la direzione generale.

Nel caso di gestione associata, lo sportello informativo potrebbe:

- essere completamente autonomo dalla struttura comunale, se viene gestito direttamente dal partner con proprio personale;
- essere in partecipazione con il Comune, qualora il personale del Comune fosse distaccato presso le strutture e con il personale messo a disposizione del partner oppure esistessero più sportelli informativi dislocati sul territorio sotto la regia di un unico responsabile (per esempio, il Comune o la CCIAA). In questo caso, però, a fronte del vantaggio di avere maggiori punti di contatto con l'utente dislocati sul territorio si potrebbe verificare una perdita di uniformità del servizio sul territorio.

Tabella 1 - Principali vantaggi e svantaggi per le diverse modalità di gestione del *back office*

Modalità di gestione del <i>back office</i>	Vantaggi	Svantaggi
All'interno del Suap	È apparentemente la soluzione meno costosa	<ol style="list-style-type: none"> 1. C'è un accentramento del <i>know how</i> 2. C'è il rischio che le competenze non siano sufficienti 3. Rischio di isolamento dell'attività del Suap
Gruppo misto e multidisciplinare nell'ambito del Suap	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esame completo e più specialistico delle istanze 2. Primo nucleo di integrazione e collaborazione tra uffici comunali 3. Superamento delle "barriere" tra uffici 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Difficoltà di organizzazione logistica 2. Resistenze culturali
Laboratorio sperimentale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permette di sviluppare competenze e <i>know how</i> 2. Consente al personale del Comune di apprendere le metodologie di semplificazione e reingegnerizzazione dei processi 3. Rende il personale del Comune autonomo nella progettazione e gestione di progetti di cambiamento 4. E' più semplice individuare quali costi ripartire e come farlo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Richiede una maggiore partecipazione, in termini di risorse impiegate, da parte del Comune 2. Inizialmente, può apparire più costosa per il numero di risorse messe in campo
Struttura ad hoc (gestione associata)	Può costituire il primo nucleo di una struttura nella quale sviluppare altre iniziative di gestione associata	<ol style="list-style-type: none"> 1. Può essere economicamente vantaggiosa, se viene previsto un progetto di sviluppo ed ampliamento delle competenze ad altre iniziative di gestione associata 2. Richiede una scelta politica molto forte
Service esterno	"Scarica" il problema dei rapporti con gli altri Enti ad una struttura "lontana" dal Comune	<ol style="list-style-type: none"> 1. Non permette la crescita di <i>know how</i> all'interno delle amministrazioni 2. Mantiene di distacco tra Comune ed enti esterni

Fonte: Lattanzio e Associati (2003)

Altro elemento che impatta sul funzionamento del procedimento e dello Sportello è costituito dalle relazioni organizzative interne, infatti la progettazione dello Sportello Unico e del procedimento unico in logica di processo aziendale prevede che vengano attivati, anche all'interno del Comune,

rapporti tra uffici nell'ottica di clienti e fornitori, dal momento che il processo-procedimento unico riceve input da molti uffici comunali (Urbanistica, Ambiente, Polizia Municipale).

La catena interna di clienti e fornitori considera le unità organizzative che erogano il servizio finale (lo Sportello Unico) come veri e propri clienti che vanno pertanto soddisfatti. Le unità organizzative che partecipano al procedimento unico sono i fornitori (di istruttorie, pareri, autorizzazioni, informazioni ecc.) che “vendono” allo Sportello Unico i loro servizi: nei tempi e con le specifiche richieste dal cliente. Il meccanismo che regola gli “scambi interni” è costituito dall'integrazione, perché è solo attraverso il coordinamento tra tutte le unità organizzative che partecipano al processo-procedimento unico che può essere “garantito” il risultato finale.

Una prima implicazione di tale modo di impostare il cambiamento organizzativo è sicuramente costituito dal dover riconsiderare l'impegno ed i carichi di lavoro che tali relazioni implicano sui diversi uffici e quindi a riprogrammare l'attività (e suddividere le risorse) in modo da evitare pesanti blocchi per sovraccarico di lavoro.

Una seconda implicazione riguarda la necessità di creare consenso attorno allo Sportello Unico¹, attraverso la nomina di un responsabile, la sua presentazione, l'approvazione del regolamento, la costituzione dei gruppi di lavoro congiunti, l'identificazione di responsabili di Sportello in ogni settore, le forme costanti di comunicazione sono alcuni strumenti che possono incidere sulla disponibilità degli operatori a soddisfare le esigenze del cliente Sportello Unico. Le unità organizzative coinvolte devono abituarsi a lavorare per il cliente² e non solo per la propria funzione. Per fare ciò, è necessario che il responsabile dello Sportello Unico ed i responsabili di procedimento seguano la domanda dalla sua protocollazione fino al rilascio del provvedimento finale. Una simile impostazione del lavoro presuppone che in ogni settore si sia nominato un referente Sportello Unico, ovvero un interlocutore privilegiato al quale rivolgersi per ogni necessità o problema, che ogni operatore si assuma la responsabilità sulla parte di procedimento di propria competenza, ad esempio il referente della domanda n. prot. nell'ufficio edilizia privata e che vengano concordati, in maniera più o meno formalizzata, i tempi e le modalità di collaborazione con lo Sportello Unico.

Una terza implicazione riguarda la necessità di avere un sistema informativo efficiente ed efficace che faciliti la comunicazione e la diffusione delle informazioni (banche dati, posta elettronica,

¹ Della necessità di creare consenso attorno allo Sportello Unico si è già detto nei precedenti capitoli.

² Il cliente interno è costituito dalle unità organizzative, quelli esterni sono rappresentati dall'impresa/utente finale è costituito dall'impresa/utente.

monitoraggio tempi ecc.), che sia, conseguentemente supportato da tecnologie avanzate a portata di tutti gli uffici e che sia costantemente mantenuto³.

1.1 Il ruolo del *process owner*: il Responsabile di Sportello Unico

Tra gli aspetti organizzativi e relazionali che incidono sul funzionamento dello Sportello, vi è anche il ruolo ricoperto dal responsabile dello Sportello Unico, la cui posizione è fondamentale per il funzionamento dello Sportello e per il coordinamento dei servizi e degli operatori pubblici che intervengono nel procedimento unico, dal momento che la posizione del responsabile dello Sportello assume in sé la responsabilità:

1. del buon andamento e della conclusione di tutti i procedimenti complessi che portano alla soddisfazione dell'utente/impresa;
2. dell'organizzazione e della gestione dello Sportello;
3. del rapporto con l'utente e della sua informazione;
4. del rapporto con la Regione e con gli altri enti pubblici coinvolti nel procedimento unico.

Il responsabile dello Sportello Unico, insieme ai propri collaboratori, attiva i procedimenti unici, coordina le fasi e le subprocedure, monitora lo stato di avanzamento delle stesse, risolve le criticità e le eccezioni, individua percorsi amministrativi alternativi allo standard nei casi particolari. Gestisce lo Sportello informativo offrendo servizi di informazione e assistenza all'utenza. Raccoglie le opinioni e le lamentele dell'utenza. Accetta e rilascia domande e atti di autorizzazione all'attività produttiva. Stipula e modifica convenzioni con gli enti pubblici. Indice la Conferenza di Servizi e altre riunioni di coordinamento. Attiva percorsi di informazione e formazione sia per i dipendenti pubblici, sia per gli utenti. Rivede le procedure e le manovre per adeguare il servizio, i suoi contenuti e le modalità di erogazione alla continua evoluzione del bisogno dell'impresa e alle dinamiche ambientali. Interpreta le dinamiche socio-economiche del territorio e propone strumenti per creare consenso e alleanze su politiche di investimento e di sviluppo economico.

All'interno del Comune è la posizione organizzativa che attiva rapporti di lavoro per l'erogazione dei servizi amministrativi dello Sportello Unico con il vertice aziendale e le unità organizzative che vengono coinvolte nei procedimenti di competenza dello Sportello come per esempio l'Urbanistica,

³ Le implicazioni di carattere organizzativo per l'ente locale che istituisce lo Sportello Unico dipendono dall'insieme di funzioni che a questo vengono assegnate. Nel presente lavoro, l'attenzione è stata focalizzata sul modello organizzativo relativo allo sportello che svolge attività di coordinamento e semplificazione. Tale scelta è giustificata dal fatto che il cambiamento fondamentale per i Comuni (e per le altre amministrazioni pubbliche) si basa sull'effettiva messa in discussione dell'attuale assetto organizzativo di offerta dei servizi amministrativi ed in generale sul recupero di *standard europei* di efficienza ed efficacia amministrativa.

le Attività Produttive, il Commercio, la Polizia Municipale, l'Ambiente. La funzione svolta dal responsabile dello Sportello è caratterizzata dalla trasversalità dell'intervento. Le relazioni organizzative interne si basano sul rapporto cliente - fornitore: lo Sportello Unico acquisisce dai settori individuati i servizi e le condizioni per poter offrire il servizio dello sportello unico alle imprese ed i settori individuati assicurano la fornitura nei tempi e negli standard quali-quantitativi concordati con il vertice aziendale ed il responsabile all'avvio delle attività e revisionati durante l'anno.

Il responsabile dello Sportello Unico intrattiene relazioni non solo all'interno del Comune ma anche all'esterno. Nei confronti dell'utente, il responsabile dello Sportello Unico si configura come responsabile e referente ultimo dei loro bisogni e dei procedimenti avviati, anche perché gli "spetta il compito", inoltre, di intrattenere rapporti con le Associazioni di Categoria e le rappresentanze professionali. Di queste, ascolta le esigenze e le coinvolge nell'erogazione dei servizi, fino a stipulare apposite convenzioni per la gestione congiunta dello Sportello informativo o per eventi di informazione e formazione professionale specifici. Sempre all'esterno, Con gli enti pubblici esterni, ed in particolare con ASL, VV.FF., CCIAA, Provincia, Sovrintendenze, ecc., il responsabile dello Sportello Unico stipula e gestisce apposite convenzioni per il buon funzionamento dello Sportello Unico e del procedimento, per lo scambio di informazioni e di banche dati, per l'organizzazione di eventi di informazione e formazione per i dipendenti pubblici e gli utenti. Il responsabile intrattiene rapporti di seria collaborazione con gli enti pubblici che, pur incidendo sul procedimento unico, non hanno sottoscritto apposite convenzioni.

Il responsabile di Sportello Unico controlla direttamente le risorse (umane, finanziarie, ecc.) se è stata creata una nuova unità organizzativa, mentre, in caso contrario, le controlla indirettamente. Dal momento che, in genere, non si preferisce creare una nuova unità organizzativa, il controllo indiretto delle risorse è preminente rispetto al controllo diretto. Infatti, solo lo Sportello informativo, la strumentazione informatica e gli archivi, i collaboratori del responsabile potrebbero essere sotto il suo controllo, mentre la maggior parte delle risorse e del personale potrebbe rimanere sotto il controllo dei settori e degli enti di appartenenza.

Il responsabile dello Sportello risponde essenzialmente del raggiungimento di tre tipologie di risultati: di servizio/prodotto, organizzativi ed economici.

Per quanto riguarda i risultati di servizio, il responsabile dello Sportello Unico risponde della certezza e della conclusione dei procedimenti attivati dallo Sportello nel rispetto degli standard temporali, quantitativi (e qualitativi) di prestazione definiti all'affidamento dell'incarico e rivisti periodicamente.

Risponde della soddisfazione dell'utente/impresa che accede allo Sportello Unico per quanto riguarda lo Sportello ed il servizio informativo e l'erogazione dei servizi amministrativi⁴.

I risultati organizzativi attengono, in generale, all'efficiente funzionamento dello Sportello Unico e al coordinamento degli uffici e degli enti interessati⁵.

Per quanto concerne gli risultati economici, diciamo che il responsabile dello Sportello Unico risponde della corretta previsione del fabbisogno di risorse e del corretto utilizzo del budget (Peg) assegnato. Risponde della reperibilità di fonti alternative di finanziamento dello Sportello Unico e delle strutture (fondi europei, convenzioni con enti e associazioni, sponsorizzazioni ecc)⁶.

Con riferimento alle doti professionali del responsabile di Sportello Unico, è possibile descrivere un "profilo professionale ideale" del responsabile di Sportello Unico: egli dovrebbe possedere una conoscenza generale sulle materie e le problematiche relative agli insediamenti produttivi, senza però dover presidiare direttamente le tecniche delle singole materie e quindi ad esempio conoscere la legge urbanistica, la legge sulla trasparenza, la normativa dello Sportello Unico, ecc.; dovrebbe comprendere le dinamiche di sviluppo economico locale ed i principali strumenti di marketing territoriale; conoscere le principali istituzioni europee e le forme di finanziamento e di supporto all'impresa e alla Pubblica Amministrazione da esse rese disponibili. Dovrebbe essere, inoltre, caratterizzato da capacità organizzativa e gestionale; abile nel motivare le persone, esperto nel gestire le emergenze e i conflitti; in possesso di forti capacità relazionali, sia in contesti informali, sia in contesti istituzionali; capace di comunicare in pubblico, ecc⁷.

⁴ I principali indicatori che possono essere utilizzati nella valutazione dei risultati di servizio fanno riferimento:

- procedimenti conclusi negli standard/procedimenti conclusi;
- scostamento medio dagli standard;
- procedimenti conclusi con intervento diretto del responsabile/procedimenti conclusi negli standard;
- domande da integrare/totale delle domande presentate;
- questionari di *customer satisfaction*.

⁵ Esempi di indicatori che possono essere utilizzati sono:

- procedimenti conclusi non negli standard/totale dei procedimenti avviati;
- scostamenti medi dai tempi standard per U.O.;
- scostamenti medi tempi standard per ente esterno;
- riunioni di coordinamento interno/totale dei procedimenti avviati;
- riunioni di coordinamento esterno/totale dei procedimenti avviati;
- ore di formazione al personale interno;
- percentuale lamentele utenti/totale degli utenti serviti (contatti e domande presentate).

⁶ Indicatori, con riferimento al Peg del Centro di Responsabilità Sportello Unico possono essere:

- numero variazioni di Peg;
- stanziamento di spesa finale/stanziamento di spesa iniziale.

⁷ Nell'identificare tali conoscenze e capacità, un ruolo fondamentale è giocato dall'esperienza. Da questo punto di vista possono essere valutati due tipi di esperienza: l'attività lavorativa o professionale tecnica (interna o esterna al Comune) nel campo dell'urbanistica e degli insediamenti produttivi (anche presso altri enti pubblici) e l'attività associativa di categoria o di *public relation*. È preferibile una pur minima conoscenza della realtà della Pubblica Amministrazione locale e dei meccanismi di funzionamento dei Comuni.

Il responsabile dello Sportello, per tutte queste caratteristiche, può essere assimilato al *process owner*, cioè il proprietario del processo che si fa carico dello stesso presidiandone l'efficacia e l'efficienza complessiva.

Si è detto, infatti, che l'idea che sta alla base dello Sportello Unico è che esso sia un ente "erogatore" di servizi (amministrativi, in primo luogo), consentendo di soddisfare il bisogno espresso dall'utente al momento della domanda.

Il *process owner* non è sempre una figura aggiuntiva. Esso viene spesso scelto nella funzione maggiormente coinvolta nel processo in questione o che ha le maggiori competenze e le migliori risorse per lo svolgimento delle attività critiche del processo. Il ruolo del responsabile della struttura richiede competenze specifiche ed anche capacità di mediazione e di gestione delle relazioni, infatti dovrebbe presidiare le interfacce, ossia verificare che la catena interna clienti-fornitori funzioni esattamente come tale. Deve intervenire quando sorgono problemi di coordinamento e spesso lo deve fare in una posizione oggettivamente difficile, dal momento che, può non essere il capo di un Settore e di conseguenza non ha l'autorità sulle risorse che realizzano le attività del processo la cui linea gerarchica rimane nel settore di appartenenza. Il responsabile dello Sportello Unico deve pertanto essere capace di mediare, convincere, incentivare i comportamenti coerenti con gli obiettivi del processo, senza avere il potere di imporli.

1.2 Il ruolo dell'ICT nella gestione del procedimento unico: generalità

Nella gestione del procedimento unico, molta importanza riveste il ruolo *dell'Information e Communication Technology* allo scopo di favorire la gestione dei flussi informativi con tutti gli attori coinvolti⁸.

In generale, l'adozione dell'ICT, a fini d'informatizzazione dei propri processi, è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi. Obiettivi strategici, economici e organizzativi che s'influenzano reciprocamente e che generano alcune conseguenze, sia di carattere operativo ad esempio la disponibilità di maggiori informazioni, cambiamenti nell'iter procedurale e nella sua sequenzialità, sia tipicamente organizzativi, infatti la tecnologia può condurre verso un maggior coordinamento delle attività e soprattutto a una collaborazione tra le persone che sono coinvolte nel procedimento.

In particolare alcuni autori hanno individuato i vantaggi che possono essere conseguiti attraverso l'ICT⁹:

⁸ Del resto, la spinta verso una più elevata informatizzazione dei processi dello Sportello Unico deriva non solo dalla relativa normativa quando prevede l'obbligo di dotazione dell'archivio informatico, ma anche dal più generale processo di *e-government* in atto in Italia.

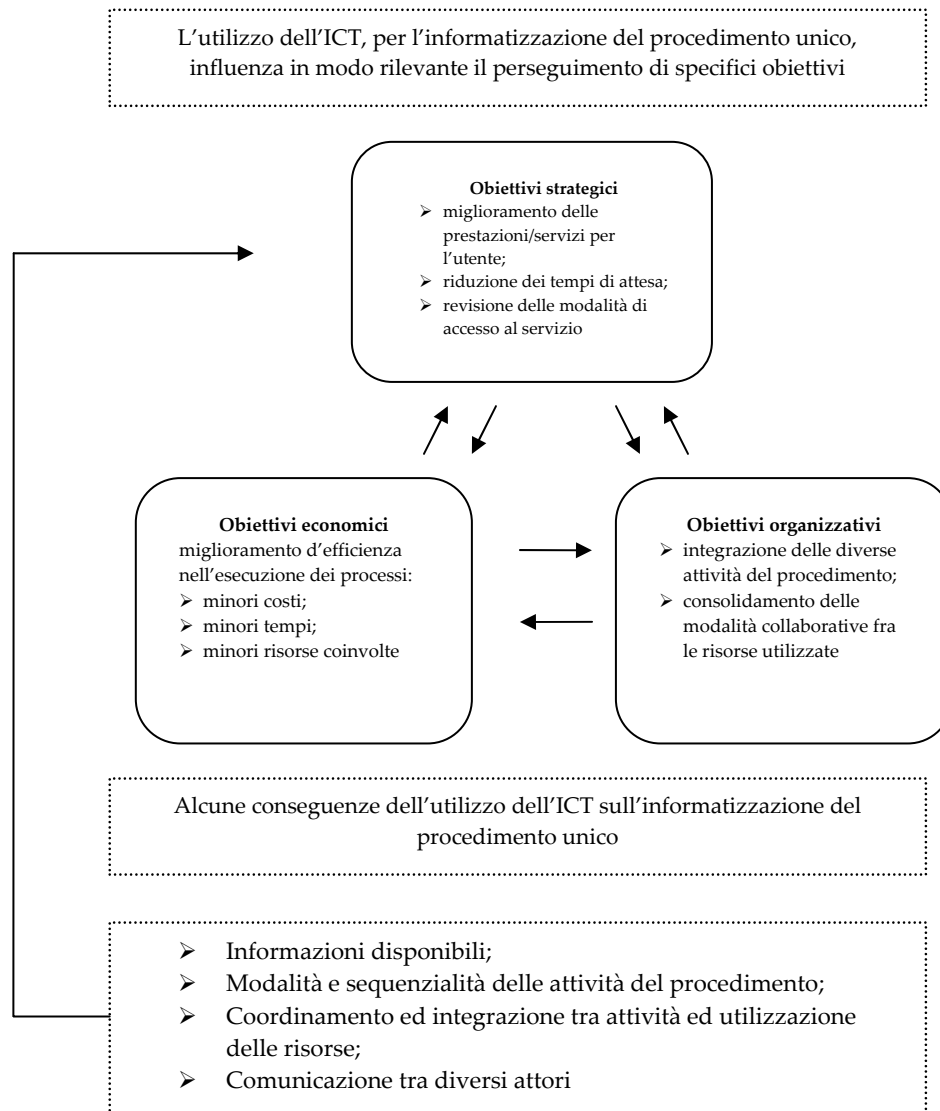
- informatizzazione del processo che vede ridotto (o eliminato del tutto) l'impiego di lavoro umano al suo interno del processo.
- sequenza delle attività svolte nel processo, favorendo quello svolgimento in parallelo che è stato indicato come uno dei principi guida del ridisegno;
- localizzazione dell'output all'interno del processo, verificando in ogni momento in quale stadio del processo esso si trovi e dove sia fisicamente dislocato;
- comunicazione delle informazioni tra operatori aziendali anche geograficamente distanti grazie alle opportunità offerte dalla posta elettronica e dalle reti;
- trasparenza del processo, soprattutto quelli che impattano direttamente con l'utenza;
- grado di integrazione sia interno, cioè tra diverse attività all'interno dell'azienda, sia esterno, cioè tra l'azienda ed il mondo esterno.

Senza dubbio è quest'ultimo l'aspetto più significativo: la relazione tra la dimensione interna dell'azienda e quella esterna, con altre aziende, con i propri fornitori, con i propri clienti, con altre istituzioni e l'applicazione dell'ICT a questa rete di relazioni fondamentali. Non esiste più un nucleo aziendale a sé stante ma un sistema, una costellazione di soggetti, coinvolti nel processo di produzione dell'output richiesto dal cliente, che possono dialogare e scambiarsi informazioni.

La figura che segue esemplifica gli obiettivi ed i conseguenti vantaggi che si possono ottenere.

⁹ Cfr. DAVENPORT, T.H., SHORT, J.E. (1990), *The New Industrial Engineering, Information Technology and Business Process Redesign* in Sloan Management Review, Summer.

Figura 1 – ICT: obiettivi e conseguenze del suo utilizzo



Fonte: Nostra elaborazione

In fase di *start up* dello Sportello Unico è difficile che la tecnologia sia integrata con il sistema informativo del Comune o con quello delle Pubbliche Amministrazioni esterne¹⁰, pertanto ogni struttura si dota di una configurazione minima di *hardware* (computer e strumentazioni connesse) e *software* (applicazioni) per garantire l'accoglimento e la gestione delle domande. In una fase successiva va perseguito, invece, il collegamento *on line*, allo scopo di trattare il procedimento in

¹⁰ Per un quadro aggiornato della situazione generale delle regioni in Italia e dei Comuni con riferimento alle dotazioni tecnologiche ed informatiche, al loro grado di connettività, alla disponibilità e all'organizzazione delle risorse umane dedicate alle funzioni dell'ICT, alle attività formative relative alle stesse, nonché alla quantità e qualità dei servizi erogati on line sia nei confronti delle imprese che dei cittadini, si può consultare CNIPA - CRC (2006), *Quarto Rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia*, Roma.

modalità, esclusivamente, informatica¹¹. Oltre ai *computer* e alle consuete dotazioni strumentali connesse (scanner, stampanti, ecc.) è necessaria la connessione ad Internet e la costituzione di un apposito sito attraverso il quale lo Sportello comunica verso l'esterno e scambia informazioni e documentazioni tra Pubbliche Amministrazioni tramite posta elettronica.

In particolare, il sito del Comune dedicato allo Sportello Unico per le Attività Produttive deve essere articolato in due parti distinte, ma perfettamente integrate tra loro:

1. una parte pubblica, il portale, di interfaccia verso l'esterno con funzioni di *front office* per la diffusione di informazioni circa le attività dello Sportello, nonché veicolo per la trasparenza amministrativa a garanzia del diritto di accesso degli utenti;
2. una parte riservata agli operatori del *back office* con funzioni di archivio informatico e strumento di supporto per il monitoraggio e controllo dello stato di avanzamento del processo di autorizzazione degli impianti produttivi.

L'opportuna dotazione di *hardware* e *software*, nella fase successiva consentono di gestire diverse funzioni, avviabili per moduli, integrati ma autonomi. In particolare devono essere previsti almeno tre moduli: uno relativo all'area delle informazioni, mentre gli altri 2 (per gli operatori di Sportello e per gli Enti Terzi) riguardante l'area della gestione del singolo procedimento.

Nel modulo relativo alle informazioni è presente un archivio di normativa, interpretazioni, circolari, modulistica, procedure, informazioni sulle domande presentate, sugli adempimenti necessari per le procedure autorizzatorie, banche dati sulle opportunità di insediamento sul territorio, agevolazioni finanziarie e fiscali per l'attività d'impresa e per l'incremento dell'occupazione (da curarsi a opera delle Regioni e da diffondere tramite gli Sportelli Unici) presenti sul territorio e più in generale informazioni utilizzabili via Internet sia dagli operatori dello Sportello che da imprese, progettisti, ecc. Nell'area della gestione del singolo procedimento si individuano le seguenti funzioni:

¹¹ L'obiettivo è quello di acquisire le istanze delle imprese e di erogare i servizi, da parte della struttura esclusivamente attraverso la posta elettronica o Internet (Sportello telematico o virtuale), anche in adempimento alle prescrizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale, in vigore dal 1° Settembre 2006 che, tra le altre novità, lo ha introdotto. Lo stesso Codice prevede, si è detto, inoltre, la possibilità che la Conferenza dei Servizi venga tenuta *on line*. Tuttavia, ad oggi, i dati riguardanti il livello di informatizzazione dello Sportello Unico non sono molto incoraggianti: circa la metà degli Sportelli Unici attivi sul territorio nazionale non ricorre ad alcuna procedura informatizzata; al contrario, solo il 2,9% dei Comuni ha impiantato soluzioni tecnologiche che consentono una gestione integrata delle pratiche e la piena interattività dell'utenza fino al rilascio dell'autorizzazione unica in modalità elettronica, mentre la rimanente parte dei Comuni consente solo alcuni tipi di interattività con l'utenza, come la possibilità di fornire elettronicamente documentazione e di consultare lo stato di avanzamento delle pratiche (14,7%) e/o una gestione in rete telematica delle pratiche fra le istituzioni coinvolte (6,6%). Cfr. ISTAT (2006), *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle amministrazioni comunali*, Roma.

- gestione dell'iter del procedimento, all'interno della quale, grazie all'ausilio di specifici *software* gli operatori di Sportello Unico sono supportati nello svolgimento dei compiti previsti per la gestione del procedimento, appunto¹²;
- scambio di dati e documenti tra le PP.AA. coinvolte nel procedimento disponendo di componenti *software* per inoltrare ai diversi enti della Pubblica Amministrazione con richiesta di risposta, i documenti che concorrono al completamento e al perfezionamento della "pratica" nelle diverse forme tecniche (documenti cartacei, documenti telematici, ecc.) e monitoraggio e visibilità telematica sull'iter del procedimento;
- produzione di statistiche finalizzate al controllo di gestione e alla conoscenza del fenomeno.

All'interno dei *software* utilizzati per la gestione del procedimento, vi rientra anche quello di "workflow", una particolare tipologia utilizzata per la gestione di un singolo processo (procedimento unico), di cui incorpora l'iter, che è in grado di scomporre in fasi che vengono affidate ad attori diversi. Nel momento in cui l'impresa presenta l'istanza, si apre una pratica amministrativa unica, indipendentemente dal numero di amministrazioni interessate: sia per i passaggi interni, che per i pareri e nulla osta esterni, viene inviato telematicamente un mero "allertamento" al titolare

¹² Tra questi segnaliamo:

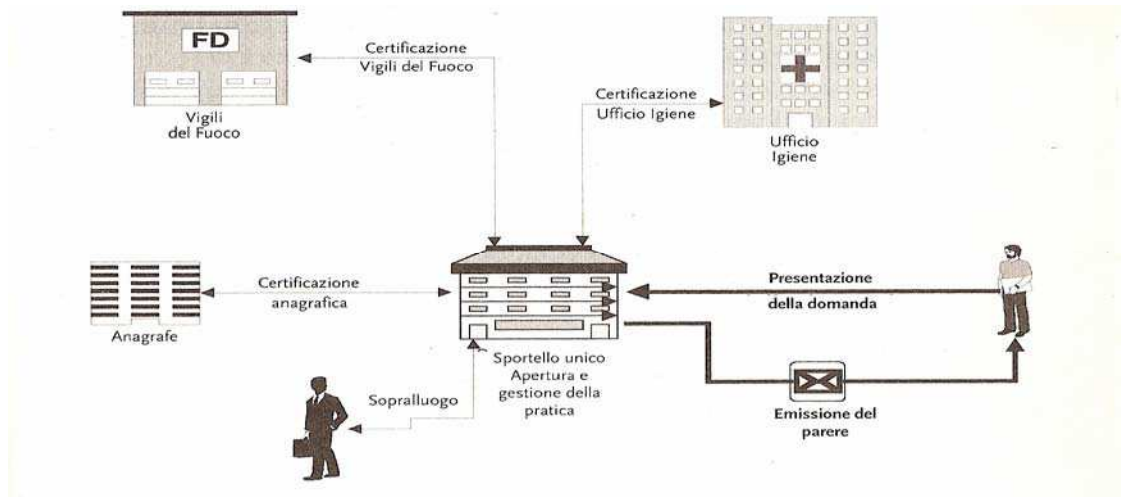
- accettazione pratiche (registrazione della domanda e memorizzazione di tutti i dati salienti, supporto al controllo di completezza della documentazione, avvio del procedimento, ecc.);
- individuazione endoprocedimenti (proposti all'interno di una griglia definita, possibilità di definire "pratiche tipo" per i casi ricorrenti, flessibilità per la gestione di casi particolari);
- comunicazioni con altri uffici comunali o enti esterni (trasmissione delle richieste di parere, ricezione delle risposte, *monitoring* dei tempi, con la possibilità di verificare in ogni momento la situazione, ecc.). In particolare, le richieste possono essere effettuate in modo tradizionale oppure in modo elettronico. Da questo punto di vista il sistema deve prevedere la possibilità di gestire le diverse modalità di invio delle richieste, tradizionale ed elettronica, consentendo in tutti i casi di registrare le trasmissioni e calcolare il termine entro il quale si attende la risposta (sulla base dei tempi concordati nei protocolli di convenzione fra enti). Allo stesso modo anche per la ricezione delle risposte sono previste sia la modalità cartacea che quella elettronica, con funzioni per registrare l'arrivo ed eventualmente allegare i documenti ricevuti;
- produzione atti e documenti (atti autorizzativi e di diniego, richieste di documentazione integrativa, avvisi di conclusione del procedimento, convocazioni, verbali, ecc.) i quali possono essere modificati, completati, stampati e anche allegati alla pratica, che viene così ad essere una vera e propria cartella elettronica;
- indizione conferenza dei servizi e audizione impresa in contraddittorio;
- conclusione del procedimento con la registrazione dei dati relativi alla chiusura del procedimento unico, al trasferimento della pratica fra quelle concluse e alla successiva archiviazione;
- interrogazioni e *monitoring* con la previsione di svariate modalità di interrogazione dell'archivio, dalla ricerca a testo pieno su tutte le pratiche, ad elenchi organizzati per azienda, ubicazione, fascicolo; con la creazione e consultazione di scadenziari per evidenziare scadenza del procedimento, scadenza dei termini per la richiesta di integrazioni, attese di risposta da altri enti o uffici, ecc.; possibilità di creazione di elenchi statistici (totale pratiche per anno, per tipo di esito, per tipo di procedimento, tempi medi, ecc.).

Fonte: <http://www.corenet.it/>

dell'ufficio che deve operare il successivo intervento che, in tal modo, diventa il responsabile della procedura in quella fase.

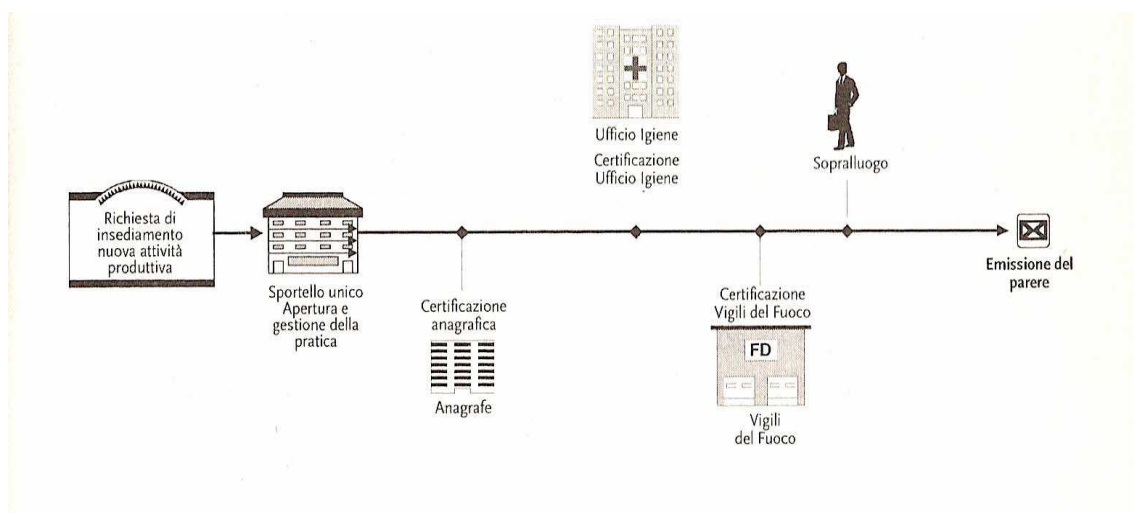
Le figure che seguono consentono di comprendere la logica di workflow applicata al processo-procedimento unico.

Figura 2 – Principali fasi e responsabilità funzionali all'interno del procedimento unico



Fonte: Caccia – Valotti (2000)

Figura 3 – La logica di workflow applicata al procedimento unico



Fonte: Caccia – Valotti (2000)

2. Il servizio erogato dallo Sportello Unico per le Attività Produttive: generalità

L'idea che sta alla base dello Sportello Unico per le Attività Produttive è che esso sia un ente erogatore di servizi, dal momento che deve consentire di soddisfare il bisogno espresso dall'utente al momento della domanda, bisogno che può, ad esempio, essere rappresentato dall'avvio di una nuova attività produttiva o dall'apertura di un esercizio commerciale, ecc.

In particolare, il personale del *front office* è quello addetto all'erogazione del servizio, pertanto è quello che deve essere in grado di capire il suo interlocutore e coglierne l'esigenza (bisogna che si tratti di persone predisposte al contatto umano e dotate di una chiara visione su come svolgere bene il proprio compito e relazionarsi con l'utenza). Per facilitare l'accesso ai servizi dello Sportello è necessario che: adotti forme di comunicazione improntate a criteri di chiarezza e semplicità e le informazioni siano esaurienti, non ridondanti, né superflue. Ne consegue che anche la modulistica oltre ad essere standard deve anche essere di facile comprensione per l'utenza.

I fattori che determinano la "qualità"¹³ del servizio reso dallo Sportello Unico nella sua fase di *front office* possono essere, così riassunti:

- comunicazione, ovvero la percezione che il cliente/utente ha della motivazione del personale nel fornire il servizio ed in particolare la capacità di attivare, da parte di chi eroga il servizio, un comportamento rispondente alle attese dell'utenza. Molto importante è, a tale scopo, il coordinamento delle varie unità organizzative;
- competenza, ovvero conoscenze e *skills* del personale di contatto e la capacità di trasmetterle all'utenza nel momento dell'erogazione del servizio;
- cortesìa, ovvero disponibilità, gentilezza e considerazione del cliente/utente che può essere coltivata attraverso corsi di formazione sull'assertività promossi dall'organizzazione;
- credibilità, ovvero la capacità dell'organizzazione pubblica di legittimarsi nei confronti dell'utenza, rispondendo alle attese relative all'erogazione del servizio;
- affidabilità che fa riferimento all'esecuzione del servizio nel modo giusto fin dall'inizio;
- capacità di risposta, ovvero tenere informati i clienti/utenti con un linguaggio comprensibile e prestare loro ascolto. L'estensione di questo concetto significa che l'organizzazione dovrà

¹³ In particolare ci si riferisce alla qualità percepita dal cliente/utente. Tuttavia, nel caso dello Sportello Unico (ma il discorso vale per la Pubblica Amministrazione in generale), "il cliente non ha sempre ragione", nel senso che le valutazioni dei clienti possono essere distorte da alcuni fattori, quali il perseguimento di interessi generali, possono determinare modalità procedurali che vengono percepite dal cliente/utente come rigidità operativa, fonte di disagi fino alla negazione del servizio. In conseguenza di ciò, nasce l'esigenza di integrare la misurazione della qualità effettuata attraverso strumenti di *customer satisfaction*, con misurazione di valori oggettivi, con valutazioni svolte dall'organizzazione fornitrice del servizio ed anche con valutazioni politiche. Ciò al fine di non distorcere l'azione della pubblica amministrazione e di tener conto che le sue finalità comprendono esiti che non sempre soddisfano i singoli clienti/utenti, ma che devono soddisfare i bisogni avvertiti dalla collettività nel suo complesso.

adottare un linguaggio alla portata di ogni tipo di cliente/utente, ma anche servizi diversi rispetto alle domande poste dal cliente/utente. Ciò significa spiegare il servizio, indicare eventuali costi, rassicurare, dove è possibile, che eventuali inconvenienti vengono risolti;

- capire/conoscere il cliente/utente, ovvero adoperarsi per capirne i bisogni, le esigenze, la sua soddisfazione.

Accanto a tali fattori riguardanti le caratteristiche qualitative del personale addetto al *front office*, si aggiungono:

- l'accesso, ovvero il modo in cui l'organizzazione rende trasparente le sue capacità (e/o incapacità) a chi entra in contatto con essa e che è determinata, a sua volta, da fattori quali: adeguata funzione di informazione, tenuta e pulizia dell'ufficio, indicazioni che facilitano il contatto tra il cliente/utente e il servizio (bacheche, cartelli indicatori), l'accessibilità in termini fisici e di orari di apertura;
- la dotazione di infrastrutture (tecnologiche e non) per fornire "materialmente" il servizio.

Il servizio dello Sportello Unico può essere erogato dal Comune adottando un approccio di gestione della domanda in un'ottica di processo¹⁴, in cui l'utente assume il ruolo di fornitore dell'input iniziale e di beneficiario dell'output finale, mentre il Comune ha la funzione di unico gestore dell'intero "ciclo di lavorazione".

La tavola che segue esemplifica, in una logica cliente-fornitore, le responsabilità dell'utente/impresa ed i compiti del Comune.

Tabella 2 – Responsabilità dell'utente/impresa e compiti del Comune

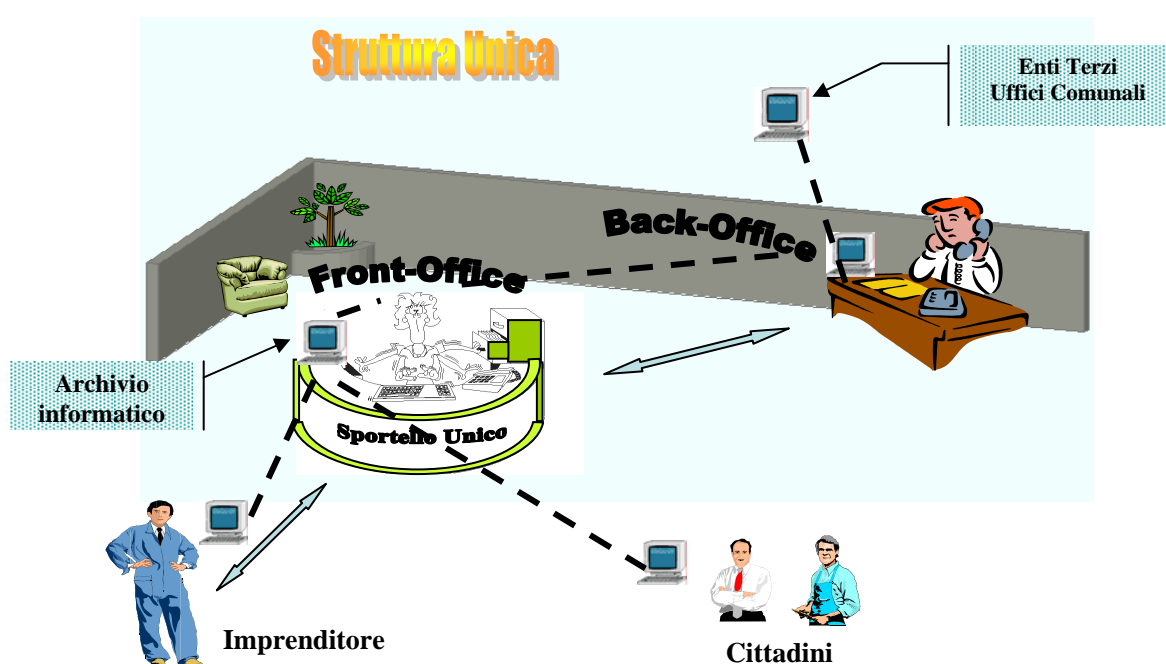
Responsabilità dell'utente/impresa	Compiti del Comune
Formulare in modo chiaro e completo il proprio bisogno	Recuperare tutte le documentazioni e certificazioni disponibili presso il Comune
Integrare le informazioni non disponibili e/o incomplete all'inizio del procedimento	Recuperare tutte le documentazioni e certificazioni disponibili presso gli altri Enti Pubblici
Modificare il progetto qualora si riveli necessario in sede di istruttoria	Recuperare pareri ed autorizzazioni rilasciati da uffici/servizi comunali ai fini dello svolgimento dell'istruttoria
Ritirare l'atto di autorizzazione (o di diniego)	Recuperare pareri ed autorizzazioni rilasciati da altri Enti Pubblici

Fonte: Lattanzio e Associati (2003)

¹⁴ Ciò sulla base dell'analogia esistente tra il concetto di processo e quello di procedimento amministrativo. Cfr. capitolo precedente.

Il servizio offerto dal Comune, infatti, non si limita a singoli procedimenti (come per esempio il permesso di costruire), in quanto mira a soddisfare il bisogno dell'impresa. Per raggiungere tale obiettivo, un rilievo fondamentale deve essere attribuito al rapporto con le Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel procedimento amministrativo, dal momento che lo Sportello Unico dovrà agire sul piano sociale e sul piano tecnologico per migliorare le comunicazioni ed il coordinamento con gli altri Enti Pubblici.

Figura 4 – Il servizio dello Sportello Unico



Fonte: Nostra elaborazione

3. Principi fondamentali della gestione in qualità dello Sportello Unico

Anche per gli Enti Locali (e delle altre aziende pubbliche, oltre che di quelle private) è iniziata una nuova stagione in cui preminente è l'attenzione verso la qualità dei servizi.

Esistono, infatti, alcune norme che si fondano su un approccio sistematico alla gestione aziendale per la qualità, norme nate per assicurare i terzi (clienti finali o imprese clienti di imprese subfornitrici)

della reale capacità del sistema gestionale di soddisfare ai requisiti posti (requisiti di qualità dei prodotti, prima, e dei servizi, poi)¹⁵.

In queste nuove norme il “sistema qualità aziendale” assume il ruolo di un vero strumento di gestione dell’azienda, la quale è vista come un’organizzazione che ha il compito di soddisfare non solo le esigenze di tutti i suoi clienti (e/o acquirenti e/o utilizzatori dei prodotti e/o servizi forniti), ma anche di tutte le parti interessate alla vita dell’organizzazione¹⁶.

In una visione di questo genere l’azienda viene vista come un’organizzazione che deve assumere un ruolo significativo nello sviluppo della società, generando ricchezza, cultura e benessere. Ne consegue che il sistema qualità aziendale viene visto come quella metodologia che deve assicurare all’azienda le capacità di svolgere questa funzione e, quindi, deve essere in grado di assicurare un’incisiva gestione di tutti gli aspetti che ne caratterizzano la gestione e che condizionano il perseguimento degli obiettivi.

I principi fondamentali dei sistemi di qualità delle organizzazioni sono un utile riferimento per realizzare una gestione in qualità dello Sportello Unico per le Attività Produttive.

¹⁵ A tal proposito è stato creato un sistema di certificazione della qualità “Sistema qualità certificato”. Tale sistema prevede che ogni tre anni venga fatta una certificazione della qualità ad opera di un ente/organismo di certificazione indipendente e riconosciuto ufficialmente e da cui risulti con evidenza che l’organismo oggetto di controllo opera secondo quanto è descritto nel proprio manuale della qualità, in conformità ai requisiti stabiliti dalle norme ISO, ovvero emanate dall’*International Organization for Standardization*, un organismo internazionale non governativo formato dagli organismi nazionali di normazione di oltre 120 Paesi (gli organismi di normazione italiani sono l’UNI e il CEI).

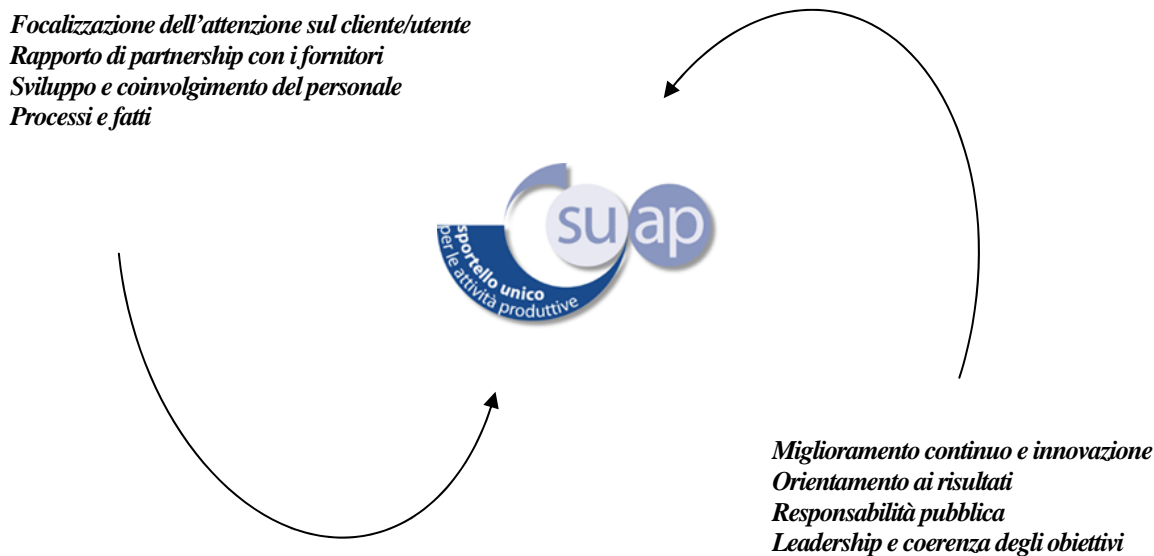
La sua “mission” è quella di promuovere nel mondo lo sviluppo degli standard e le attività correlate, nell’intento di facilitare lo scambio delle merci e dei servizi a livello internazionale e di sviluppare la cooperazione nelle sfere scientifiche, intellettuali, tecnologiche ed economiche.

Cfr. <http://www.iso.org>.

¹⁶ In particolare:

- il personale: creare un ambiente di lavoro che garantisca sia la sicurezza, sia una soddisfacente gestione della risorsa umana, rivalutandone l’intelligenza, la professionalità e le capacità manageriali a tutti i livelli;
- la società: essere capace di inserirsi in modo armonico nella struttura sociale che la circonda e garantire anche il rispetto dell’ambiente (ecologia);
- i soci: garantire la remunerazione dei capitali investiti;
- i fornitori: coinvolgere correttamente i fornitori per migliorare le possibilità di creare valore e le reciproche capacità di generare profitto e/o conseguire vantaggi competitivi.

Figura 5 - Principi della gestione in qualità del Suap



Fonte: Nostra elaborazione

Focalizzazione dell'attenzione sul cliente/utente. La soddisfazione del cliente/utente fornisce il filo conduttore delle decisioni organizzative e di processo, sia della direzione sia degli operatori. Pertanto ad ogni livello di responsabilità si deve decidere a favore della semplificazione del procedimento, della sua celerità.¹⁷

Rapporto di *partnership* con i fornitori. I fornitori dello Sportello Unico sono le PPAA coinvolte nel procedimento. Un rapporto di *partnership*, che le renda corresponsabili del risultato finale, basato sulla fiducia, sulla cooperazione e su adeguati meccanismi di integrazione, è alla base dell'efficienza del sistema.

Sviluppo e coinvolgimento del personale¹⁸. Il potenziale dei dipendenti deve essere completamente valorizzato. Essi sono la fonte più preziosa per perseguire il miglioramento continuo dell'organizzazione e la semplificazione costante dei procedimenti.

Processi e fatti. Le attività sono sistematicamente gestite in termini di processi. Ciascun processo deve essere governato da un responsabile, che deve avere il potere necessario per introdurre il

¹⁷ Ciò, in particolare, significa superare ogni formalismo e aggravio del procedimento dato dal Regolamento, fatto salvo il principio di legittimità.

¹⁸ Così Facchini: "Il cemento del coinvolgimento sono un insieme di valori condiviso e una cultura basata sulla fiducia e sulla responsabilizzazione".
Cfr. FACCHINI, C. (2006), *La certificazione di qualità dello Sportello Unico per le Attività Produttive: norme, esperienza e modello*, Comune di Faenza.

miglioramento, in ottica preventiva. Le anomalie, le non conformità e le ipotesi di miglioramento devono essere registrate e analizzate. Fatti, misure e informazioni sono alla base della gestione.

Miglioramento continuo e innovazione. La cultura del miglioramento continuo deve permeare tutti i lavoratori: l'apprendimento continuo è alla base del miglioramento di ognuno. L'inventiva e l'innovazione vanno incoraggiate¹⁹.

Leadership e coerenza degli obiettivi. I responsabili degli uffici e delle Pubbliche amministrazioni, nonché il responsabile dello Sportello Unico in primo luogo, devono promuovere la cultura della qualità ed essere guida e aiuto per i propri collaboratori. Tutte le attività devono essere condotte in coerenza agli obiettivi e i comportamenti del personale devono essere indirizzati in coerenza con i valori e le strategie dell'organizzazione.

Responsabilità pubblica. I dirigenti dello Sportello unico e delle PPAA coinvolte nel procedimento, nonché tutto il personale in base alle direttive emanate dai primi, si devono impegnare per andare al di là della pura normativa e dei formali adempimenti di legge, sentendosi investiti di una responsabilità pubblica per fornire il migliore servizio possibile.

Orientamento ai risultati. La soddisfazione deve essere garantita, attraverso un preciso orientamento ai risultati, a tutti gli attori dello Sportello Unico: clienti/utenti, lavoratori, dirigenti e amministratori di tutte le Pubbliche amministrazioni coinvolte.

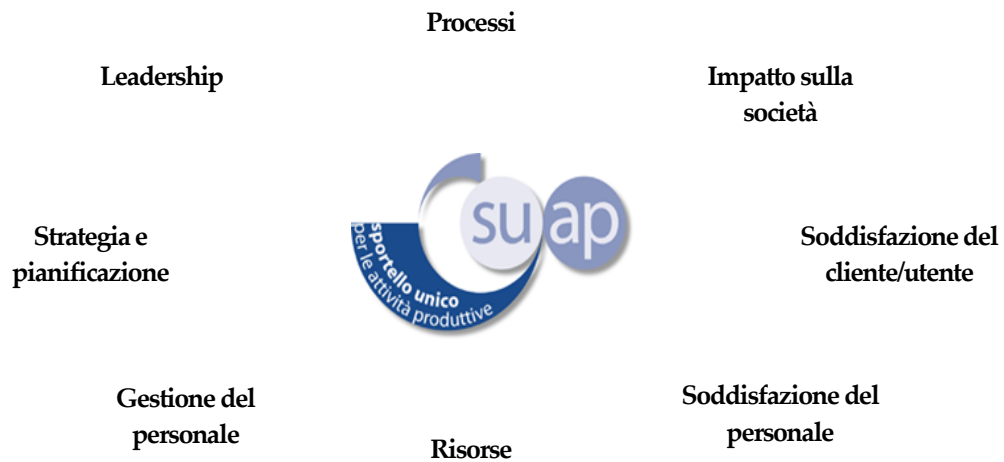
4. Gestire lo Sportello Unico secondo qualità: dimensioni rilevanti

La gestione in qualità dello Sportello Unico deve svilupparsi lungo alcune importanti dimensioni che concorrono a formare il Sistema Qualità (cfr. figura 6).

Il Sistema Qualità non va solo implementato e gestito, ma deve comunicare i suoi risultati ai terzi e ai clienti/utenti e va sottoposto a periodiche revisioni. Lo strumento principale attraverso il quale l'organizzazione sviluppa il proprio sistema qualità è il Manuale Qualità che garantisca che il servizio sia conforme a quanto stabilito.

¹⁹ Infatti, il Regolamento sullo Sportello Unico lascia aperta la soluzione organizzativa a molteplici varianti, da decidersi a livello locale. Siccome, in genere alle informazioni predisposte dai vari Sportelli Unici si accede attraverso la rete Internet, visitando gli appositi siti web, gli indirizzi stessi costituiscono un primo strumento per avviare azioni di *benchmarking*, ovvero un processo continuo di ricerca delle *best practices* con lo scopo di indirizzare l'innovazione ed il miglioramento.

Figura 6 - Dimensioni rilevanti del Sistema Qualità dello Sportello Unico



Fonte: Nostra elaborazione

La *leadership*, ovvero la capacità (della direzione) di orientare le attività individuali e di gruppo verso la definizione di obiettivi ed il loro conseguimento, può essere affermata attraverso azioni e comportamenti precisi.

I responsabili, quindi, sono impegnati nella gestione per la qualità su molteplici fronti:

- sviluppare valori chiari e dare esempio per tali valori, quali rispetto della persona, centralità del cliente/utente, spirito di squadra, trasparenza, ecc.;
- dimostrare e comunicare in modo chiaro i principi della qualità, tramite analisi dei risultati, sviluppo di piani ed azioni di miglioramento, redazione di articoli e comunicati, ecc.;
- ricevere ed erogare formazione attraverso la partecipazione a corsi e seminari su *leadership*, organizzazione in qualità, ecc.;
- ascoltare il personale rendendosi disponibile;
- riesaminare e migliorare l'efficacia del ruolo di *leader*, tramite sessioni di autovalutazione, esame di questionari somministrati ai collaboratori, ecc.;
- assegnare priorità, risorse, impegno organizzativo e supporto alle attività di miglioramento nell'ambito dell'organizzazione, descrivendo le attività messe in atto per il miglioramento, quali: investimenti per il controllo statistico del processo di lavoro, investimenti per formazione ed addestramento del personale, investimenti per la semplificazione delle procedure di lavoro, ecc.;

- riconoscere ed apprezzare le prestazioni dei singoli, dei gruppi, dei clienti/utenti e dei fornitori²⁰;
- utilizzare l'impegno al miglioramento come criterio per selezionare i candidati a promozioni e riconoscimenti, specificando come l'impegno al miglioramento entri a far parte delle selezioni e dei riconoscimenti;
- gestire i rapporti con i clienti/utenti, fornitori ed altre organizzazioni esterne, e stimolare azioni di miglioramento congiunte. Cioè occorre che i responsabili siano personalmente coinvolti nei rapporti con clienti/utenti, fornitori e organizzazioni esterne allo scopo di capire le loro necessità, stabilire relazioni di cooperazione, definire azioni di miglioramento su aree di interesse comune;
- diffondere le migliori prassi emergenti sia nell'ambito dell'organizzazione che all'esterno, ovvero le modalità di svolgere le attività o di eseguire i processi giudicati all'avanguardia: esse vanno identificate, descritte e divulgate a tutti coloro che ne possano beneficiare.

I concetti della qualità devono entrare nella elaborazione delle strategie e nella definizione dei piani operativi che periodicamente devono essere riesaminate nell'ambito del sistema qualità, modificati se il sistema lo richiede, nonché diffusi all'interno dell'organizzazione attraverso la loro comunicazione a tutto il personale e l'accertamento della loro comprensione da parte dei dipendenti.

Il sistema qualità "impone" di coinvolgere il personale nella definizione di obiettivi e piani pratici e realistici, a tutti i livelli, in linea con il futuro indirizzo dell'organizzazione²¹.

Altro fronte sul quale si deve essere impegnati è la gestione del personale, infatti l'organizzazione deve valorizzare appieno il potenziale del suo personale al fine di migliorare continuamente i risultati.

Il personale viene considerato come una risorsa strategica, dal momento che, nel lungo termine, il successo dell'organizzazione dipende al massimo grado dalla gestione delle risorse umane e dalla consapevolezza che le risorse umane non hanno limiti²².

La gestione del personale secondo qualità prevede:

- di selezionare il personale e promuoverne lo sviluppo coerentemente con le necessità dell'organizzazione;

²⁰ I riconoscimenti possono essere tangibili (incentivazioni monetarie, progressione di carriera, ecc) o simbolici (lettere di apprezzamento, dichiarazioni in pubblico, ecc).

²¹ Ad esempio: sistema di individuazione degli obiettivi, riunioni dedicate, colloqui individuali, attività di assegnazione degli obiettivi, ecc.

²² *"Le risorse umane sono qualcosa al di sopra di ogni misurazione. Le capacità di queste risorse possono estendersi illimitatamente, quando ogni persona comincia a pensare"*.

Cfr. OHNO, T. (1991), *La macchina che ha cambiato il mondo*, Rizzoli, Milano.

- di preparare i piani del personale (assunzione, formazione e sviluppo, riallocazione) in modo coerente con le proprie strategie e i propri piani operativi;
- di concordare e riesaminare gli obiettivi individuali e di gruppo, in coerenza con i piani dell'organizzazione. E' importante, infatti, che venga evidenziato l'allineamento tra questi obiettivi ed i piani dell'organizzazione, affinché le attività svolte forniscano un reale valore aggiunto al conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione²³.
- di valutare le prestazioni e le esigenze di sviluppo di carriera del personale. Il sistema di valutazione deve essere chiaro, condiviso, applicato, coerente, nonché deve attribuire rilievo ai fattori della qualità: attenzione verso il cliente/utente, collaborazione con i colleghi, capacità di comunicazione, di innovazione, ecc;
- di incoraggiare i dipendenti a prendere iniziative e a realizzare cambiamenti nell'ambito di parametri concordati²⁴.
- realizzare comunicazioni efficaci tra i dipendenti: dall'alto verso il basso, dal basso verso l'alto e trasversali.
- coinvolge tutto il personale (sia individualmente sia come gruppi) nelle attività di miglioramento continuo, tramite gruppo di lavoro, programma suggerimenti, premiazioni migliori idee, ecc.

Nella gestione un posto importante rivestono, ovviamente, le risorse (finanziarie, informative, tecnologiche, strumentali) che devono essere amministrate e preservate a supporto delle strategie, degli obiettivi e del continuo miglioramento dei risultati.

A tal fine occorre evidenziare come l'organizzazione gestisce le risorse economiche e finanziarie, ad esempio comprendendo se sta finanziando le attività aziendali in modo efficiente, in che modo destina e utilizza le risorse economiche per sostenere le strategie e i piani operativi.

Allo stesso modo, per quanto riguarda le risorse informative, l'organizzazione deve assicurarsi che ciascuno abbia le informazioni adeguate per svolgere il proprio lavoro, che le informazioni più significative siano prontamente accessibili, in base alle necessità, che sia garantita accessibilità, sicurezza ed accuratezza nelle informazioni.

²³ Per stimolare la partecipazione del personale sarebbe opportuno concordare gli obiettivi piuttosto che assegnarli unilateralmente.

²⁴ Da ciò ne consegue che va praticata e documentata la delega che consente di agire senza dover consultare il capo, nell'ambito dei confini prestabiliti, anche se quest'ultimo deve tenere il processo sotto controllo e rivedere contenuti della delega, se questa non produce gli effetti desiderati. Tra i vantaggi che la delega permette di conseguire: responsabilizzazione, maggior partecipazione del personale e riduzione del tempo di ciclo delle attività, eliminando i passi a scarso valore aggiunto.

La qualità deve interessare anche i fornitori e materiali e ciò implica che le relazioni con i fornitori (organizzazioni esterne) vengano gestite in coerenza con le strategie ed i piani operativi, che sia garantita la qualità delle forniture e delle prestazioni dei fornitori, ottimizzato l'utilizzo delle materie prime e minimizzati gli sprechi, ecc.

In riferimento alla gestione delle risorse informatiche, gestire in qualità significa, ad esempio, identificare e valutare nuove tecnologie emergenti, di diretto interesse, descrivendo come vengono utilizzate per aumentare la produttività e fornire maggior valore ai clienti/utenti e come le competenze del personale vengono sviluppate in coerenza con l'evoluzione delle tecnologie stesse.

Con riguardo ai processi, diciamo che essi devono costantemente essere migliorati al fine di produrre valore per i clienti/utenti. Allo scopo di conseguire tale obiettivo, l'organizzazione deve:

- analizzare le esigenze dei clienti/utenti e le *performance* delle organizzazioni e degli enti che gestiscono gli stessi procedimenti, e traducendo queste informazioni nelle strategie e nei piani operativi;
- cercare informazioni di ritorno dai clienti/utenti, al fine di migliorare il servizio²⁵ al fine di analizzarle, diffonderle all'interno dell'azienda ed avviare azioni di miglioramento.
- misurare e controllare l'andamento della soddisfazione dei clienti/utenti.
- sviluppare attivamente rapporti di *partnership* con i clienti/utenti. Ciò è particolarmente importante all'interno della Pubblica amministrazione, perché l'integrazione del cliente/utente nel servizio consente di ottenere sia più efficienza che più efficacia. Nel primo caso, in quanto il cliente svolge direttamente una parte del procedimento; nel secondo caso, in quanto la struttura di servizio può meglio perseguire le sue specifiche esigenze.
- identificare le persone responsabili dei processi chiave e verificare che questi ultimi siano in linea con gli obiettivi prefissati;
- assicurare modalità e tempi di consegna adeguati per gli atti prodotti dal servizio e sviluppare la cooperazione con i fornitori;
- gestire il processo di miglioramento continuo, attraverso l'identificazione delle aree di miglioramento correlate ai bisogni dei clienti/utenti, con gruppi di lavoro, riunioni della direzione, ecc; il miglioramento costante del servizio, in linea con i bisogni, impliciti ed espliciti, dei clienti/utenti, con gruppi di lavoro, analisi degli scostamenti tra obiettivi e

²⁵ Da questo punto di vista, occorre impostare il processo di gestione dei reclami in modo da assicurare che vengano intraprese tempestive azioni, sia verso il cliente/utente, sia all'interno, per eliminare la causa che ha generato il problema. Strumenti utili al riguardo sono: questionari, schede-reclamo interviste telefoniche numeri verdi, internet, ecc.

risultati, analisi dell'andamento delle principali attività; stabilendo gli indicatori delle prestazioni di processo e definendo gli obiettivi di miglioramento, attraverso riunioni periodiche della direzione, rapporti sullo stato di avanzamento, ecc,

La soddisfazione del cliente/utente è l'anima del sistema qualità. Essa va misurata, pertanto è necessario definire precisi indicatori che consentano di conoscere il livello della soddisfazione, il livello del miglioramento e l'adeguatezza delle principali attività che la condizionano. Si dovranno pertanto elaborare:

1. risultati inerenti la percezione dei clienti/utenti riguardo ai servizi e al rapporto con l'organizzazione, con riferimento, ad esempio:
 - all'immagine complessiva dell'organizzazione (per quanto concerne: accessibilità, comunicazione, flessibilità, capacità di risposta, ecc.);
 - al servizio, in particolare per quanto concerne la conformità alle specifiche (tempi di risposta, chiarezza degli atti, ecc.);
 - al personale (per quanto riguarda: capacità e professionalità, cortesia, attenzione allo specifico bisogno espresso dal cliente/utente, ecc.²⁶);
2. ulteriori misure relative alla soddisfazione del cliente/utente, quali, ad esempio: riconoscimenti dalle organizzazioni dei clienti/utenti, presenza nei media, percentuali reclami risolti, manifestazioni di apprezzamento, ecc.

Se la soddisfazione del cliente/utente è l'anima del sistema qualità, la soddisfazione del personale (cliente interno) ne è il cuore. Il personale, infatti, sta alla direzione, come il cliente/utente sta al fornitore. Il personale impegnerà tutto se stesso nella soddisfazione del cliente/utente e nel miglioramento del sistema, solo se sarà in grado di trovare in questa attività piena soddisfazione per se stesso: la soddisfazione è un circolo virtuoso.

Anche in questo caso sarà necessario definire precisi indicatori, che consentano di conoscere il livello della soddisfazione, il livello del miglioramento e l'adeguatezza delle principali attività che la condizionano. Si dovranno pertanto elaborare risultati relativi la percezione che il personale ha dell'organizzazione, evidenziando le informazioni di ritorno che essa riceve dai suoi dipendenti, che le consentono di comprendere e misurare quanto essa sia in grado di soddisfare le loro esigenze e le loro aspettative, per quanto concerne, ad esempio, l'ambiente lavorativo, le comunicazioni, le prospettive di sviluppo professionale, i comportamenti del *management*, il sistema premiante e di

²⁶ Cfr. paragrafo 2.

valutazione, la formazione, ecc. e poi altre misure riguardanti la soddisfazione del personale, quali ad esempio l'assenteismo, le richieste di trasferimento, ecc.

I servizi pubblici hanno, per definizione, un impatto sulla società. Al riguardo sarà necessario dare evidenza degli indicatori d'impatto del servizio sul piano socio-economico, relativamente a dimensioni quali: livello di qualità della vita, attrattività del sistema economico-territoriale, valore aggiunto per l'ente che eroga il servizio nel perseguimento degli obiettivi connessi alla propria missione, incremento della qualità dell'immagine dell'ente che eroga il servizio, ecc.

5. Il modello gestionale orientato alla qualità del Suap di Faenza

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Faenza nasce in un contesto fecondo per le relazioni con le imprese.

Da una parte il Comune di Faenza avviò, nel 1993, una sorta di Sportello Unico *ante litteram*, d'intesa con l'Azienda Sanitaria e le Associazioni imprenditoriali. Fu denominato Nosae (Nulla Osta allo Svolgimento di Attività Economica). Dall'altra parte avviò, nel 1996, un progetto per l'introduzione del sistema di gestione per la qualità nei servizi rivolti alle imprese, ottenendo la relativa certificazione per la struttura organizzativa creata per i procedimenti di autorizzazione e certificazione rivolti alle imprese, imperniata sul Servizio Commercio e Licenze²⁷.

A Faenza, lo Sportello Unico per le Attività Produttive, viene istituito nel maggio 1999 all'interno del Servizio Commercio e Licenze, in quanto questo servizio concentra tutti i rapporti con le imprese, quindi la sua implementazione organizzativa avviene rispettando i criteri e le regole del sistema di gestione per la qualità.

5.1 La progettazione del servizio

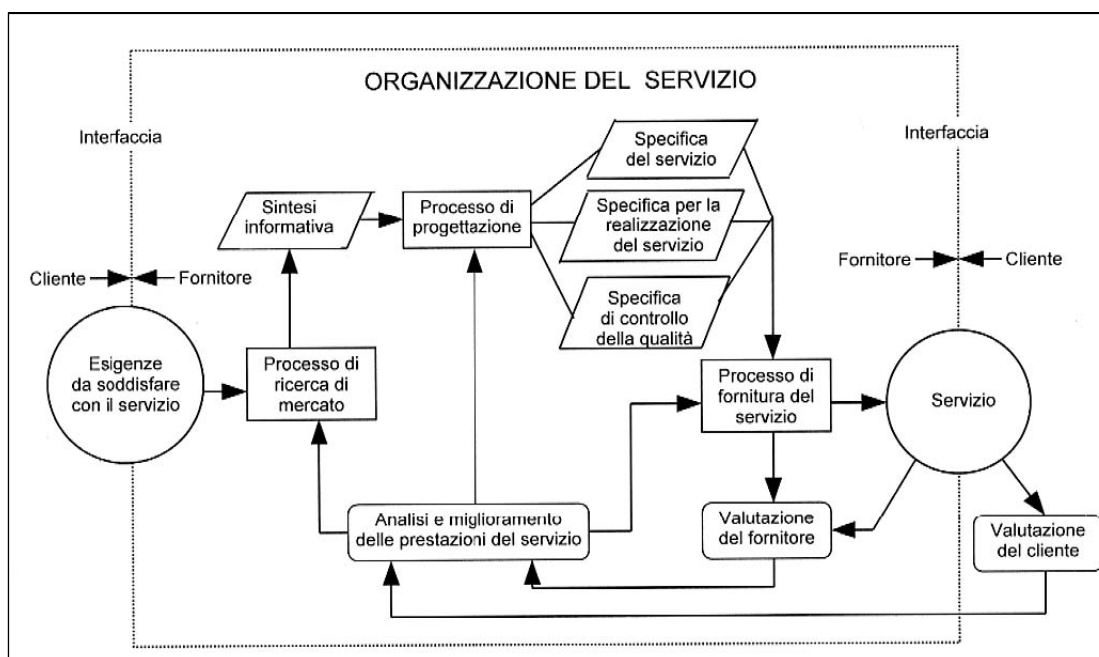
Nella vita di un servizio, la sua progettazione è la fase cruciale che consente la sua realizzazione e il suo sviluppo in modo efficiente, funzionale al mercato, ed anche efficace²⁸, dal momento che consente di fissare gli standard da raggiungere per soddisfare il cliente/utente e, conseguentemente, consente di impostare correttamente il sistema di controllo e di valutazione, capace di essere vero *feedback* per il miglioramento dello stesso.

²⁷ Fu il primo Comune in Italia ad ottenere la certificazione ISO 9002 per un ufficio amministrativo.

²⁸ La norma ISO 9001 stabilisce i criteri ai quali deve rispondere la progettazione del servizio, che tuttavia devono essere adattati al contesto al quale si fa riferimento.

Il Comune di Faenza ha ripreso il “Cerchio della Qualità del servizio”²⁹, dal quale si possono desumere utili indicazioni in riferimento alla descrizione e *mission* del servizio, al processo di marketing, agli strumenti di lavoro, alle attività per la realizzarlo, ai prodotti dello stesso e alla valutazione e controllo di gestione dello Sportello Unico.

Figura 7 - Il Cerchio della Qualità del servizio dello Sportello Unico di Faenza



Fonte: Facchini, Comune di Faenza (2006)

➤ DESCRIZIONE E MISSION DEL SERVIZIO: in che cosa consiste il servizio e a quale *mission* è preposto, cioè il motivo per cui si eroga e l’obiettivo di fondo che deve perseguire.

La normativa (D. Lgs 112/1998, DPR 447/1998 e successive modifiche e integrazioni) prevede che i Comuni, singoli o associati, istituiscano una struttura (il cui *front office* è denominato Sportello Unico per le Attività Produttive) alla quale può rivolgersi l’imprenditore che intenda realizzare o modificare un impianto produttivo di beni o servizi.

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive è incaricato di gestire l’intero procedimento; a tal fine deve coordinare le Pubbliche Amministrazioni coinvolte, evitando così il carico burocratico, prima sostenuto dall’imprenditore.

²⁹ Esso è tratto dalla norma ISO 9004-2 (edizione 1994).

Questa è la *mission* del servizio, che il Suap deve perseguire assicurando contemporaneamente certezza dei tempi amministrativi per ottenere le autorizzazioni necessarie per lo svolgimento dell'attività economica, semplificazione del procedimento e informazioni per la migliore gestione dello stesso.

- PROCESSO DI MARKETING volto alla conoscenza del mercato di riferimento, cioè le tipologie di clienti/utenti a cui si eroga il prodotto e le aspettative di questi ultimi³⁰.

Il processo di marketing è finalizzato ad identificare i clienti e le loro aspettative. I clienti dello Sportello Unico sono:

- i tecnici progettisti, incaricati dall'imprenditore di elaborare il progetto di realizzazione o modifica dell'impianto produttivo e di seguirne l'iter di approvazione;
- gli imprenditori (e aspiranti tali) che sono i clienti finali dello Suap, che abbisognano di:
 - autorizzazioni per realizzare o modificare l'impianto produttivo;
 - informazioni per decidere se e come intraprendere una specifica attività economica;
- le Associazioni degli imprenditori, che forniscono assistenza a questi ultimi.

Le aspettative dei clienti sono:

- certezza dei tempi di conclusione del procedimento;
- abbreviazione dei tempi di conclusione del procedimento;
- semplificazione del procedimento;
- informazioni adeguate per formulare in modo corretto e completo l'istanza di realizzazione o modificazione dell'impianto produttivo.

I concorrenti del servizio, in via teorica, non esistono: il servizio viene svolto in regime di monopolio e l'imprenditore è obbligato a servirsi dello Sportello Unico, tuttavia va rilevato che:

- potenziali concorrenti sono gli Suap di altri territori che, con la loro efficienza maggiore, potrebbero attirare imprese da altri territori;

³⁰ Per conoscere l'evolversi delle aspettative dei clienti/utenti, il *process owner* dovrebbe mettere in atto azioni di ascolto e di rilevazione delle stesse. Le aspettative vanno riferite ai requisiti e agli standard di cui al punto che segue "Valutazione e controllo di gestione del servizio", anche se dalla rilevazione delle aspettative dei clienti/utenti potranno emergere anche elementi utili per la modifica e l'integrazione dei requisiti e degli standard. Occorre anche individuare (potenziali) concorrenti, operatori e complementari (cioè soggetti che operano su di un segmento di mercato complementare, che completa e integra il servizio) ed ovviamente dovranno essere indicati i fornitori e i criteri per valutare l'adeguatezza del prodotto fornito da questi.

- concorrenti latenti possono essere le “modalità” di gestione del procedimento autorizzatorio precedenti alla disciplina dello Suap, se si dovessero rivelare più efficienti o se dovessero mantenere (anche se non “a ragione”) una immagine di maggiore efficienza.

I cooperatori del servizio sono tutte le PPAA coinvolte nel procedimento unico, in quanto chiamate ad esprimere pareri endoprocedimentali.

➤ STRUMENTI DI LAVORO, ovvero necessari per assicurare l’efficacia del servizio Suap e che costituiscono la specifica per realizzare il servizio. Essi sono costituiti da:

- locali adeguati per facilitare l’accesso dei clienti e lo svolgimento efficace ed efficiente delle fasi di accettazione delle istanze, consegna delle autorizzazioni, fornitura di informazioni;
- competenze professionali e conoscenze tecnico-amministrative nei seguenti ambiti:
 - gestione del procedimento unico;
 - valutazione della completezza della documentazione endoprocedimentale;
 - analisi e miglioramento dei processi e dei procedimenti;
 - comunicazione e capacità di relazione;
 - comprensione dei bisogni dei clienti;
 - conoscenze informatiche di “office”, Internet e *software* specifici basati sul *workflow*;
 - capacità di lavorare in gruppo;
- *hardware* e *software* capaci di gestire completamente *on line* l’intero procedimento e le relazioni con le PPAA coinvolte;
- formazione continua;
- protocolli d’intesa e/o convenzioni con le PP.AA. coinvolte nel procedimento, finalizzati al perseguimento ottimale della *mission* del servizio;
- conoscenza della giurisprudenza e delle prassi adottate da altri Suap;
- coordinamento provinciale della gestione del software e delle relazioni con le altre PP.AA.;
- sito *web*.

- ATTIVITÀ DEL SERVIZIO. Il perseguimento della *mission* del servizio, soprattutto attraverso la realizzazione dei prodotti che il servizio stesso deve assicurare, comporta lo svolgimento delle seguenti attività:
 - accettazione delle “domande” dei clienti. Comporta la valutazione dei requisiti di accettabilità;
 - gestione del procedimento unico;
 - registrazione, analisi e soluzione delle criticità evidenziate dai clienti e dagli operatori. E’ il controllo di gestione del processo;
 - analisi e standardizzazione dei procedimenti e loro miglioramento;
 - realizzazione di *check-list* e modelli per la gestione del procedimento unico e degli endoprocedimenti;
 - realizzazione di vademecum ad uso dei clienti per la presentazione di istanze corrette e complete nella documentazione tecnico-amministrativa;
 - valutazione del prodotto realizzato dai fornitori (cioè delle PP.AA. responsabili di specifici endoprocedimenti).

- PRODOTTI DEL SERVIZIO, ovvero la specifica del servizio, che sono costituiti da:
 - autorizzazione unica per la realizzazione o la modifica di impianti produttivi;
 - pareri preventivi in ordine alla fattibilità riguardo la realizzazione o modifica di impianti produttivi;
 - informazioni sui procedimenti per la realizzazione o modifica di impianti produttivi e per l’avviamento di attività economiche.

- VALUTAZIONE E CONTROLLO DI GESTIONE DEL SERVIZIO, ovvero la descrizione degli strumenti che si utilizzano per la valutazione della capacità dei prodotti erogati dal servizio di essere adeguati alle aspettative dei clienti/utenti (colloqui, indagini di *customer satisfaction*, registrazione dati, ecc)³¹, ovvero la specifica del controllo di qualità.

³¹ A tal fine occorre individuare i requisiti del “prodotto” da tenere sotto controllo, ovvero le qualità che identificano il prodotto ai fini della soddisfazione del cliente/utente. Il requisito principale percepito dal cliente/utente è il fattore di qualità, ovvero ciò a cui il cliente/utente fa riferimento per esprimere il giudizio di soddisfazione. In particolare, per ogni requisito occorre definire:

- la caratteristica che è la modalità con la quale si manifesta il requisito;
- l’indicatore, che è l’unità di misura, la grandezza del requisito;

La valutazione e controllo di gestione dell'attività e dei risultati del servizio si esplica attraverso:

- raccolta (anche attraverso apposite schede-guida) delle criticità e delle non conformità segnalate dagli operatori dello Suap, dagli operatori delle PPAA e dai clienti. Le criticità vengono esaminate periodicamente attraverso uno schema che indica: tipologia, descrizione, cause, ipotesi di soluzione. Un apposito gruppo di lavoro decide la sperimentazione e poi l'implementazione delle ipotesi di soluzione;
- analisi di *customer satisfaction*;
- controllo di gestione, cioè registrazione dei tempi finali e di singole fasi del procedimento unico per ogni pratica ed elaborazione di indicatori attraverso uno specifico *report* annuale. Da esso sono ricavati *input* per il miglioramento del servizio.

I requisiti da tenere sotto controllo (con la specificazione delle caratteristiche, degli indicatori e degli standard) fissati dallo Suap di Faenza sono indicati nella tabella 3.

Tabella 3 – Determinazione degli standard delle prestazioni dello Sportello Unico per le Attività Produttive di Faenza

REQUISITO	CARATTERISTICA	INDICATORE	STANDARD
Conclusione del proced. nei tempi di legge	Consegna dell'autorizzazione entro il termine indicato dalla normativa	Giorni	Rispetto dei tempi di legge nel 100% dei casi
Riduz. dei tempi medi di conclusione dei proced., per tipologia	Consegna delle autorizzazione in tempi medi uguali o inferiori a quelli del 2001	Giorni medi	Tempi medi per procedimento inferiori del 5% rispetto a quelli del 2001
Conclusione del proced. con DIA entro 20 gg.	Consegna della comunicazione di conclusione del procedimento	Giorni	La consegna della comunicazione: - entro 2 gg. dal ricevimento dell'ultimo parere nel 90% dei casi; - entro il 25° giorno dalla presentazione della domanda nel 70% dei casi.
Semplificazione del proced.	Riduzione delle criticità e delle non conformità sia organizzative che di processo	- N. criticità rilevate - N. criticità risolte/ N. criticità rilevate	- Riduz. rispetto all'anno preced. - 0,60
Chiarezza e completezza delle modalità di presentaz. delle domande	Realizzaz. di supporti informativi	- Sito <i>web</i> completo - <i>Vademecum</i> per present. document. per i vari endoproc. - Incontri formativi	- Inserimento moduli, schede inf. e <i>check list</i> su carta; - Elaborazione di 2 <i>Vademecum</i> ; - Almeno 2 all'anno

Fonte: Facchini, Comune di Faenza (2006)

- gli standard, che sono i valori dei parametri, con riferimento all'indicatore, che il processo è in grado e si propone di rispettare.

5.1.1 La fase di “approvvigionamento” ed il controllo delle forniture

All'interno della progettazione del servizio, il momento più importante è sicuramente costituito dalla costruzione di un sistema di relazioni e connessioni organiche tra tutte le Pubbliche Amministrazioni, che siano ottime, standardizzate, funzionali, semplificate, orientate al cliente/utente³², dal momento che le PP.AA. che intervengono nel procedimento unico, lo fanno in veste di fornitori, che presentano la particolarità di essere “monopolisti”: essi, infatti, non possono essere sostituiti con altri.

Per migliorare il servizio occorre, dunque, migliorare le relazioni con i fornitori e per migliorare le relazioni con i fornitori occorre gestirle nella logica del sistema qualità³³, ovvero pensare all'elaborazione di “Linee Guida” per la valutazione delle forniture delle varie PP.AA. coinvolte.

Box 1 – Linee guida per la valutazione delle forniture dello Sportello Unico

a) La valutazione dei fornitori deve avvenire costantemente da parte di tutti gli operatori dello Sportello Unico con riferimento ai seguenti parametri:

- rapidità di risposta (nei termini stabiliti per convenzione o anche informalmente);
- precisione e completezza della fornitura (che si ha quando il servizio fornito non richiede rilavorazioni);
- rispetto della legalità.

b) Le registrazioni di qualità effettuate dagli operatori dello Sportello Unico consistono nella descrizione delle inadeguatezze delle forniture, quando esse non corrispondono ai parametri indicati al punto a), e delle conseguenze del disservizio nei confronti del cliente finale e/o nei confronti della funzionalità, efficienza ed efficacia del Suap.

c) Per la valutazione delle forniture informatiche è necessario riferirsi esclusivamente ai primi due parametri sopra richiamati al punto a) (rapidità di risposta, precisione e completezza della fornitura), rapportandoli alle seguenti prestazioni:

- assistenza informatica sui programmi in rete e sui programmi residenti sui singoli PC;
- assistenza hardware e consegna nuovo hardware e/o software.

d) Le registrazioni di qualità devono avvenire in tempo reale, nel momento in cui si manifestano, al fine di evitare che il trascorrere del tempo alteri la descrizione e, quindi, renda carenti i fattori di valutazione³⁴.

Fonte: Nostra elaborazione su Facchini, Comune di Faenza (2006)

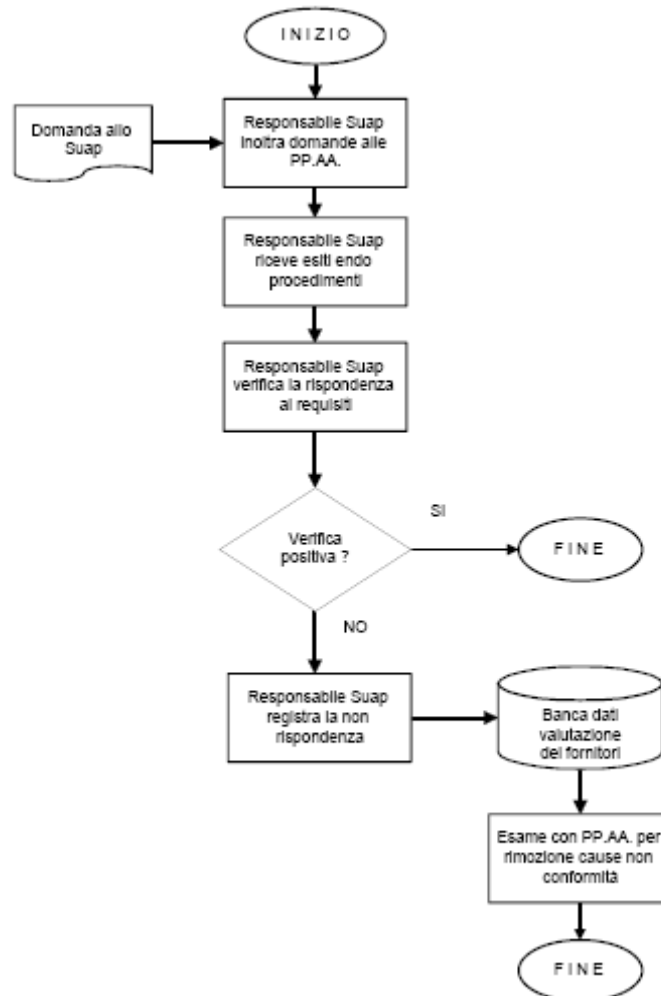
³² Cfr. paragrafo “La rete dello Sportello” al capitolo 2.

³³ Che le norme ISO siano pensate per le imprese manifatturiere è evidente da numerosi “indizi”. Uno di questi è la terminologia, quando si fa il riferimento all’ “Approvvigionamento”, in quanto richiama alla memoria le operazioni necessarie per gestire il magazzino delle materie prime, destinate alla trasformazione. Tuttavia, gli operatori della pubblica amministrazione, devono superare tale condizionamento: gli input sono costituiti da pareri, documenti, ecc. necessari per avviare e completare l’istruttoria.

³⁴ In particolare devono consentire di promuovere incontri con i fornitori stessi alla ricerca congiunta delle cause e dei rimedi possibili, in grado di soddisfare sia il fornitore (che potrà migliorare il proprio lavoro) sia lo Sportello Unico (che riceverà forniture migliori).

Per verificare che le forniture corrispondano a quanto richiesto, è necessario che venga attivato un processo di controllo delle non conformità delle stesse che può essere rappresentato con un diagramma di flusso.

Figura 8 – Processo di controllo delle non conformità delle forniture



Fonte: Facchini, Comune di Faenza (2006)

Il processo di controllo si basa sulle seguenti attività:

- analisi e valutazione delle forniture che si ricevono, avendo preventivamente specificato lo standard, cioè esprimendo le esigenze e traducendole in requisiti;
- ricerca ed ipotesi delle cause delle inadeguatezze, delle non conformità, delle forniture;

- confronto con i colleghi, che stanno a monte del processo, per far loro conoscere le esigenze, per capire, insieme, quali sono le cause che impediscono la fornitura di un prodotto adeguato e per rimuoverle³⁵.

5.1.2 La valutazione dell'*input* fornito dal cliente

Impostare la gestione dello Sportello in un'ottica di qualità, tuttavia, non significa esclusivamente avere "cura" delle forniture, ma anche degli *input* forniti dal cliente, infatti, spesso il responsabile dello Sportello Unico, in occasione del primo accesso del cliente/utente, si troverà a ricevere una istanza in parte incompleta. Dovrà quindi adoperarsi per assicurarne l'adeguatezza e la completezza. Anche in questo caso dovrà effettuare una valutazione delle cause che hanno determinato la condizione di presentazione di una istanza non conforme, per poterle rimuovere. E' quindi evidente l'apporto che può dare il cliente/utente per la soluzione di questi aspetti problematici.

L'attività di verifica dell'istanza del cliente/utente può essere considerata quale attività di "controllo del prodotto fornito dal cliente"³⁶.

Il procedimento unico prende avvio, come la maggior parte dei procedimenti amministrativi, su istanza del cliente/utente, tesa ad ottenere un provvedimento finale positivo, cioè a proprio favore, quale il Titolo Unico. L'istanza può essere incompleta o (parzialmente) errata; in questo caso la pubblica amministrazione deve richiedere integrazioni e correzioni, sospendendo o interrompendo i termini del procedimento: si tratta, evidentemente, di procedere ad una rilavorazione che presenta aspetti negativi per il cliente/utente (allungamento di fatto dei tempi di conclusione del procedimento, ulteriori accessi ai pubblici uffici, ecc.) ed anche per il fornitore del servizio, lo Sportello Unico in quanto deve procedere alla produzione di atti istruttori aggiuntivi, al riesame dell'istanza, ecc.

All'interno di tale fase, è importante la costruzione di un archivio delle non conformità (ovvero "registrazione di qualità"), di cui si dovrà tenere conto nella predisposizione delle azioni di correzione e prevenzione delle stesse³⁷.

³⁵ Tutto ciò è perfettamente in sintonia con la norma ISO 9004-2 "Guida per i servizi", in base alla quale l'organizzazione di servizi dovrebbe stabilire un rapporto di collaborazione con i sub-fornitori, cioè le Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel procedimento, prevedendo, altresì, il ritorno di informazioni.

³⁶ Anche in questo caso la norma ISO si preoccupa di indicare la necessità di stabilire procedure per tenere sotto controllo "la verifica, l'immagazzinamento e la manutenzione del prodotto fornito dal cliente e destinato ad essere integrato nella fornitura [...]". Il motivo risiede nel fatto che la qualità della fornitura finale dipende anche dalla qualità di questo prodotto, che viene ad essere, come altri, un prodotto della componente in *input* del processo produttivo. Dobbiamo anche aggiungere, tuttavia, che i prodotti forniti dal cliente/utente si riducono sempre più, a seguito del processo di semplificazione amministrativa, che richiede al cliente/utente la produzione di un sempre minor numero di documenti e certificati, sostituiti con dichiarazioni e autocertificazioni.

³⁷ Ad esempio, se la pratica incompleta deriva da insufficiente comunicazione nei confronti del cliente, allora Lo Sportello Unico dovrà maggiormente curare l'aspetto della comunicazione e della diffusione delle informazioni.

Box 2 – Carta del servizio Commercio e Licenze e Suap del Comune di Faenza

Comune di Faenza Settore Sviluppo Economico

1. Oggetto del servizio

Rilascio di licenze, autorizzazioni, certificazioni e altri atti amministrativi ad imprenditori, professionisti e loro associazioni per consentire di svolgere correttamente l'attività economica.

2. Finalità della carta del servizio

La carta del Servizio Commercio e Licenze e dello Sportello unico per le attività produttive costituisce il "contratto" con il cliente/utente anche ai sensi della Norma ISO 9001.

3. Principi fondamentali dell'erogazione del servizio

1) *Eguaglianza di trattamento dei clienti/utenti*, senza distinzione alcuna, adeguando il trattamento stesso ai bisogni espressi da ogni singolo cliente/utente.

2) *Imparzialità*: i lavoratori del servizio ispirano i loro comportamenti nei confronti dei clienti/utenti a criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità.

3) *Continuità*: l'erogazione del servizio avviene di norma con continuità, regolarità e senza interruzioni, durante tutti i giorni lavorativi.

Interruzioni nell'erogazione del servizio devono essere comunicate all'utenza, unitamente alla motivazione dell'interruzione, di norma nei seguenti modi:

- con affissioni di cartelli agli ingressi degli uffici

- con comunicazioni dirette, anche telefoniche, alle associazioni faentine degli artigiani e dei commercianti.

4) *Partecipazione*: il cliente/utente ha diritto di partecipare:

a) all'erogazione del servizio, confrontandosi con il responsabile del procedimento (responsabile) e/o con l'istruttore incaricato (supporto), sui contenuti e sulle modalità di erogazione del servizio;

b) al miglioramento dei procedimenti in termini di snellezza, trasparenza, efficacia ed efficienza:

- presentando memorie o note scritte, alle quali il responsabile deve dare riscontro circa l'avvenuta applicazione o la non applicabilità

- fornendo suggerimenti verbali al responsabile o al supporto

- partecipando (su chiamata del responsabile del settore sviluppo economico), con rappresentanti delle associazioni interessate, ai Gruppi di lavoro attivati ad hoc per il miglioramento dei procedimenti.

Gli esiti delle azioni di cui sopra sono registrati dai responsabili o dai supporti dei singoli procedimenti e sono trasmessi al Referente della qualità, per la valutazione del Caposettore Sviluppo economico, in ordine all'inserimento nel Piano di miglioramento della qualità;

c) all'istruttoria del procedimento in cui è interessato, esercitando i diritti:

- di accesso agli atti (per visione e/o per estrazione di copia), così come disciplinato dalla legge 241/90 e dal regolamento comunale

- di presentazione di memorie e documenti, così come disciplinato dalla legge 241/90.

Nell'esercizio di tali diritti il cliente/utente riceve l'assistenza del responsabile o del supporto

5) *Efficienza ed efficacia*: il Settore Sviluppo economico - Servizio Commercio e Licenze/Sportello unico per le attività produttive impronta la propria azione organizzativa e di erogazione del servizio ai principi di efficienza ed efficacia, specificando che:

a) per l'efficienza si ricercano e si applicano i miglioramenti che consentano la riduzione dei costi, in termini di minore carico burocratico quantificato col parametro "tempo di lavoro", sia per il cliente/utente, sia per i lavoratori del servizio;

b) per l'efficacia si ricercano e si applicano i miglioramenti che consentano al servizio di essere:

- corretto, garantendo la conformità delle norme

- favorevole al cliente/utente, interpretando le norme e le procedure verso una risposta positiva alle istanze pervenute, tenendo conto degli interessi generali della collettività

- tempestivo

- autoregolato, adottando gli accorgimenti che consentano di prevenire le anomalie.

I miglioramenti di efficienza ed efficacia nell'erogazione del servizio sono perseguiti con le modalità e i processi stabiliti nel Manuale Qualità.

Gli strumenti, per assicurare la garanzia di messa in opera dei principi fondamentali sono indicati nel seguente paragrafo 4.

4. Strumenti per assicurare la garanzia di messa in opera dei principi fondamentali

4.1 Standard

I procedimenti di rilascio di licenze, autorizzazioni, certificazioni e altri atti amministrativi, oggetto del servizio, sono indicati nell'allegato 2 parte integrante della presente carta del servizio.

Per ognuno di essi sono indicati:

a) il responsabile del procedimento (r)

b) l'istruttore che, eventualmente, fornisce al responsabile il supporto necessario (s)

c) i tempi massimi di legge entro i quali deve essere concluso il procedimento

d) i tempi massimi entro i quali il servizio si impegna a concludere il procedimento (standard), nel presupposto che l'istanza presentata sia completa e, pertanto, non comporti l'interruzione dei termini ai sensi di legge.

Per ogni istanza di ogni procedimento il responsabile (r) o il supporto (s) registrano in un apposito archivio:

- l'istruttore incaricato
- il nome dell'utente
- la data di presentazione dell'istanza
- la data di eventuale interruzione dei termini
- la data di eventuale ripresa della decorrenza dei termini
- la data di conclusione del procedimento.

I dati di cui sopra sono sempre confrontabili con quelli riportati nei documenti ufficiali e formali dell'istruttoria.

In allegato 1, parte integrante della presente Carta del Servizio, sono indicati gli orari di accesso agli uffici, che garantiscono la continuità di erogazione del servizio.

Il Caposervizio annota in apposito registro le giornate di interruzione del servizio, con chiusura totale e parziale dell'accesso dei clienti/utenti, e le motivazioni corrispondenti.

4.2. Semplificazione delle procedure

Per semplificare le procedure il Settore Sviluppo economico - Servizio Commercio e Licenze/Sportello Unico per le Attività Produttive attiva ogni anno almeno cinque gruppi di lavoro, composti dagli operatori del servizio, da eventuali fornitori e da eventuali clienti/utenti o loro rappresentanti.

Ciascun gruppo di lavoro è finalizzato ad esaminare uno fra i procedimenti di cui all'allegato 2 alla presente Carta del Servizio con l'obiettivo di produrre:

- a) il flusso dello stato attuale del procedimento, con indicazione dei tempi di lavoro e dei tempi di calendario;
- b) il flusso dello stato migliorato del procedimento, a seguito della eliminazione delle attività e dei documenti che non producono valore aggiunto, con indicazione dei tempi di lavoro e dei tempi di calendario;
- c) il bilancio dei costi e dei benefici del procedimento migliorato, rispetto al procedimento attuale;
- d) la revisione della modulistica di supporto al cliente/utente per l'attivazione del procedimento esaminato, introducendo semplificazione, chiarificazione e standardizzazione ai sensi delle Norme ISO 9000.

4.3. Informazioni ai clienti/utenti

Il Settore Sviluppo economico - Servizio Commercio e Licenze/Sportello unico per le attività produttive adotta gli strumenti utili ad assicurare la piena informazione dei clienti/utenti circa le modalità di prestazione dei servizi.

In particolare:

- a) fornisce, tramite gli addetti, tutte le informazioni verbali necessarie al cliente/utente affinché possa presentare in modo chiaro e completo la propria istanza;
- b) predispone, per ogni procedimento indicato in allegato 2 alla presente Carta del Servizio, apposita modulistica che consenta ai clienti/utenti di individuare celermente e chiaramente i dati necessari alle presentazioni delle istanze;
- c) garantisce una modulistica nella quale ogni riferimento di legge sia seguito dalla riproduzione della norma o del suo corpo principale;
- d) divulga gli esiti del Rapporto di valutazione della Carta del Servizio;
- e) informa tempestivamente, con comunicazioni dirette alle associazioni degli imprenditori e con comunicazioni indirette alla generalità dei clienti/utenti, tramite mezzi di comunicazione di massa, circa ogni eventuale variazione delle modalità di erogazione del servizio;
- f) informa tempestivamente i clienti/utenti della eventuale programmata interruzione dell'erogazione del servizio con le modalità di cui all'allegato 1, parte integrante della presente Carta del Servizio;
- g) indica esplicitamente, in ogni atto di diniego, l'Autorità alla quale poter presentare ricorso e i termini entro cui poterlo fare.

4.4. Rapporti con i clienti/utenti

Il Caposettore Sviluppo economico mette in opera azioni formative e di comunicazione nei confronti del personale del Servizio Commercio e Licenze, affinché lo stesso tratti i clienti/utenti con rispetto e cortesia e li agevoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento degli obblighi.

Al fine di comprendere pienamente le esigenze dei clienti/utenti e calibrare su esse il contenuto e le modalità di erogazione del servizio, il Settore Sviluppo economico - Servizio Commercio e Licenze/Sportello unico per le attività produttive attiva i seguenti interventi:

- a) Indagini sulla soddisfazione dei clienti/utenti.

Nei mesi di ottobre e novembre di ogni anno vengono somministrati ai clienti/utenti, anche immediatamente dopo l'erogazione del servizio e garantendone l'anonimato, questionari finalizzati a rilevare la valutazione degli stessi clienti/utenti sulla qualità del servizio reso.

Gli esiti dei questionari vengono indicati nel Rapporto di valutazione della Carta del Servizio, valutati nella pubblica adunanza ed esaminati al fine della redazione del Piano miglioramento della qualità.

- b) Procedure di reclamo.

Ogni cliente/utente può presentare al Caposettore Sviluppo economico reclami relativamente all'erogazione del servizio, con particolare riferimento alle norme e alla presente Carta del Servizio, anche tramite il responsabile o il supporto con cui viene in contatto.

I reclami sono presentati con la massima informalità tramite qualsiasi modalità (orale, fax, scritto, telefono, ecc.). Il Caposettore Sviluppo economico riferisce all'utente con la massima celerità e con le stesse modalità adottate dal cliente/utente e, comunque, entro trenta giorni dalla presentazione del reclamo.

L'insieme dei reclami entrano a far parte del Rapporto di valutazione della Carta del Servizio, valutati nella pubblica adunanza ed esaminati al fine della redazione del Piano miglioramento della qualità.

c) Procedure di registrazione interne delle anomalie.

Gli operatori del Servizio Commercio e Licenze/Sportello unico per le attività produttive registrano le anomalie che presentano i procedimenti e/o proposte di miglioramento degli stessi e le trasmettono al Referente della Qualità, affinché le includa nel Rapporto qualità che il Caposettore Sviluppo economico considererà nella redazione del Piano miglioramento della qualità.

Rientrano in questa categoria anche le anomalie rilevate dagli Organi di governo e segnalate al Caposettore Sviluppo economico.

4.5. Valutazione ed aggiornamento della Carta del Servizio

Annualmente il Caposervizio Commercio e Licenze produce un Rapporto di valutazione della Carta del Servizio con indicazione:

- 1) dei tempi medi, dei tempi normali e della varianza riscontrati per gli adempimenti, indicando gli eventuali scostamenti negativi di singole istanze rispetto agli standard e rispetto ai tempi massimi previsti dalle leggi, annotandone le cause;
- 2) delle giornate di chiusura parziale o totale dell'ufficio all'accesso del pubblico;
- 3) degli esiti delle indagini di soddisfazione dei clienti/utenti;
- 4) dei reclami presentati dai clienti/utenti.

Il rapporto è esaminato in pubbliche adunanze, alle quali sono invitate direttamente le associazioni degli imprenditori e la generalità di tutti i clienti/utenti, con appositi avvisi.

A seguito degli esiti delle pubbliche adunanze il Caposettore Sviluppo economico aggiorna o conferma gli standard di cui agli allegati 1 e 2 alla presente Carta del Servizio, su corrispondente Direttiva del Sindaco o dell'Assessore alle Attività economiche.

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

CAPITOLO QUINTO

VALUTARE E COMUNICARE LA QUALITÀ DELLE PERFORMANCE

1. Il sistema Controllo – Analisi – Miglioramento

Affinché lo Sportello Unico si confermi come interlocutore serio, competente e privilegiato nei rapporti tra imprese e Pubblica Amministrazione, è necessario che i responsabili e gli operatori promuovano la qualità delle *performance* dello Sportello, progettando, sviluppando, documentando, verificando continuamente i risultati offerti e le esigenze dell'utente.

Per raggiungere questo obiettivo è utile comprendere ed implementare un *sistema di Controllo – Analisi - Miglioramento* che specifichi i requisiti delle prestazioni di tutti i processi del servizio e li confronti con le attese degli utenti.

La qualità del servizio percepita dall'impresa è direttamente condizionata da:

- i processi e i risultati prodotti dallo Sportello Unico;
- il costante rapporto di comunicazione al pubblico;
- la capacità di rispondere alle esigenze dell'utenza.

Si è trattato nei capitoli precedenti del modo in cui impostare i processi e l'erogazione del servizio. Per completare il circuito virtuoso che si potrebbe attivare con lo Sportello Unico, ulteriore requisito è costituito dalla capacità dello stesso di dimostrare i risultati raggiunti e dallo sforzo di continuo miglioramento. Tale capacità, infatti, influisce sulle successive modalità di progettazione e revisione dei processi.

Il punto chiave che permette di alimentare questo circolo virtuoso è rappresentato dalla raccolta delle valutazioni di utenti e partner (fornitori). Le rappresentanze delle imprese, all'avvio del progetto Sportello Unico, giocano un ruolo rilevante in fase di definizione dei requisiti e delle specifiche del servizio. Questo contributo è da valorizzare anche con lo Sportello Unico a regime e sarà di stimolo al Comune nel percorso di continuo miglioramento.

Non sempre risulta immediata la capacità degli utenti (e delle loro Associazioni) di comprendere i risultati dello Sportello Unico, dal momento che la capacità oggettiva di valutarne i risultati può, infatti, essere limitata o influenzata dal fatto che:

- lo Sportello Unico, almeno nelle funzioni amministrative, si colloca in una situazione di quasi monopolio nel territorio. Non ci sono altri enti "fornitori" dello stesso servizio e quindi prestazioni da paragonare;

- la normativa non prevede che i servizi dello Sportello Unico siano a pagamento e quindi l'esistenza di un prezzo che ne esprima il valore. Il contributo finanziario dell'utente viene ricondotto a tasse, diritti e oneri di urbanizzazione già imposti per il rilascio degli atti di autorizzazione;
- l'output dei processi dello Sportello Unico non si limita all'atto autorizzatorio, infatti la prestazione finale ingloba l'atto (tangibile) in un pacchetto di servizi di assistenza/supporto all'avvio, trasformazione e cessazione dell'attività produttiva difficilmente visibile e misurabile (intangibile);
- l'azione dello Sportello Unico accosta risultati di breve periodo (efficienza del servizio, completa informazione ecc.) a risultati di lungo periodo che hanno impatto diretto sul contesto socio-economico del territorio (equilibrato assetto del territorio, sviluppo imprenditoriale, educazione dell'utenza ecc.). Questi ultimi non sono immediatamente percepibili dall'utente;
- lo Sportello Unico è strumento dell'Ente Locale e quindi ne riflette l'orientamento politico di guida e indirizzo. Ciò amplia la possibilità di giudizi e valutazioni soggettivi da parte della cittadinanza.

Tutte questi fattori rendono il valore del servizio percepito dall'utente diverso dal valore reale ed intrinseco. Pertanto il compito dello Sportello cercare di "accorciare" questa distanza tra valore reale e valore percepito attivando un sistema di monitoraggio della qualità del servizio.

Le principali informazioni sulla qualità ed efficacia del servizio dello Sportello Unico possono essere raccolte da:

- valutazioni ad opera degli altri soggetti che sono coinvolti nella gestione del procedimento e dello Sportello Unico sul servizio stesso e sulle modalità di integrazione;
- valutazioni ad opera delle imprese utenti (o Associazioni di Categoria o di professionisti) del servizio ricevuto;
- valutazioni interne rilevabili mediante la misurazione dell'output attraverso costi, misure ed indicatori¹.

¹ Tutti e tre i gruppi di valutazioni dipendono:

- dall'effettivo servizio erogato e dagli standard di *performance* e qualità e certezza dei tempi, chiarezza delle informazioni, gentilezza del personale di contatto, opportunità di finanziamento proposte dallo Sportello ecc.;
- dalle opinioni e dalle percezioni soggettive degli utenti (anche da eventuali pregiudizi verso la Pubblica Amministrazione);
- dai dati e dalle informazioni oggettive raccolti attraverso la misurazione dei risultati (costi, indicatori, sondaggi ecc.) e diffusi all'interno e all'esterno.

E' evidente che le misure e gli indicatori da adottare per il controllo sono differenti in base al periodo di riferimento, ed alle funzioni che lo Sportello Unico ha deciso di svolgere, cioè a seconda se l'offerta dei servizi è completa o meno.

Il miglioramento continuo è il grimaldello della gestione in qualità. Grimaldello perché, per ottenere il miglioramento continuo è necessario:

- l'attenzione al cliente/utente per avvicinare e se possibile anticipare le sue esigenze;
- l'attenzione al cliente interno, ai lavoratori, perché sono loro che forniscono direttamente il servizio e gran parte della qualità del servizio stesso dipende da loro;
- l'attenzione alla qualità delle forniture e alla esigenze dei propri fornitori;
- l'attenzione alla qualità del processo di erogazione del servizio e alla sua capacità di soddisfare le esigenze dei clienti/utenti;
- saper esprimere un *leadership* capace di guidare l'organizzazione verso gli obiettivi posti.

Dunque, per assicurare il miglioramento continuo occorre assicurare tutti i capisaldi del sistema qualità.

Ricerca il miglioramento continuo è, prima di tutto, un atteggiamento culturale. Se tutti i lavoratori maturano pienamente la convinzione che migliorare il servizio è un obiettivo da perseguire ogni momento, allora:

- saranno attenti a registrare le non conformità del processo, a segnalarle alla direzione, proponendo come eliminarle;
- saranno attenti a registrare ogni aspetto di insoddisfazione e di reclamo, per dare le giuste risposte;
- saranno attenti a registrare le criticità e a trovare le soluzioni per superarle;
- saranno attenti al bisogno del cliente/utente e a costruire un risposta adeguata alle sue esigenze;
- saranno soddisfatti di aver reso un servizio, che ha soddisfatto qualcuno.

In ogni caso è bene ricercare il miglioramento continuo anche attraverso strumenti organici di programmazione del miglioramento stesso. Può essere utile allo scopo fissare alcuni obiettivi annuali, assegnarli a specifici lavoratori, fissando anche un termine per il completamento dell'attività e,

Soprattutto la raccolta e la diffusione di dati ed informazioni sul servizio erogato dallo Sportello possono essere strumento per influenzare la valutazione da parte di partner ed utenti, oltre a fornire un plausibile quadro di sintesi dei risultati ottenuti. Cfr. CACCIA, L. (2000), *Valutare e comunicare i risultati dello Sportello Unico* in CACCIA, L., VALOTTI, G. (a cura di), *Lo Sportello Unico per le imprese. Un guida in sei mosse*, Etas Libri, Milano.

quindi, per il raggiungimento del miglioramento². Gli obiettivi di miglioramento possono essere ricavati da input degli amministratori, da esigenze dei clienti/utenti, da segnalazioni dei lavoratori, da indicazioni delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento, da obiettivi della direzione, dall'attività di *benchmarking*.

Periodicamente, Trimestralmente è bene fare verifiche dello stato di avanzamento dell'attività di miglioramento, integrarla con nuovi obiettivi, rideterminare il programma iniziale in base alle nuove esigenze emerse. Del miglioramento ottenuto è bene dare notizia ai clienti/utenti e agli amministratori. Ogni miglioramento va testimoniato all'interno del servizio, come un risultato della capacità di fare delle persone e dell'organizzazione.

1.1 Gli strumenti a supporto del sistema CAM

La gestione dei reclami è uno degli strumenti finalizzato a conservare la fiducia del cliente/utente. Contemporaneamente, soprattutto per la pubblica amministrazione, che non può giovare degli input provenienti dal mercato, essa è uno strumento che aiuta a comprendere la propria capacità di soddisfare le esigenze del cliente/utente. Infine, questo strumento aiuta ad avviare un dialogo con il cliente/utente stesso, il quale può meglio comprendere i vincoli dell'operare degli enti pubblici. Il suo fondamento normativo si trova cosiddetta nella Direttiva Cassese sulle Carte dei servizi³.

I reclami del cliente/utente costituiscono un valore positivo per il miglioramento del servizio perché:

- evidenziano una non conformità che così può essere eliminata;
- segnalano una relazione “costruttiva” da parte del cliente/utente che, manifestando la non conformità, dimostra di volere partecipare al miglioramento del servizio (*voice*), mentre, tacendo la propria insoddisfazione, produce un giudizio di “abbandono della speranza di soluzione del problema” (*exit*) con la perdita del cliente;
- dimostrano, nel caso di valutazione errata da parte del cliente/utente, che egli non è adeguatamente informato sulle condizioni oggettive di erogazione del servizio, per cui la manifestazione del reclamo consente poi di informare correttamente il cliente/utente, annullando o riducendo la causa del reclamo.

² Ad esempio, l'obiettivo potrebbe essere rappresentato dalla “riduzione dei tempi impiegati dalle PP.AA. per consegnare i pareri richiesti”, ovvero identificare le cause dei tempi impiegati dalle PP.AA. per ipotizzare e concordare con loro modalità di interruzione degli stessi. Tale obiettivo lo si assegna ad un operatore dello Sportello che deve raggiungerlo entro una determinata data.

³ Si tratta della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, recante “*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*”.

Nel caso dei servizi alle imprese del Comune di Faenza è stata adottata la seguente metodologia, inserita nel sistema gestionale per la qualità.

Ogni cliente/utente deve poter presentare reclami anche con la massima informalità, con qualsiasi modalità (orale, scritta, fax, telefonica, ecc).

Ogni operatore, nel momento in cui riceve il reclamo, istruisce un rapporto scritto per il responsabile della struttura, formulando valutazioni e proposte, affinché egli possa riscontrare il reclamo entro 30 giorni dalla sua presentazione .

Box 1 – Schema di registrazione dei reclami e degli apprezzamenti del Suap di Faenza

In data _____

Il/la Sig. Sig.ra _____

ha presentato il seguente reclamo (o apprezzamento) _____

- reclamo scritto, qui allegato, inviato per posta (fax, e-mail)
- reclamo scritto, qui allegato, presentato all'addetto
- reclamo orale esposto direttamente all'addetto di *front office*
- reclamo orale esposto telefonicamente

- l'addetto ritiene di aver risposto in maniera esauriente al reclamo, direttamente all'utente che ha dimostrato di aver risolto il problema esposto
- l'addetto ritiene che il reclamo necessiti comunque di una risposta scritta a firma del dirigente (si allega proposta di risposta)
- l'addetto ritiene che il reclamo sia fondato e propone di rimediare (si allega proposta)

L'ADDETTO

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

Il reclamo può essere scritto o orale. Nel primo caso il testo va allegato allo schema, con riscontro e proposte dell'operatore. Nel secondo caso, il contenuto del reclamo va sintetizzato nell'apposito spazio dello schema, con riscontro e proposte dell'operatore.

Una volta concluso il proprio iter, la documentazione relativa ad ogni reclamo va raccolta in una apposita banca dati, da utilizzarsi per la redazione di un apposito report annuale⁴. I reclami sono analizzati periodicamente, in occasione del riesame della direzione, per migliorare il servizio e prevenire altri reclami della stessa natura di quelli già presentati o per mettere in campo iniziative di comunicazione tese a spiegare le condizioni normative ed operative che hanno dato luogo al reclamo e che non possono essere rimosse.

Va comunque detto che accade che diversi utenti manifestino apprezzamenti per l'attenzione, la tempestività e la qualità complessiva del servizio. Anche in questo caso è utile venirci a conoscenza per maturare un giudizio più adeguato sulle caratteristiche del servizio stesso.

Altro strumento è costituito dalla raccolta e dall'analisi delle criticità del servizio. Si tratta, a ben vedere, di uno strumento costruttivo, capace di andare oltre alla semplice valutazione del servizio ricevuto (analisi della *customer satisfaction*⁵) e di andare oltre al reclamo per un disservizio subito da parte di un cliente/utente.

La criticità è un aspetto del procedimento o del prodotto/servizio che non va come dovrebbe andare (le anomalie e le non conformità delle norme ISO 9000) o che dovrebbe essere realizzato diversamente, per produrre più benefici (semplificazione, tempestività, ecc).

Lo Sportello di Faenza ha, quindi, adottato una modalità organica per raccogliere e analizzare le criticità e per sviluppare iniziative per superarle.

Possono segnalare una criticità sia i clienti/utenti, sia gli operatori dello Suap, sia gli operatori delle PP.AA., responsabili degli endoprocedimenti.

Il modulo fornisce una traccia, ma possono essere segnalate criticità anche senza seguire la traccia. Esso viene riportato nel box 2.

⁴ Si tratta del *Rapporto sul controllo di gestione*.

⁵ Si parlerà di *customer satisfaction* nel prossimo paragrafo.

Box 2 – Modulo di segnalazione criticità del procedimento unico e del servizio di Sportello

ANAGRAFICA DELLA PERSONA CHE FA LA SEGNALAZIONE

nome e cognome _____
(facoltativo)
estremi della pratica a cui si fa riferimento _____
(facoltativo)

IN QUALITA' DI

1

2

tecnico progettista

3

collaboratore del tecnico progettista

4

imprenditore

5

collaboratore dell'imprenditore

6

lavoratore comunale (servizio _____)

7

lavoratore ente coinvolto nel procedimento unico (ente _____)

altro _____
(specificare)

SI SONO VERIFICATE CRITICITA'

8

nell'orario di accesso allo Suap (inadeguato rispetto alle esigenze/aspettative)

9

nella prontezza di risposta del personale di *front office*

10

nei tempi di procedimento (indicare la fase precisa dell'eventuale ritardo) _____

11

nella presenza del personale di *front office* nell'orario di ricevimento

12

nella chiarezza delle comunicazioni scritte da parte dello Suap

13 nella modalità di gestione delle singole fasi del procedimento unico (specificare: _____)

14 nel rapporto con enti e/o uffici responsabili di endoprocedimento (indicare quali: _____)

15 altro _____

NOTE

PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

Modalità di consegna:

- all'operatore del Suap
- al Responsabile della struttura
- inserimento nell'urna "soddisfazione dei clienti"
- attraverso e-mail

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

Come si può notare dalla lettura del modulo, per favorire una classificazione delle criticità, utile all'analisi, sono state stabilite delle criticità: orario di accesso al servizio, prontezza di risposta del *front office*, tempi di conclusione del procedimento, presenza del personale, chiarezza delle comunicazioni, gestione di fasi specifiche del procedimento, rapporto con enti e uffici delle PPAA, altro, nella speranza che ogni segnalazione contenga anche una ipotesi di soluzione.

In ogni caso le criticità dovranno essere raccolte periodicamente e classificate, per procedere all'analisi e alla contemporanea individuazione delle soluzioni.

Nella tabella che le raccoglie (nel box 3 si riporta uno schema relativo al Comune di Faenza) verranno indicate, per ogni criticità:

1. la tipologia delle criticità, che può essere così articolata:
 - redazione della domanda;
 - gestione del procedimento unico;
 - rapporti con le PP.AA.;
 - conclusione del procedimento;
2. descrizione della criticità;
3. peso della criticità sul servizio, che può essere dato dalla frequenza con cui si presenta per la consistenza della stessa (prefissando una scala, ad esempio da 1 a 10);
4. cause della criticità;
5. ipotesi di soluzione;
6. monitoraggio periodico dei risultati raggiunti.

Box 3 – Schema di analisi e rimozione delle criticità dello Sportello Unico di Faenza

Analisi delle criticità (novembre 2001 – agosto 2002)

Nota1: il “peso” indica la rilevanza della criticità data dai fattori “frequenza” e “consistenza”: 1 = peso minimo; 10 = peso massimo

Nota2: TIP(tipologia)= 1 redazione domanda; 2 gestione/smistamento; 3 comunicazione esterno/interno; 4 fase conclusiva

TIP.	CRITICITA'	PESO	CAUSE	SOLUZIONI IPOTIZZATE	STATO DI ATTUAZIONE AL 31.01.2003
1	01.domande incomplete riguardo l'attivazione di alcuni endoprocedimenti necessari	8	1. il tecnico non conosce le norme specifiche 2. il tecnico non ritiene necessario attivare l'endoprocedimento 3. il tecnico presenta comunque un progetto per avviare almeno una parte di endoprocedimenti	1. lo Suap deve essere in grado di individuare l'endoprocedimento da attivare: attivare formazione tecnica; cooperazione con PPAA e servizio edilizia 2. iniziative di confronto, formazione e divulgazione rivolte ai tecnici 3. assicurare la presenza di un tecnico allo Suap 4. realizzare check-list in collaborazione con PPAA	1. OK 2. OK 3. OK 4. in corso
1	02.domande incomplete di documentazione riguardo specifici endoprocedimenti attivati	8	1.il tecnico non conosce le norme specifiche 2. il tecnico non ritiene necessaria la documentazione richiesta 3. schede informative inadeguate o inesistenti (anche su sito Web)	1. iniziative di confronto, formazione e divulgazione rivolte ai tecnici 2. realizzazione o adeguamento schede informative con coordinamento Arpa e Ausl (anche sul sito) e divulgazione 3. non accettare la domanda unica quando l'utente dichiara endoprocedimenti che non presenta in allegato 4. realizzazione di schede informative finalizzate ad un utilizzo coordinato con la “domanda unica comunale”	1. OK 2. da avviare 3. OK 4. in corso
1	03.presentazione pratica edilizia al Settore Territorio senza domanda unica	10	1.il tecnico non sa che deve presentare la domanda unica allo Suap 2. gli operatori del settore Territorio non formulano invito al tecnico a presentare la domanda unica, rifiutando di ricevere la pratica	1. gli operatori del Settore Territorio non devono accettare pratiche edilizie senza la presenza della domanda unica 2. l'accettazione del Sett. Territorio dovrebbe distribuire modello della dom. unica ai tecnici + foglio informativo	1. OK 2. OK

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

2. Indagare la soddisfazione dei clienti

La qualità di un servizio dipende dal grado di conoscenza dei bisogni e dei desideri del pubblico, che costituisce il mercato di riferimento. Pertanto, una seria prospettiva di corretta organizzazione dei servizi pubblici passa attraverso vere e proprie politiche di marketing, capaci di tenere conto dei giudizi e dei comportamenti dei cittadini nei confronti dei servizi.

L'analisi di *customer satisfaction* è perciò uno strumento di marketing finalizzato a decidere come migliorare il servizio e, quindi, come intervenire:

- sui requisiti del servizio (cioè sulle qualità che determinano la soddisfazione o meno del cliente/utente);
- sul processo produttivo che porta alla fornitura del servizio e, perciò, sui fattori: tecnologie, organizzazione, risorse (umane, strumentali, finanziarie);
- sul sistema di valutazione, che deve essere flessibile e capace di cogliere nuovi paradigmi da monitorare e non solo l'evoluzione di quelli dati.

La *customer satisfaction*, come strumento del marketing del servizio, deve essere rivolta a tutti gli *stakeholder* (cioè a tutti i soggetti che hanno interessi, che sono coinvolti nella vita dell'organizzazione, del servizio), quali personale dell'organizzazione, proprietari e/o investitori (che nel nostro caso sono i cittadini in generale), fornitori e *partners*, la comunità intera (in quanto influenzata dall'organizzazione). In particolare, però, sono due le categorie di *stakeholder* a cui viene rivolta:

- i clienti/utenti, cittadini, imprenditori, ecc, che fruiscono del servizio;
- i clienti interni, cioè i lavoratori che fanno parte dell'organizzazione e tutti coloro che sono coinvolti nel processo produttivo.

A questo fine è necessario strutturare un sistema di monitoraggio e ritorno di informazioni, per la valutazione del servizio, che ricava *input* oggettivi, internamente all'organizzazione, e *input* soggettivi, ricavati dalle valutazioni dei clienti/utenti. Tutte le informazioni relative alla fruizione del servizio da parte dei clienti/utenti e alla loro soddisfazione relativamente alla qualità del servizio stesso, devono essere analizzate, interpretate e diffuse secondo apposite procedure. Tali informazioni, inoltre, vanno utilizzate al fine di prevenire e correggere le non conformità e di realizzare iniziative di miglioramento del servizio. Da tale analisi si possono ricavare *input* per il ripensamento del servizio.

Con l'indagine di *customer satisfaction*, l'organizzazione, basata sulla qualità, vuole conseguire i seguenti obiettivi:

- i. conoscere il giudizio globale sul servizio;

- ii. conoscere il giudizio su specifici requisiti del servizio;
- iii. acquisire proposte di miglioramento formulate da parte dei clienti;
- iv. individuare le criticità presenti nel servizio e nel processo produttivo;
- v. dare risposte puntuali ai disservizi causati a singoli clienti, manifestati attraverso le procedure di reclamo;
- vi. migliorare il servizio, rendendolo più adeguato alle esigenze dei clienti.

La *customer satisfaction* è, letteralmente, la “soddisfazione del cliente”. Oggi questo è l'obiettivo delle aziende che operano sul mercato, ma sta diventando sempre più anche l'obiettivo delle istituzioni pubbliche. Soddisfare i bisogni espressi dai cittadini è la *mission* delle pubbliche amministrazioni, la loro ragione di esistere. Ma i bisogni dei cittadini evolvono e quindi deve evolvere anche la capacità del servizio pubblico di soddisfarli, migliorando continuamente la qualità della propria prestazione.

Esistono cinque dimensioni della qualità:

1. la qualità prevista è la qualità desiderata dal cliente/utente. Attraverso strumenti di marketing ciascun pubblico servizio deve individuare quali siano i bisogni impliciti e i bisogni espliciti dei propri clienti/utenti quali siano i requisiti⁶ e gli standard⁷ del servizio che ne determinano la soddisfazione;
2. la qualità progettata riguarda i livelli degli standard che il servizio si propone di raggiungere, adottando gli opportuni strumenti organizzativi. Essa è, in qualche modo, la qualità promessa (ai clienti/utenti), che viene riportata nei documenti di progettazione del servizio e nelle carte del servizio. Se gli standard della qualità progettata sono conosciuti dai clienti/utenti, questi ultimi potranno calibrare su di essi le proprie attese.
3. la qualità prestata è la qualità effettivamente resa dai processi “produttivi”; essa si ottiene misurando oggettivamente⁸ i livelli degli standard raggiunti in periodi di tempo prefissati, ad esempio ogni anno;
4. la qualità percepita è il grado di soddisfazione del cliente/utente, determinato in base alle sue percezioni soggettive, con riferimento alla globalità del servizio e a singoli requisiti di qualità;

⁶ I requisiti sono le qualità che identificano il prodotto ai fini della soddisfazione del cliente/utente. Il requisito percepito dal cliente/utente è il fattore di qualità, cioè a cui il cliente/utente fa riferimento per esprimere il giudizio di soddisfazione. Ad esempio un requisito del servizio di Sportello Unico per le Attività Produttive può essere la “riduzione dei tempi medi di conclusione dei procedimenti”, rispetto all'anno precedente.

⁷ Gli standard sono i valori dei parametri che il processo è in grado di rispettare. Ad esempio lo standard che si assume con riferimento al requisito della “riduzione dei tempi medi di conclusione dei procedimenti” rispetto all'anno precedente può essere il 5%, cioè “la conclusione dei procedimenti in tempi medi inferiori del 5% rispetto a quelli dell'anno precedente”.

⁸ Il Suap di Faenza redige ogni anno un apposito rapporto sul “controllo di gestione”, nel quale sono rendicontati i risultati della gestione con riferimento ai tempi di conclusione dei procedimenti e alle attività di semplificazione e miglioramento realizzate.

5. la qualità paragonata è data dal confronto con gli standard e/o con l'attività di altre strutture/enti, che erogano i medesimi servizi.

Oggetto dell'indagine della customer satisfaction è la qualità percepita⁹. Al riguardo possiamo rappresentare come segue il rapporto tra soddisfazione del cliente/utente e qualità del servizio:

Box 2- La qualità percepita dal cliente

$$Q = P/B$$

dove:

Q = qualità percepita (dal cliente/utente);

P = prestazioni del servizio;

B = bisogni del cliente/utente

Si possono avere questi tre esiti:

Se $Q = 1$, il cliente/utente è soddisfatto perché le prestazioni ottenute coincidono con le sue aspettative;

Se $Q > 1$, il cliente/utente è più che soddisfatto perché le prestazioni ottenute sono, almeno per qualche fattore, superiori alle sue aspettative. Per livelli molto elevati ed inattesi delle prestazioni si può giungere fino a "stupire il cliente"

Se $Q < 1$, il cliente/utente è insoddisfatto perché le prestazioni ottenute sono inferiori alle sue aspettative. Per livelli molto elevati di insoddisfazione si può giungere al rifiuto del servizio o alla protesta.

2.1 La metodologia adottata dallo Sportello Unico di Faenza

Il metodo di lavoro dell'attività di *customer satisfaction* applicato dallo Sportello di Faenza è caratterizzato dalle seguenti fasi:

- ✓ individuazione dei clienti/utenti ai quali sottoporre il questionario;
- ✓ definizione del campione sul quale effettuare l'indagine;
- ✓ elaborazione di una prima bozza del questionario e delle linee guida per la somministrazione;

⁹ Sul concetto di qualità percepita dal cliente, influiscono, come si è già avuto modo di dire, le attese dei clienti stessi, attese che devono essere realistiche. Infatti attese irrealistiche renderanno costantemente insoddisfatto il cliente/utente, senza possibilità di soluzione. Pertanto il servizio deve mettere in atto programmi di comunicazione rivolti ai clienti/utenti e deve ricercare continuamente la massima integrazione di questi ultimi nel processo "produttivo" di erogazione del servizio. In particolare i clienti/utenti devono essere coinvolti nella ricerca degli strumenti per il miglioramento del servizio stesso.

Questo è il costante metodo di lavoro dello Suap di Faenza.

- ✓ esame del questionario e delle linee guida all'interno del team del personale interessato;
- ✓ elaborazione di una seconda bozza, che tenga conto delle osservazioni del team;
- ✓ sottoposizione dello strumento e delle regole d'uso a test;
- ✓ elaborazione di una terza bozza, che tenga conto di quanto emerso dal test e riproduzione in più copie dello strumento, pronto per la diffusione;
- ✓ raccolta ed elaborazione dei dati;
- ✓ analisi dei dati ed elaborazione di un apposito *report*;
- ✓ applicazione degli interventi finalizzati al miglioramento del servizio.

Individuazione dei clienti/utenti ai quali sottoporre il questionario: i clienti/utenti finali sono gli imprenditori, ma i fruitori diretti dei servizi dello Sportello sono i tecnici progettisti, incaricati dai primi. Pertanto si è deciso di sottoporre il questionario a questi ultimi, che sono maggiormente in grado di giudicare il servizio.

Definizione del campione sul quale effettuare l'indagine: è avvenuta attraverso l'individuazione di un gruppo di clienti/utenti rappresentativo degli effettivi fruitori del servizio, costruito tenendo conto delle regole statistiche¹⁰. Conseguentemente si è deciso di sottoporre il questionario ai tecnici progettisti e loro collaboratori che si fossero presentati allo Sportello nel periodo 15 marzo - 15 giugno 2003.

Elaborazione di una prima bozza del questionario e delle linee guida per la somministrazione.

L'elaborazione del questionario è avvenuta tenuto conto dei seguenti requisiti:

- compilazione di una breve presentazione (10/15 righe) nella quale è stato spiegato lo scopo dell'indagine;
- individuazione dei requisiti principali sui quali chiedere il giudizio dei clienti/utenti (da tre a sei) e previsione di una domanda sulla soddisfazione complessiva del servizio. Per ogni requisito è stata prevista una domanda per conoscerne l'importanza che ad esso attribuisce il cliente/utente, ai fini della qualità del servizio;
- previsione di uno spazio libero per note e considerazioni;
- formulazione di poche ed essenziali domande, in modo che la compilazione non richiedesse più di uno o due minuti;

¹⁰ Il campione presentava alcune caratteristiche che lo rendevano "rappresentativo" dell'universo di riferimento:

- era costituito dai reali fruitori del servizio;
- rappresentava almeno il 25% dei soggetti che accedono al servizio in un anno;
- era relativo ad un periodo dell'anno che non presenta "stagionalità", e quindi rappresentativo di una situazione normale.

- verifiche affinché i quesiti fossero formulati in modo chiaro e non ambiguo.

Le linee guida operative sono state definite come segue:

- i questionari vengono distribuiti da tutti gli operatori a ciascun utente che si rivolge allo Suap per qualsiasi motivo (consegna documenti, ritiro autorizzazione, informazioni, ecc). Si spiega brevemente di che cosa si tratta e si chiede di compilare il questionario e di riporlo in una apposita urna. Va lasciata la libertà di compilare o meno. Se un utente non compilava, il questionario andava barrato ed inserito nell'urna;
- realizzazione di una semplice urna in cartone per il deposito dei questionari compilati, con apposita scritta sullo scopo dell'urna: "Raccolta questionari sulla soddisfazione del cliente dello Sportello Unico per le Attività Produttive". Essa è stata posta su di un tavolo nel corridoio in modo da assicurare la riservatezza necessaria nel momento della compilazione del questionario (fattore indispensabile per l'attendibilità e la neutralità dei giudizi espressi);
- i questionari sono stati consegnati anche a persone che l'avevano già compilato, per assicurare maggiore rappresentatività dell'utenza reale;
- gli operatori erano incaricati di annotare eventuali incompletezze e/o non chiarezze manifestate nella compilazione da parte dei clienti/utenti con richiesta di chiarimento, al fine di assicurare un costante miglioramento dello strumento;

Il questionario è stato esaminato, insieme con le linee guida, all'interno del team del personale interessato e ne è stata elaborata una seconda bozza, che tenga conto delle osservazioni del team stesso.

Sottoposizione dello strumento e delle regole d'uso a test¹¹. Tale fase ha richiesto la selezione casuale di due o tre destinatari ai quali richiedere una simulazione, finalizzata ad individuare la chiarezza e l'accettabilità dello strumento e ad eliminare possibili interpretazioni distorte delle domande e della griglia dello strumento. Inizialmente era stato elaborato un questionario che intendeva indagare sei requisiti:

1. tempestività, il tempo impiegato nel concludere la pratica;
2. accessibilità, l'adeguatezza dell'orario di ricevimento del pubblico;
3. chiarezza, nella comunicazione da parte del personale;
4. cortesia, del personale;
5. professionalità, la competenza sulla materia dimostrata dal personale;

¹¹ Il test è un passaggio cruciale per assicurare l'affidabilità dello strumento, evitando ambiguità e ottenendo così informazioni utili allo scopo.

6. adeguatezza degli strumenti, la completezza e la chiarezza della modulistica e delle *check-list* fornite per agevolare la presentazione dei documenti.

Tuttavia, il test ha messo in evidenza l'eccessiva frammentazione dei requisiti indagati. Pertanto, per semplificare, seguendo i suggerimenti dei tecnici che hanno accettato di testare il questionario, ne fu elaborato uno con tre requisiti, rispetto a sei; due (cortesia e accessibilità) furono eliminati e due (chiarezza e professionalità) furono unificati. Anche l'ultimo subì una modifica in “adeguatezza della modulistica”.

Inoltre, per ciascun requisito era stata predisposta una scala di giudizi a sette livelli, così articolata:

- 0 = per nulla soddisfacente;
- 1 = non soddisfacente;
- 2 = poco soddisfacente;
- 3 = mediamente soddisfacente;
- 4 = abbastanza soddisfacente;
- 5 = soddisfacente;
- 6 = molto soddisfacente.

Anche in questo caso l'ampiezza fu giudicata eccessiva¹². Con una scala a cinque livelli è stato possibile abbracciare l'articolazione dei giudizi “a colpo d'occhio”, pertanto essa è stata così rielaborata:

- 0 = non soddisfacente;
- 1 = poco soddisfacente;
- 2 = mediamente soddisfacente;
- 3 = soddisfacente;
- 4 = molto soddisfacente.

Elaborazione di una terza bozza, che tenga conto di quanto emerso dal test e riproduzione in più copie dello strumento, pronto per la diffusione (cfr. box 3);

Raccolta ed elaborazione dei dati. E' stato creato, internamente al Settore Sviluppo Economico, un apposito *software* per l'elaborazione dei dati, secondo griglie di analisi prefissate;

Analisi dei dati ed elaborazione di un apposito *report* finalizzato alla condivisione interna ed esterna all'organizzazione, degli esiti dell'analisi di *customer satisfaction* e individuazione delle aree di miglioramento;

Infine segue l'applicazione degli interventi finalizzati al miglioramento del servizio.

¹² Ovviamente, più ampia è la scala, più dettagliato è il giudizio, ma anche più complicata è la riflessione per maturare il giudizio stesso, con perdita di tempo da parte del compilatore.

Box 3 – Il modello di questionario per la rilevazione della *customer satisfaction* adottato dal Suap di Faenza

Egregio Signore/Gentile Signora

per conoscere il livello di soddisfazione del servizio fornito dallo Sportello Unico per le Attività Produttive, Le chiedo di esprimere una valutazione sulla prestazione ricevuta, in forma anonima.

La prego di compilare il questionario (perderà solo 2 o 3 minuti) per esprimere i Suoi giudizi.

Una volta compilato può inserirlo nell'apposita urna, che gli operatori le indicheranno.

I risultati verranno resi pubblici e comunque potrà richiederli direttamente agli addetti dello Suap, non appena terminata l'indagine.

Da essi intendiamo ricavare spunti e indicazioni per migliorare il servizio.

Grazie per la collaborazione.

Faenza, marzo 2003

L'ASSESSORE

ALLE POLITICHE ECONOMICHE

Ing. Stefano Collina

N.B. - Inserire una crocetta nella casella corrispondente alla risposta scelta

Quanto tempo ha aspettato prima di essere ricevuto dall'impiegato (<i>in minuti</i>) ?	
<input type="checkbox"/> Nessuna attesa	<input type="checkbox"/> Meno di cinque minuti
<input type="checkbox"/> Oltre i 5 minuti (indicare quanto)	

Qual è l'orario migliore, di accesso all'ufficio, in base alle Sue esigenze ? (anche più di una risposta)

<input type="checkbox"/> dalle ore 7 alle ore 9	<input type="checkbox"/> dalle ore 13 alle ore 15
<input type="checkbox"/> dalle ore 9 alle ore 11	<input type="checkbox"/> dalle ore 15 alle ore 17
<input type="checkbox"/> dalle ore 11 alle ore 13	<input type="checkbox"/> dalle ore 17 alle ore 19

Come giudica il servizio ricevuto, relativamente alle caratteristiche sotto indicate ?

	0	1	2	3	4
	Non soddisfacente	Poco soddisfacente	Mediamente soddisfacente	Soddisfacente	Molto soddisfacente
TEMPESTIVITA' (= tempo impiegato nel concludere la pratica)					
CHIAREZZA E PROFESSIONALITA' (nella comunicazione da parte del personale)					
<i>ADEGUATEZZA DELLA MODULISTICA</i> (= completezza e chiarezza della modulistica e delle check-list fornite)					

	1	2	3
<p>Che importanza attribuisce a ciascuna delle caratteristiche sotto indicate ?</p>	Poca importanza	Media importanza	Molta importanza
<p>TEMPESTIVITA' (= tempo impiegato nel concludere la pratica)</p>			
<p>CHIAREZZA E PROFESSIONALITA' (nella comunicazione da parte del personale)</p>			
<p>ADEGUATEZZA DELLA MODULISTICA (= completezza e chiarezza della modulistica e delle check-list fornite)</p>			

Per quale motivo si è rivolto allo Suap nella giornata odierna?
(anche più di una risposta)

<input type="checkbox"/>	presentare domanda o comunicazione
<input type="checkbox"/>	consegnare documenti a completamento di una pratica
<input type="checkbox"/>	avere informazioni
<input type="checkbox"/>	ritirare una autorizzazione
<input type="checkbox"/>	altro

Ha già compilato questo questionario nel 2003?

 SI

 NO

2.2 L'analisi dei risultati

I questionari così definiti sono stati distribuiti a tutti i clienti/utenti che si sono presentati allo Sportello dal 15 marzo al 15 giugno 2003. Dei questionari compilati (153, pari all'82,26%), 75 (49,02%) sono seconde o terze compilazioni di clienti/utenti che avevano già compilato il questionario almeno una volta. 78 questionari (50,98%), invece, rappresentano il numero dei clienti/utenti che si sono presentati allo Sportello nel periodo di rilevazione.

Dei 186 questionari distribuiti, 131 (70,43%) riportano compilata la domanda sul giudizio complessivo. Questi gli esiti:

Tabella 1 – Giudizio complessivo utenti Suap

Giudizio complessivo	Numero questionari	%
1. Molto soddisfacente	31	23,66
2. Soddisfacente	71	54,20
3. Mediamente soddisfacente	24	18,32
4. Poco soddisfacente	4	3,05
5. Non soddisfacente	1	0,76
Totale	131	100,00

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

I risultati che lo Sportello si propone di ottenere (“Molto soddisfacente” e “Soddisfacente”) raggiungono il 77,86%; l'area della positività (aggiungendo il giudizio “Mediamente soddisfacente”) raggiunge il 96,18%.

Il valore medio di giudizio è 2,97 (4 è il valore massimo), pari al 74,24%.

Il valore modale, cioè il valore più frequente, è corrispondente a “Soddisfacente” (54,20%).

Il servizio reso dallo Sportello di Faenza è giudicato, in grandissima parte, di soddisfazione per i clienti/utenti: ciò è motivo di gratificazione per gli operatori e per l'Amministrazione comunale. Tuttavia questo esito non ha condotto il Comune di Faenza a sviluppare esclusivamente azioni di mantenimento, anzi ha ritenuto necessario sviluppare azioni importanti per il miglioramento del grado di soddisfazione complessivo e dei requisiti specifici. Ciò è avvenuto sempre con la collaborazione dei clienti/utenti, i tecnici progettisti, gli imprenditori e le loro Associazioni, in particolare per il miglioramento della modulistica, che presentava giudizi, sia pure sempre soddisfacenti, ma peggiori degli altri requisiti.

Vediamo i risultati relativi agli altri requisiti richiesti dal questionario.

Tempo di attesa ed orario di ricevimento. Il tempo di attesa corrisponde al tempo che trascorre prima di essere ricevuto dall'impiegato. Si tratta dell'annoso problema delle "code" e del senso di inutilità del "tempo perso" in attesa del proprio turno.

Gli intervalli di attesa sono stati dimensionati come segue:

- nessuna attesa, può essere considerata l'eccellenza alla quale tendere, anche se non può essere raggiunta nel cento per cento dei casi;
- meno di cinque minuti, può essere considerato un tempo di attesa accettabile;
- più di cinque minuti, è da considerare l'area della criticità, da rimediare nel caso riguardi la maggioranza dei clienti/utenti.

Su 186 questionari distribuiti, 137 (pari al 73,66%) riportano la risposta alla domanda, con i seguenti esiti:

Tabella 1 – Tempo di attesa allo Sportello

Tempo di attesa	Numero questionari	%
1. Nessuna attesa	111	81,02
2. Meno di cinque minuti	23	16,79
3. Più di cinque minuti	3	2,19
Totale	137	100,00

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

Otto persone su dieci vengono ricevute immediatamente. Il risultato è eccellente, soprattutto in abbinamento al dato che solo il 2% ha atteso più di cinque minuti prima di essere ricevuto. Si può concludere che è adeguata la presenza del personale in servizio e discretamente ampia la fascia oraria di ricevimento del pubblico. La contemporanea presenza di tre o più tecnici può provocare un'attesa di oltre cinque minuti.

Il valore modale, cioè il valore più frequente, è corrispondente a "Nessuna attesa" (81,02%).

Ipotesi di miglioramento per accorciare il tempo di attesa allo Sportello. L'eliminazione di tali situazioni si può ottenere con flessibilità da adattarsi caso per caso e non in modo programmabile. La flessibilità degli addetti può consistere in comportamenti operativi dati, ad esempio, da: chiamare un collega a supporto; sospendere momentaneamente un colloquio che si prefigura lungo per effettuare operazioni veloci (ad esempio ritirare o consegnare un documento).

In secondo luogo è stato chiesto quale sia l'orario migliore di accesso allo Suap, in base alle esigenze personali del singolo cliente/utente, articolando sei intervalli di due ore, dalle 7 alle 19. In effetti l'esito delle risposte date alla domanda precedente è coerente con l'esito delle risposte a questa domanda. Su

186 questionari distribuiti, questa domanda è risultata compilata in 130 casi (pari al 69,89%). Ecco gli esiti:

Tabella 2 – Orario di accesso più adeguato

Orario di accesso più adeguato	Numero questionari	%
1. Dalle 7 alle 9	6	4,62
2. Dalle 9 alle 11	51	39,23
3. Dalle 11 alle 13	65	50,00
4. Dalle 13 alle 15	3	2,31
5. Dalle 15 alle 17	3	2,31
6. dalle 17 alle 19	2	1,54
Totale	130	100,00

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

Dall'esito riportato nella tabella risulta che le esigenze dei clienti/utenti sono coperte¹³:

- per il 93% nei giorni di lunedì, mercoledì e venerdì, quando l'orario effettivo di ricevimento del pubblico è dalle 8,00 alle 14,30;
- per il 95% nei giorni di martedì e giovedì, quando l'orario effettivo di ricevimento del pubblico è dalle 8,00 alle 13,30 e dalle 14,30 alle 17,00;
- per il 91%, con riferimento all'orario ufficiale di ricevimento del pubblico (dalle 8,30 alle 13,30).

Il valore modale, cioè il valore più frequente, è corrispondente a “dalle 11 alle 13” (50,00%), cioè il pubblico preferisce accedere al servizio, nel 50% dei casi, dalle ore 11 alle 13.

Ipotesi di miglioramento riguardo l'orario di accesso. Coperture più ampie di orari richiederebbero costi di personale e organizzativi che produrrebbero inefficienze gestionali. L'esito dato dal questionario può essere ritenuto una conferma dell'adeguatezza dell'attuale orario di ricevimento al pubblico, che, peraltro, produce poche “code”, come evidenziato nell'esito della domanda precedente.

Motivo di accesso allo Sportello. Su 186 questionari distribuiti, questa domanda è risultata compilata in 136 casi (pari al 73,12%). Gli esiti sono quelli riportati in tabella 3.

¹³ Il calcolo è avvenuto per interpolazione lineare negli intervalli non coincidenti pienamente con l'orario di ricevimento del pubblico da parte dello Sportello.

Tabella 3 – Motivo di accesso allo Sportello

Motivo di accesso allo Suap	Numero questionari	%
1. Presentare domanda o comunicazione	56	41,18
2. Consegnare documenti a completamento della pratica	41	30,15
3. Avere informazioni	29	21,32
4. Ritirare un'autorizzazione	2	1,47
5. Altro	8	5,88
Totale	136	100,00

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

Il valore modale, cioè il valore più frequente, è corrispondente a “Presentare domanda o comunicazione” (41,18%).

Siccome gli accessi ai pubblici uffici costituiscono un costo per le imprese e per i professionisti da queste incaricati di realizzare progetti e seguirne l’iter burocratico per ottenere le autorizzazioni che consentano loro di gestire la propria attività, le ipotesi di miglioramento potrebbero consistere nel lavorare assieme ai clienti/utenti di primo livello, i tecnici progettisti incaricati dalle imprese, per eliminare o ridurre le cause che provocano alcuni particolari accessi.

In particolare, ci si riferisce al motivo “Consegnare documenti a completamento della pratica”, che potrebbe essere eliminato azzerando o diminuendo consistentemente le richieste di integrazioni¹⁴.

Il secondo motivo che potrebbe essere ridotto o modificato è l'accesso per “Avere informazioni”, potenziando e favorendo l'uso dei canali telematici, attraverso:

- un servizio di risposta ai quesiti posti via e-mail;
- l'accesso all'archivio informatico dello stato delle pratiche tramite password, già ora possibile;
- la completezza del sito web.

In riferimento al giudizio sui requisiti del servizio e la loro importanza, andiamo ad analizzare dapprima i dati relativi alla tempestività.

La tempestività, in questo caso è considerata come il tempo impiegato nel concludere la pratica, con riferimento alla valutazione soggettiva del cliente/utente rispetto alle proprie esigenze e aspettative.

Dei 186 questionari distribuiti, 124 (66,67%) riportano compilata la domanda.

Li esiti sono presentati nella tabella 4.

¹⁴ Questo può avvenire quando le pratiche siano presentate complete, grazie ad un’opera di chiarimento dei documenti ritenuti indispensabili dalle PP.AA. responsabili degli endoprocedimenti. Un primo passo in questa direzione è la *check-list* “Documentazione e numero di copie da allegare alle domande”, che si può trovare sul sito web del Comune di Faenza, alla pagina www.racine.ra.it/faenza/spun_doc_pres.htm.

Tabella 4 – Giudizio dei clienti sulla tempestività

Giudizio sulla tempestività	Numero questionari	%
1. Molto soddisfacente	38	30,65
2. Soddisfacente	52	41,94
3. Mediamente soddisfacente	24	19,35
4. Poco soddisfacente	7	5,65
5. Non soddisfacente	3	2,42
Totale	124	100,00

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

I risultati che lo Sportello si propone di ottenere ("Molto soddisfacente" e "Soddisfacente") raggiungono il 72,59%; l'area della positività (aggiungendo il giudizio "Mediamente soddisfacente") raggiunge il 91,94%.

Il valore medio di giudizio è 2,93 (4 è il valore massimo), pari al 73,19%.

Il valore modale, cioè il valore più frequente, è corrispondente a "Soddisfacente" (41,94%).

La tempestività nel concludere i procedimenti è giudicata molto importante nell'81,06% dei casi.

Ipotesi di miglioramento in riferimento alla tempestività. Benché i risultati siano buoni, è possibile migliorare la "tempestività" lavorando su due fronti:

- sul fronte dell'accelerazione dei procedimenti, in particolare di quelli relativi a progetti complessi, che presentano le maggiori criticità, svolgendo attività specifica di monitoraggio su ciascun singolo procedimento e di relazione diretta con le PPAA che devono esprimere i pareri;
- sul fronte dell'informazione rivolta ai clienti/utenti, in quanto la tempestività, intesa nel senso di adeguatezza dei tempi di conclusione dei procedimenti rispetto alle esigenze del cliente/utente può confliggere con vincoli oggettivi delle norme e dell'organizzazione delle PPAA. Lo Sportello deve operare per divulgare compiutamente la conoscenza delle norme procedurali e delle modalità organizzative delle PPAA coinvolte, in modo che i clienti/utenti possono calibrare le proprie aspettative su tempi realistici.

La domanda sulla chiarezza e professionalità indaga come il cliente/utente giudica la professionalità dei lavoratori addetti allo Sportello e la chiarezza nel rapporto di comunicazione.

Nei 186 questionari distribuiti, le risposte a questa domanda sono state 128 (68,82%).

Gli esiti sono riportati nella tabella 5.

Tabella 5 – Giudizio dei clienti sulla professionalità e sulla chiarezza

Giudizio sulla chiarezza e professionalità	Numero questionari	%
1. Molto soddisfacente	42	32,81
2. Satisfacente	59	46,09
3. Mediamente soddisfacente	18	14,06
4. Poco soddisfacente	8	6,25
5. Non soddisfacente	1	0,78
Totale	128	100,00

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

I risultati che lo Sportello si propone di ottenere ("Molto soddisfacente" e "Satisfacente") raggiungono il 78,90%; l'area della positività (aggiungendo il giudizio "Mediamente soddisfacente") raggiunge il 92,96%.

Il valore medio di giudizio è 3,04 (4 è il valore massimo), pari al 75,98%.

Il valore modale, cioè il valore più frequente, è corrispondente a "Satisfacente" (46,09%).

La chiarezza e professionalità del personale è giudicata molto importante nell'85,61% dei casi.

Per quanto riguarda la "chiarezza e professionalità", le ipotesi di miglioramento potrebbero riguardare gli interventi di formazione del personale sui temi del procedimento unico di cui al D.P.R. 447/1998 (e successive modificazioni) dell'attività di "sportello" e delle relazioni interpersonali, con particolare focalizzazione sulla comunicazione, ma si può lavorare anche sugli strumenti di supporto alla gestione del *front-office*.

La caratteristica "adeguatezza nella modulistica" indaga la capacità della modulistica e delle *check-list* di supporto al cliente/utente (per presentare la domanda unica, le integrazioni, per definire schemi operativi, ecc.) di agevolare i propri compiti nella presentazione della documentazione allo Sportello, essendo chiara e completa.

Dei 186 questionari distribuiti, 124 (66,67%) riportano compilata la domanda. Questi gli esiti.

Tabella 6 - Giudizio sull'adeguatezza della modulistica

Giudizio sulla adeguatezza della modulistica	Numero questionari	%
1. Molto soddisfacente	25	20,16
2. Satisfacente	55	44,35
3. Mediamente soddisfacente	29	23,39
4. Poco soddisfacente	5	4,03
5. Non soddisfacente	10	8,06
Totale	124	100,00

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

I risultati che lo Sportello si propone di ottenere ("Molto soddisfacente" e "Soddisfacente") raggiungono il 64,51%; l'area della positività (aggiungendo il giudizio "Mediamente soddisfacente") raggiunge l'87,90%.

Il valore medio di giudizio è 2,65 (4 è il valore massimo), pari al 66,13%.

La moda, cioè il valore più frequente, è corrispondente a "Soddisfacente" (44,35%).

L'adeguatezza della modulistica è giudicata molto importante nel 70,99% dei casi.

Ipotesi di miglioramento. Per quanto riguarda l'“adeguatezza della modulistica” e delle *check-list* elaborate per fornire linee guida per la presentazione di progetti completi, il risultato medio percentuale di soddisfazione, pari al 66,13%, benché oggettivamente elevato, oltre ad essere il più basso di tutti, si posiziona su livelli che lo Sportello di Faenza non considera soddisfacenti. Inoltre sono elevati i giudizi "Non soddisfacente" (8,06%), in rapporto agli altri requisiti e diverse sono le segnalazioni di miglioramento della modulistica riportate nello spazio dei "Suggerimenti". Perciò su questo aspetto Lo Sportello di Faenza intende agire prioritariamente per migliorare lo standard. Peraltro questo risultato giunge abbastanza inatteso. Infatti l'impegno del Suap di Faenza sulla modulistica è notevole. Ciò è dimostrato da alcuni indicatori tipici della qualità progettata, della qualità prestata e della qualità paragonata. Ecco i più significativi:

- la modulistica e le *check-list* sono state individuate a seguito di analisi dettagliate del procedimento unico, elaborate attraverso appositi digrammi di flusso;
- tutta la modulistica si trova su Internet;
- il modulo per la presentazione della domanda unica è giunto alla sesta edizione, frutto di miglioramenti successivi e continui;
- la modulistica e le *check-list* sono sempre state sottoposte a test di chiarezza e completezza;
- i moduli del Comune di Faenza sono stati fatti propri da diversi Suap a livello nazionale;
- i moduli ideati dal Comune di Faenza sono stati inseriti in pubblicazioni nazionali¹⁵, quale esempio di corretta impostazione e realizzazione della modulistica;
- nessuna criticità è mai stata segnalata al riguardo, sia verbalmente sia attraverso il modulo appositamente predisposto;
- il Comune di Faenza ha realizzato specifiche *check-list* per guidare la presentazione della documentazione, che pochissimi Suap hanno attivato a livello nazionale.

Nonostante ciò, se i tecnici progettisti hanno evidenziato una minore soddisfazione relativa a questo requisito, sicuramente la cosa migliore è quella di costituire appositi gruppi di lavoro con i tecnici

¹⁵ Tra queste, segnaliamo quelle edite dal Formez.

stessi, finalizzati al miglioramento della modulistica, tenendo conto delle loro indicazioni, così da corrispondere alle esigenze espresse “sul campo”.

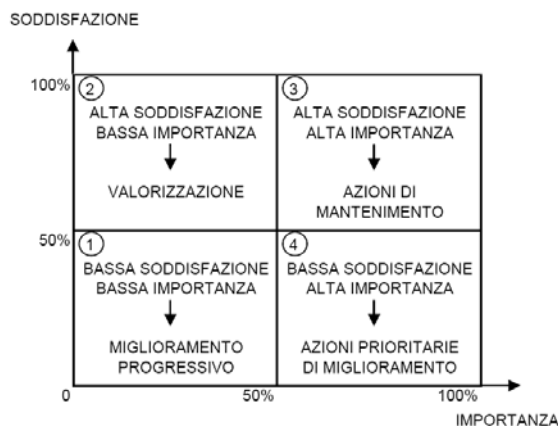
Da qui l'utilità dei suggerimenti da annotarsi in apposito spazio previsto all'interno del questionario per il miglioramento del servizio.

Su 186 questionari distribuiti, 35 (18,82%) riportano annotazioni. Queste sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- abolire lo Sportello Unico (1);
- accelerare il passaggio delle pratiche tra i servizi (2);
- accesso alle sedute del Gruppo di coordinamento da parte del tecnico progettista (1);
- apprezzamenti al personale e all'organizzazione (6);
- coinvolgere anche gli enti gestori dei servizi di pubblica utilità per l'acquisizione dei pareri come per esempio Ferrovie dello Stato, Anas, Italgas (1);
- inviare la comunicazione di avvio del procedimento anche al progettista (7);
- migliorare e semplificare la modulistica (6);
- migliorare gli spazi a disposizione degli addetti (3);
- potenziare gli strumenti telematici (2);
- potenziare il personale (1);
- ricercare una maggiore collaborazione da parte delle PPAA responsabili degli endoprocedimenti che non partecipano al Gruppo di coordinamento, ad es. VV.FF (6);
- smettere di far compilare questo questionario (1).

Le conclusioni possono essere tratte facendo riferimento al seguente schema:

Figura 1 - La soddisfazione del servizio



Fonte: Kotler (2001)

I requisiti del servizio che si collocano nel primo quadrante, che sono giudicati poco importanti e di bassa soddisfazione, richiedono generiche azioni di miglioramento, non prioritarie.

I requisiti del servizio che si collocano nel secondo quadrante, che producono alta soddisfazione benché non siano giudicati molto importanti, possono essere oggetto di valorizzazione. Ciò al fine di incrementare il giudizio di importanza da parte dei clienti/utenti, visto che costituiscono aspetti apprezzabili delle modalità con cui si sviluppa l'erogazione del servizio.

I requisiti del servizio che si collocano nel terzo quadrante sono considerati importanti e di alta soddisfazione. E' questo l'obiettivo a cui tendere per migliorare la qualità del servizio. I requisiti che si trovano in questo quadrante devono essere attentamente monitorati, con azioni di presidio, al fine di mantenere il livello raggiunto e, possibilmente, migliorarne, anche di poco, le posizioni.

I requisiti del servizio che si collocano nel quarto quadrante, sono quelli che producono bassa soddisfazione e sono giudicati importanti per la qualità del servizio. Questa è la vera area della criticità. Sui requisiti qui collocati vanno svolte le azioni prioritarie tese al miglioramento degli standard e, comunque, azioni finalizzate al confronto con i clienti/utenti, per comprendere le cause della bassa soddisfazione e, conseguentemente, rimuoverle.

I requisiti indagati per il servizio erogato dallo Suap di Faenza si collocano tutti nel terzo quadrante, con una evidente correlazione positiva tra importanza e soddisfazione, cioè più un requisito è considerato importante più è giudicato soddisfacente, come si vede nella tabella che segue.

Tabella 7 – Importanza e soddisfazione nei requisiti di servizio dello Sportello Unico

Requisito	Importanza media	Soddisfazione media
1. Adeguatezza della modulistica	89,57%	66,13%
2. Tempestività	93,43%	73,19%
3. Chiarezza e professionalità	94,95%	75,98%

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

3. Monitorare i tempi del procedimento unico

Se la *customer satisfaction* è lo strumento per valutare l'adeguatezza del processo di produzione del servizio rispetto alle aspettative dei clienti/utenti, il controllo di gestione è lo strumento per valutare l'adeguatezza del processo di produzione del servizio rispetto agli standard che l'organizzazione si è prefissata di rispettare. Il primo è un aspetto soggettivo, il secondo è un aspetto oggettivo.

Si tratta perciò di stabilire gli standard che l'organizzazione vuole assicurare nell'ambito della progettazione del servizio. In particolare, le capacità dello Sportello di migliorare il servizio stanno in

gran parte nella riduzione dei tempi di conclusione del procedimento unico. Se i tempi interni agli endoprocedimenti possono essere ridotti solo dalle PPAA competenti, i tempi interni al procedimento unico possono essere ridotti anche grazie all'efficienza dello Sportello e alla sua capacità di ridurre i tempi morti interni al procedimento; insomma, con una metafora calcistica, lo Sportello Unico “velocizzerà il gioco quanto più saprà passare velocemente la palla (cioè la pratica) agli altri giocatori (cioè le PPAA)”¹⁶. A tal fine è utile registrare tutti i passaggi interni del procedimento unico (cfr. box 4).

Box 4 – Schema di registrazione dati per controllo di gestione dello Sportello Unico di Faenza

Pratica n. _____ / _____

1. Presentazione al Comune – Edilizia _____	<i>eventuale ripresa procedimento dal p. 7</i>	
2. Presentazione al Comune – Suap _____ (o pratica pervenuta da Edilizia)		
3. Inserimento in PC _____		
4. Trasmissione pratica alle PPAA _____		
5. Data iscrizione in GdC _____		
6. Esame in GdC _____ <i>(se positivo, si passa al n. 8)</i>	<i>segue al n. 8</i>	
7. Trasmissione interruzione termini _____		
8. Ricevimento pareri da PPAA (data)	8.1 Inserimento in PC (data)	8.2 Trasmissione all'Edilizia (data)
8.a. ARPA _____	_____	_____
8.b. ASL _____	_____	_____
8.c. VVF _____	_____	_____
8.d. Provincia _____	_____	_____
8.e. Altri (specificare) _____	_____	_____
9. Atto finale (specificare: neg., arch.) _____	9.1 Permesso di costruire _____	9.2 Comunicazione per DIA _____
(data)	(data)	(data)
10. Settore economico:		
10.1 agricoltura <input type="checkbox"/>	10.2 industria <input type="checkbox"/>	10.3 artigianato <input type="checkbox"/>
10.4 cave e torbiere <input type="checkbox"/>	10.5 commercio <input type="checkbox"/>	10.6 servizi <input type="checkbox"/>
10.7 turismo <input type="checkbox"/>	10.8 telecomunicazioni <input type="checkbox"/>	10.9 stabilimenti balneari <input type="checkbox"/>
11. Note		

Fonte: www.racine.ra.it/suapfaenza

¹⁶ FACCHINI, C. (2006), *op. cit.*

Ogni operatore deve compilare la scheda in tempo reale per ciascun procedimento, auspicabilmente tramite apposito *software*, per procedere, successivamente, alla redazione di uno specifico rapporto. Attraverso apposito software di elaborazione dei dati è possibile ricavare numerose informazioni, quali:

- tempi medi, normali , cumulati e varianza per tipologia di procedimento;
- tempi medi, normali, cumulati e varianza per ogni singola attività interna al procedimento.

Ciò consente di individuare dove si annidano le inefficienze, individuare le cause e porvi rimedio.

I dati statistici ricavabili con lo strumento del controllo di gestione vengono, poi, riassunti in un apposito *report*. I dati principali del rapporto di gestione dello Sportello Unico per le Attività Produttive possono essere organizzati in specifiche tabelle, che riportino la classificazione dei risultati per tipo di intervento, per tipo di procedimento e per settore economico. Inoltre possono essere organizzati in tabelle i dati medi, per ogni fase operativa del procedimento unico (distinguendo tra le pratiche interrotte e quelle che non hanno richiesto l'interruzione), e i dati di conclusione dei procedimenti per classi (sempre distinguendo tra le pratiche interrotte e quelle che non hanno richiesto l'interruzione).

Tabella 8 – Percorso di una pratica che non ha richiesto l'interruzione dei termini (procedimento semplificato)

Fase dell'attività	Giorni medi	Giorni medi cumulati
1. Dalla presentazione allo Suap, all'inserimento in PC	6,8	6,8
2. Dall'inserimento in PC, alla trasmissione alle PPAA	1,0	7,8
3. Dalla trasmissione alle PPAA, al primo esame in Gruppo di coordinamento	10,0	17,8
4. Dal primo esame in Gruppo di coordinamento, al ricevimento dell'ultimo parere espresso da una PA coinvolta	19,0	36,8
5. Dal ricevimento dell'ultimo parere pervenuto da parte di una PA coinvolta, al rilascio dell'atto finale	5,0	41,8

Fonte: Rapporto sul controllo di gestione, Faenza (2006)

Tabella 9 - Percorso di una pratica che ha richiesto l'interruzione dei termini (procedimento semplificato)

Fase dell'attività	Giorni medi	Giorni medi cumulati
1. Dalla presentazione allo Suap, all'inserimento in PC	6,9	6,9
2. Dall'inserimento in PC, alla trasmissione alle PPAA	0,8	7,7
3. Dalla trasmissione alle PPAA, al primo esame in Gruppo di coordinamento	11,3	19,1
4. Dal primo esame in Gruppo di coordinamento alla trasmissione dell'interruzione	2,6	21,7
5. Durata dell'interruzione termini	6,6	87,7
6. Dalla consegna della documentazione integrativa al ricevimento dell'ultimo parere da parte di una delle PPAA coinvolte (avendo ripercorso le fasi 1, 2, 3 e 4 che precedono)	17,8	105,5
7. Dal ricevimento dell'ultimo parere pervenuto da parte di una PA coinvolta, al rilascio dell'atto finale	5,9	111,4

Fonte: Rapporto sul controllo di gestione, Faenza (2006)

Come si può notare, dalla lettura delle tabelle si evince che il tempo medio per il rilascio dell'autorizzazione unica, nel caso il procedimento venga interrotto, è ovviamente, superiore (111,4 giorni) rispetto al caso della pratica che non subisce interruzione dei termini (41,8 giorni). Le pratiche presentate allo Sportello vengono interrotte quando mancano documenti o alcuni di essi devono essere modificati. A Faenza nel 2005 questo è avvenuto nel 69% dei procedimenti e ciò rappresenta un'anomalia perché si verifica nella maggioranza dei casi.

Il miglioramento del servizio rivolto agli imprenditori può avvenire attraverso la riduzione consistente dei procedimenti interrotti. Conoscere le cause di interruzione dei procedimenti può aiutare i tecnici/progettisti ad evitare carenze progettuali e documentali. Pertanto lo Sportello di Faenza ha registrato i motivi di interruzione delle pratiche presentate e concluse nel 2005¹⁷. Tra questi: mancanza di elaborati tecnici, mancanza di documenti, necessità di integrazione degli elaborati, mancanza di un endoprocedimento.

¹⁷ La stessa analisi e la stessa comunicazione è stata fatta per il 2003 e per il 2004, ma i dati del 2005 non segnalano alcun miglioramento, anzi, un lieve "peggioramento". Il motivo di tale "incongruenza" va ricondotto essenzialmente alla negligenza dei tecnici progettisti, i quali presentano comunque la pratica allo Sportello, anche se carente e tacendo tale aspetto al cliente. Laddove, in altri Comuni si registra una bassa percentuale di pratiche interrotte è perché gli operatori di Sportello, qualora la pratica risultasse carente sin dalla prima presentazione del tecnico progettista, "la rifiutano". A Faenza, nell'intento di agevolare l'imprenditore, si opera diversamente, cioè si fa presentare la pratica, anche se carente, e successivamente si interrompono i termini del procedimento in attesa dell'integrazione dei documenti.

4. I costi del servizio erogato dallo Sportello Unico di Faenza

Una prima e fondamentale indicazione sull'efficienza dei processi si può ottenere misurando i costi necessari allo svolgimento delle singole attività e dei processi nel loro complesso.

La tecnica di calcolo dei costi che prendiamo in considerazione è costituita dall'*Activity Based Costing*, elaborata nella seconda metà degli anni '80¹⁸.

L'*Activity Based Costing* (ABC) é un sistema di controllo dei costi che si propone di fornire due livelli fondamentali di informazione:

1. il costo delle attività dirette ed indirette, poste in essere da una qualsiasi azienda nella realizzazione del proprio prodotto o servizio;
2. il costo pieno (o semipieno) del prodotto o del servizio offerto.

La logica del sistema è la seguente: per determinare in modo accurato il costo del prodotto o del servizio, occorre innanzitutto studiare il consumo di risorse (ovvero il costo) comportato dalle singole attività per ottenerlo. Solo in un secondo tempo sarà possibile, valutando quanta parte di ogni attività è stata "assorbita" da ciascun prodotto o servizio, determinare il costo di quest'ultimo.

L'*Activity Based Costing*, in altre parole, sottolinea come il consumo delle risorse aziendali debba essere studiato con riferimento alle attività svolte in azienda, e solo successivamente con riferimento al prodotto.

Il funzionamento tecnico del sistema è simile, nelle sue linee fondamentali, a quello di un sistema tradizionale. Esso infatti prevede due fasi successive:

1. calcolo del costo delle attività tramite localizzazione dei costi delle risorse impiegate (manodopera, ammortamenti, materiali di consumo, energia) in appositi centri, individuati, a differenza dei metodi tradizionali, sulla base delle attività;
2. calcolo del costo di prodotto o di servizio sommando ai costi diretti quote dei costi indiretti localizzati nei centri, tramite una ripartizione effettuata con idonei criteri¹⁹.

¹⁸ Sicuramente i maggiori teorici di tale tecnica sono costituiti da Robin Cooper e da R. S. Kaplan di cui riportiamo i riferimenti di alcuni lavori: COOPER, R. (1988), *The Rise of Activity Based Costing (Part One)*, in *Journal of Cost Management*, Summer e *The Rise of Activity Based Costing (Part Two)*, in *Journal of Cost Management*, Fall; COOPER, R. (1989), *The Rise of Activity Based Costing (Part Four): What Do activity Based Costing Systems Look Like?*, in *Journal of Cost Management*, Spring (trad. it. TOSCANO, G., (a cura di), 1991, *L'ascesa del calcolo dei costi per attività*, in (1991) (a cura di); COOPER, R., KAPLAN, R. (1991), *Profit Priorities from Activity Based Costing*, in *Harvard Business Review*, May-June; COOPER, R., KAPLAN, R. (1991), *The Design of Cost Management Systems*, Prentice MI, Englewood Cliffs, New Jersey.

Tra le pubblicazioni in italiano possiamo citare: PIERANTOZZI, D., SPEDALE, S. (1995), *L'activity based costing come strumento di creazione del valore nelle piccole e medie imprese* in *Finanza, Marketing e Produzione*, n. 2; TOSCANO, G. (1993), *L' "ABC" dei costi di prodotto*, in *Amministrazione e Finanza*, n. 15, Agosto.

¹⁹ La classificazione tra costi diretti e costi indiretti attiene alle modalità di imputazione dei costi agli oggetti di costo. Diretti sono quei costi che sono imputabili all'oggetto secondo convenienti criteri di specialità, ossia mediante il prodotto tra volume di fattore impiegato e il prezzo unitario, oppure che vengono attribuiti in modo

Un sistema ABC, quindi, provvede innanzitutto ad individuare le attività svolte per l'ottenimento dell'output e ad allocare i costi indiretti alle singole attività tramite opportuni parametri definiti *resource driver*. Successivamente, i costi di attività così determinati, eventualmente riuniti in raggruppamenti omogenei, vengono allocati agli specifici prodotti realizzati in funzione di specifici parametri definiti *activity cost driver*, quindi, si è detto, è molto simile, dal punto di vista strutturale, ai sistemi tradizionali di calcolo dei costi fondati sui centri di costo. La differenza sostanziale risiede negli specifici parametri utilizzati per l'imputazione ai prodotti che, invece di essere identificati in misure convenzionali (quali ore di manodopera diretta, ore macchina, volumi di produzione), mirano a quantificare, per quanto possibile, il “reale” consumo di attività da parte dei prodotti. In tal modo si mira ad ottenere un risultato maggiormente coerente con il principio funzionale, in quanto ad ogni prodotto vengono imputati costi nella misura in cui esso ha richiesto il “servizio” delle differenti attività aziendali.

Dopo aver esposto la metodologia generale, il passo successivo consiste nel determinare i costi del servizio dello Sportello, partendo dai costi diretti dello Sportello Unico ed allargando l'analisi ai costi indiretti (costi indiretti del Settore Sviluppo Economico all'interno del quale è collocato lo Sportello e costi indiretti del Comune) ed estendendola, altresì, ai costi delle PP.AA. coinvolte nel processo-procedimento unico. I dati presi in considerazione si riferiscono all'anno 2005.

4.1 La metodologia del lavoro svolto

Il lavoro è stato svolto per fasi successive.

Prima fase: determinazione delle voci di costo dello Sportello. La prima voce di costo analizzata è stata quella relativa al personale coinvolto, direttamente o indirettamente, nelle pratiche dello Sportello Unico.

A tal fine, è stato richiesto al Caposervizio Contabilità del Personale il costo effettivamente sostenuto per il personale Suap e per coloro che, seppur prestando il proprio servizio in altri ambiti, collaborano dedicando parte del proprio tempo ad attività dello Sportello Unico²⁰.

esclusivo. Indiretti sono quei costi che si imputano all'oggetto di costo secondo criteri di comunanza, mediante un procedimento di allocazione o di ripartizione del costo. E' pertanto necessario individuare delle opportune basi di riparto al fine di allocare i costi agli oggetti.

²⁰ La voce di costo richiesta è comprensiva delle retribuzioni fisse ed accessorie e degli oneri a carico del Comune di Faenza.

Gli importi così ottenuti sono stati, poi, imputati allo Sportello Unico tramite l'applicazione di percentuali che rispecchiano il tempo che ogni individuo dedica alle attività dello Sportello sul totale delle ore lavorate in un anno (cfr. tabella 10).

Tabella 10 – Costo del personale coinvolto nelle pratiche dello Sportello

Voci di costo	Costi totali	%	Costo Suap
<i>Personale Suap</i>			
- Colombari Ornella	31.488,32	5	1.547,42
- Dusman Elisabetta	37.792,61	36	13.227,41
- Facchini Claudio	98.468,91	20	19.693,78
- Facchini Oliana	40.533,90	5	2.026,70
- Marani Maurizio	51.678,48	5	2.583,92
- Pozzi Mariella	39.823,56	100	39.823,56
- Savioli Gabriella	32.810,66	5	1.640,53
- Vespignani Marco	25.112,82	100	25.112,82
- Zanelli Marco	31.606,29	10	3.160,63
<i>Personale Settore Territorio</i>			
- Angelini Lucio	58.145,94	15	8.721,89
- Avveduti Roberto	34.407,46	20	6.881,49
- Casadio Giorgio	40.705,45	20	8.141,09
- Ernestini Silvia	31.702,01	20	6.340,40
- Neri Catia	31.779,00	20	6.355,80
<i>Personale Servizi Supporto</i>			
- Ferri Doriana	26.748,33	0,70	187,49
- Russo Rodolfo	28.891,04	0,04	11,56
Totale	586.055,41		145.483,49
<i>Trasferte personale Suap</i>			1.734,14
Totale costo Suap			147.217,63

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza²¹

Il costo totale del personale Suap comprende anche quello relativo alle trasferte effettuate per svolgere il lavoro allo Sportello: esso costituisce più del 25% delle voci totali di costo.

²¹ Come si può notare le voci di costo relative al personale Suap (Sigg. Pozzi Mariella e Vespignani Marco) sono state imputate totalmente al costo dell'ufficio, impiegando essi il 100% del proprio tempo a servizio di tale ufficio. A coloro che collaborano con lo Sportello, è stato chiesto di fornire una percentuale attendibile che descriva il loro coinvolgimento nelle pratiche Suap.

La seconda tipologia di costi che è stata individuata è quella relativa alle spese generali, ovvero quelle sostenute dall'Ente Locale in riferimento a tutti gli uffici. In particolare si tratta del Servizio Organizzazione, del Servizio Ragioneria, del Servizio Economato, del Servizio Archivio e del Servizio Patrimonio²².

I costi generali di competenza del Servizio Organizzazione sono relativi a tutto il centro di costo denominato "commercio", all'interno dei quali si colloca anche lo Sportello Unico: è quindi necessario calcolare quanta parte di costi generali sono effettivamente imputabili allo Sportello, ma per fare questo non esistono parametri precisi e puntuali, e quindi si è cercato di trovare un valore il più veritiero possibile attraverso stime e accorgimenti sui dati a disposizione.

I dati richiesti all'Ufficio Organizzazione sono quelli riguardanti le seguenti voci:

- Acqua
- Cancelleria
- Carta
- Energia elettrica
- Fotocopie
- Riscaldamento
- Telefono

Per le voci riguardanti l'energia elettrica e il riscaldamento, gli importi relativi a tutto il centro di costo corrispondono rispettivamente a euro 835,72 e 317,67.

I locali all'interno del complesso di Piazza Rampi n. 7 (ovvero del centro di costo "commercio") sono suddivisi in sei uffici, ed essendo particolarmente gravoso misurare i m³ e i m² di ogni ufficio, che sono i *costs driver* più indicati per ripartire il costo del riscaldamento e dell'energia elettrica, gli uffici sono stati considerati equivalenti, ritenendo così facendo di non distaccarsi molto dal risultato misurato in maniera empirica. Si è quindi supposto che le spese di energia e riscaldamento a carico dello Sportello fossero il 17% del totale dei costi attribuiti a tutto il centro di costo; risulta quindi un ammontare di euro 142,07 e 54,00 di competenza dell'ufficio in questione. Per quanto concerne le voci di costo riguardanti cancelleria, carta e fotocopie non si è riuscito ad ottenere, nonostante la richiesta, alcun dato significativo. Perciò, si è deciso di prendere in considerazione gli importi di tali voci calcolati per l'anno 2002, e di aumentarli di una percentuale pari al 5%, che dovrebbe rispecchiare l'aumento dei prezzi verificatosi in questo lasso di tempo. Si è poi applicato, come per le spese di energia elettrica e riscaldamento, la percentuale del 17% ai costi di cancelleria, e una

²² Tali dati sono stati richiesti ai rispettivi uffici attraverso comunicazione scritta controfirmata dal Caposettore Sviluppo Economico.

percentuale leggermente più elevata, pari al 20%, per le spese di carta e fotocopie, in quanto l'ufficio usufruisce maggiormente di tali beni, calcolando che ogni pratica è costituita da diversi fogli e vengono effettuate più copie di una stessa pratica.

La voce relativa ai costi per l'erogazione dell'acqua non è attribuibile in alcun modo ai soli uffici dello Sportello Unico, questo perché la quota di acqua è riferita all'intera Residenza Municipale e risulta assai ardua e sicuramente molto imprecisa la ripartizione per centri di costo; considerando che l'importo è molto basso, si è deciso di non inserirlo nei costi, in quanto risulterebbe talmente esiguo da non incidere sul totale. Per quel che riguarda le spese telefoniche, si è richiesto il dato delle chiamate in uscita dei due numeri interni dello Sportello Unico, comprensivo di chiamate interne ed esterne, e il risultato è perciò esatto e precisamente pari a un totale di euro 57,65.

Una fetta importante di costi che pesano notevolmente sul totale dei costi dello Sportello sono quelli relativi a quei servizi comunali che possiamo definire “di supporto” che nello specifico sono:

- Servizio Contabilità del Personale
- Servizio Economato
- Servizio Informatica
- Servizio Organizzazione
- Servizio Personale
- Servizio Ragioneria
- Servizio Segreteria Gabinetto del Sindaco
- Servizio Segreteria Ordinaria
- Servizio Segreteria Organi Consiliari

Per definire gli importi totali di queste voci sono stati richiesti all'Ufficio Ragioneria i tabulati di tutte le spese riguardanti il mantenimento dei servizi comunali sopra elencati. Per ogni servizio è stata considerata la voce stipendi, l'Irap e le eventuali spese sostenute per la formazione del personale. Nel caso del Servizio Personale sono state sommate anche le spese per la mensa costituite dai buoni pasto che il Comune mette a disposizione dei propri dipendenti.

Di seguito si riporta riporto la tabella di lavoro attraverso la quale si sono definiti gli importi di ogni singolo servizio.

Tabella 11 – Costi totali relativi ai Servizi comunali di Faenza

Servizi comunali	Spese personale	Irap	Formazione	Mensa	Totale
Contabilità del personale	195.939,81	56.950,67			252.890,48
Economato	565.430,14	38.538,38			603.968,52
Organizzazione	84.263,16	5.688,17			89.951,33
Personale	306.169,52	21.329,74	392.201,12	234.154,68	953.855,06
Ragioneria	450.988,56	31.510,28			482.498,84
Segr. Gabinetto del Sindaco	230.032,29	15.388,40	900,00		246.320,69
Segr. Ordinaria	615.996,31	40.030,59			656.026,90
Segreteria Organi consiliari	83.142,67		720,00		83.862,67
Servizio Informatica	239.798,84	15.174,85			254.973,69

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Si è ritenuto opportuno considerare quanta parte degli importi totali così ottenuti siano da imputare ad ogni singolo dipendente. A tal fine si è richiesto il numero dei dipendenti risultanti al 31/12/2004 e il numero dei dipendenti risultanti al 31/12/2005, in modo da poter calcolare il numero medio di dipendenti durante l'anno 2005, che risulta essere pari a 409 (alla chiusura dell'esercizio 2004 erano pari a 411, un anno dopo il numero dei dipendenti ammontava a 408).

Considerando che il numero dei dipendenti che operano direttamente per lo Sportello Unico sono 2, e dividendo questo per il numero totale dei dipendenti, si è ricavato il rapporto di attribuzione dei costi dei servizi comunali di supporto, che risulta essere pari a 0,49%. Di seguito si riporta la tabella.

Tabella 12 – Attribuzione dei costi dei servizi comunali ai dipendenti Suap

Voci di costo	Costo totale	%	Costo Suap
Servizio Contabilità del Personale	252.890,40	0,49	1.239,16
Servizio Economato	603.968,52	0,49	2.959,45
Servizio Informatica	254.973,69	0,49	1.249,37
Servizio Organizzazione	89.951,33	0,49	440,76
Servizio Personale	953.855,06	0,49	4.673,89
Servizio Ragioneria	482.498,84	0,49	2.364,24
Servizio Segr. Gabinetto Sindaco	246.320,69	0,49	1.206,97
Segreteria Ordinaria	656.026,90	0,49	3.214,53
Segr. Organi Consiliari	83.862,67	0,49	410,93

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Per calcolare i costi di spedizione si è ottenuto dall'ufficio Archivio il numero di lettere complessivamente inviate tramite posta e city post e il costo totale di entrambi i servizi. Considerando il numero di pratiche concluse nell'anno 2005, pari a 190, e che il numero medio di lettere per pratica è pari a 3, si è ricavato che il totale dei costi di spedizione pari a euro 371,07.

A tale importo si è giunti considerando che l'invio della comunicazione scritta fosse suddivisa in maniera equa tra posta e tramite city post.

Le ultime precisazioni inerenti la raccolta e l'attribuzione delle voci di costo allo Sportello Unico, riguardano le attrezzature e gli arredi acquistati nell'anno 2005 e la valutazione dei locali attualmente occupati dallo Suap. Nell'agosto 2005 gli uffici dello Sportello Unico si sono trasferiti nei nuovi locali di P.zza Rampi n. 7; questo ha comportato l'acquisto di nuove attrezzature ed arredi, mantenendo la strumentazione informatica precedentemente in uso. Si è redatto un inventario dei beni presenti all'interno degli uffici dello Sportello, e con la collaborazione dell'Ufficio Economato, che ha fornito il costo di acquisto di tali beni e l'aliquota attualmente applicata per il loro ammortamento, si è calcolato la quota di competenza dell'anno 2005, considerando una percentuale di ammortamento del 15% per una durata di 5 anni. La quota di ammortamento risulta essere pari a euro 166,38.

Sono stati presi in considerazione anche i fitti figurativi che costituiscono un mancato guadagno per il Comune di Faenza, in quanto mette a disposizione dei propri servizi, in questo caso dello Sportello, locali di sua proprietà.

In considerazione della sua ubicazione, della modesta superficie e dell'attuale scarsa richiesta di locali simili destinati al terziario, l'Ufficio Patrimonio ha ritenuto equo quantificare il fitto figurativo per i locali dello Sportello in euro 77,47/mq. Considerando la metratura dei locali dell'ufficio in questione (pari a 24 mq), i fitti figurativi ammontano a euro 1.859,28.

Di seguito si espone lo schema riassuntivo di tutte le voci di costo.

Tabella 13 – Riepilogo voci di costo imputabili allo Sportello Unico

Voci di costo	Costo Suap
PERSONALE	145.483,49
1. <u>Suap</u>	
2. <u>Settore Territorio</u>	
3. <u>Servizi Comunali di supporto</u>	
COSTI GENERALI	
Acqua	-
Cancelleria	374,68
Carta	275,28
Comunicazione esterna	850,00
Convenzione con Provincia per software	6.774,00
Costi spedizione	371,07
Energia elettrica	142,07
Fotocopie	765,59
Riscaldamento	54,00
Servizio Contabilità del Personale	1.239,16
Servizio Economato	2.959,45
Servizio Informatica	1.249,37
Servizio Organizzazione	440,76
Servizio Personale	4.673,89
Servizio Ragioneria	2.364,24
Servizio Segr. Gabinetto del Sindaco	1.206,97
Servizio Segr. Ordinaria	3.214,53
Servizio Segr. Organi Consiliari	410,93
Telefono	57,65
Trasferte	1.743,14
AMMORTAMENTO BENI	
Attrezzature e Arredi	166,38
Strumentazione informatica	-
FITTI FIGURATIVI	
Locali	1.859,28
TOTALE	176.700,24

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Seconda fase: definizione delle attività. Attraverso colloqui con i dipendenti dello Sportello Unico, sono emerse tutte le attività svolte dal servizio. Quelle di maggior rilevanza sono le seguenti:

- Ricevimento pubblico, per la richiesta di informazioni, per l'apertura di una pratica, per eventuali problemi o chiarimenti durante la gestione della pratica e infine per la conclusione della stessa;
- Partecipazione al Gruppo di Coordinamento, ovvero alla riunione settimanale con i rappresentanti di tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte per la raccolta dei pareri riguardo alle pratiche in corso;
- Partecipazione a Conferenze di servizi, oppure a convegni che si svolgono al di fuori degli spazi comunali, cui partecipano i dipendenti dello Sportello Unico, per aggiornamenti o problemi di particolare interesse;
- Partecipazione al Gruppo di lavoro, ovvero a incontri svolti all'interno degli uffici del settore Sviluppo Economico, cui partecipano non solo i dipendenti dello Suap, ma anche il Caposervizio, il Dirigente e tutti i dipendenti del settore Sviluppo Economico che collaborano con lo Sportello. In tale incontro si analizzano le problematiche riscontrate durante lo svolgimento dell'attività e le eventuali soluzioni, nonché i possibili margini di miglioramento;
- Informatizzazione istruttoria, ovvero l'apertura di una nuova pratica attraverso l'immissione dei dati nel sistema informatico;
- Gestione istruttoria, ovvero lo studio e l'analisi delle pratiche e l'inserimento nel sistema informatico dei pareri delle altre pubbliche amministrazioni raccolti durante la partecipazione al gruppo di coordinamento, e la chiusura delle pratiche;
- Supervisione e coordinamento, ovvero l'attività svolta dal Caposettore Sviluppo Economico.

Tabella 14 – Tempi (in h) dedicati alle attività dello Sportello dai dipendenti Suap

Attività	Dipendenti Suap		Totale h per attività	%
	Pozzi	Vespignani		
Ricevimento pubblico	442	442	884	30%
Gruppo Coordinamen.	88	29	117	4%
Conferenze Servizi	31	25	56	1,9%
Gruppo di lavoro	35	35	70	2,4%
Informatizz. istruttoria	352	300	653	22,2%
Gestione pratiche	524	641	1166	39,6%
Supervisione e coordinamento				
Ore totali lavorate durante l'anno	1472	1472	2944	100%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Terza fase: attribuzione delle voci di costo alle attività. Dopo aver individuato le principali attività svolte dallo Sportello Unico, si è provveduto alla ripartizione delle voci di costo anteriormente individuate (costo del personale e costi generali), fra le diverse attività.

Per quanto riguarda la suddivisione dei costi del personale, si sono utilizzate le percentuali precedentemente applicate agli stipendi per trovare la quota di costo di competenza dello Sportello, attribuendole in questo caso al numero di ore lavorative di un anno (sono state considerate 46 settimane, le percentuali sono perciò calcolate su un totale di 1472 ore annue) e il numero così conteggiato è stato imputato alla specifica attività per cui quel tempo è stato speso.

Applicando questo metodo, si ottiene il numero di ore annue che un dipendente (sia egli appartenente allo Suap, al settore Territorio o ad un servizio comunale di supporto) dedica a ciascuna delle attività dello Sportello Unico nelle quali è coinvolto, spesso più di una per ciascun dipendente. Tale fase di lavoro è stata illustrata nelle tabelle che seguono.

Tabella 15 – Tempi (in h) dedicati alle attività dello Sportello dagli altri dipendenti del Settore Sviluppo Economico

Attività	Altri dipendenti Settore Sviluppo Economico						
	Facchini C.	Colombari	Marani	Dusman	Facchini O.	Savioli	Zanelli
Ricevimento pubblico				147			
Gruppo Coordinamento				74			
Conf. Servizi				20			
Gruppo lavoro	35	35	35	35		35	
Informat. istrut.							
Gest. pratiche			39	239		39	
Superv./Coord.	259	39			74		147

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Si riepilogano le ore lavorate da tutti i dipendenti del Settore Sviluppo Economico.

Tabella 16 – Tempi (in h) dedicati alle attività dello Sportello dagli tutti i dipendenti del Settore Sviluppo Economico

Attività	h Dipendenti S. Sviluppo Economico	%
Ricevimento pubblico	1031	24,57%
Gruppo Coordinamento	191	4,54%
Conferenze Servizi	76	1,81%
Gruppo di lavoro	245	5,84%
Informatizzazione istruttoria	652,75	15,55%
Gestione pratiche	1482	35,32%
Supervisione/Coordinamento	519	12,36%
	4196	100,00%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Segue un passaggio intermedio che ci permette di giungere a valori maggiormente significativi per l'analisi, attraverso la trasformazione dei valori ottenuti dalla tabella 14 in valori monetari. Tale trasformazione avviene utilizzando l'importo dello stipendio totale del dipendente, moltiplicandolo per le ore di ciascuna attività e dividendo per il totale delle ore lavorate nell'arco dell'anno.

Tabella 17 – Costi del personale suap allocati nelle attività

Attività	Dipendenti Suap	
	Pozzi	Vespignani
Ricevimento pubblico	11.957,89	7.540,67
Gruppo Coordinamen.	2.373,99	499,01
Conferenze Servizi	838,68	426,51
Gruppo di lavoro	946,89	597,11
Informatizz. istruttoria	9.536,15	5.122,62
Gestione pratiche	14.189,17	10.936,10
Supervisione e coordinamento	-	-
	39.842,77	25.122,03

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Tabella 18 – Costi degli altri dipendenti del Settore Sviluppo Economico

Attività	Altri dipendenti Settore Sviluppo Economico						
	Facchini C.	Colombari	Marani	Dusman	Facchini O.	Savioli	Zanelli
Ricevimento pubblico				3.779,26			
Gruppo Coordinamento				1.889,63			
Conf. Servizi				513,49			
Gruppo lavoro	2.341,31	748,70	1.228,77	898,60		780,14	
Informat. istrut.							
Gest. pratiche			1.355,16	6.146,43		860,39	
Superv./Coord.	17.352,47	825,71			2.026,70		3.160,63
	19.693,78	1.574,42	2.583,92	13.227,41	2.026,70	1.640,53	3.160,63

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Tabella 19 – Costi del personale Settore Sviluppo Economico imputabili alla attività

Attività	Totale costi Dipendenti Settore Sviluppo Economico	%
Ricevimento pubblico	23.277,82	21,38%
Gruppo Coordinamento	4.762,64	4,37%
Conferenze Servizi	1.778,67	1,63%
Gruppo di lavoro	7.541,53	6,93%
Informatizzazione istruttoria	14.658,77	13,46%
Gestione pratiche	33.487,25	30,76%
Supervisione/Coordinamento	23.365,51	21,46%
	108.872,19	100%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Grazie ai calcoli svolti fino ad ora si è pervenuti all'importo del personale speso per ogni attività o in altri termini quanta parte delle spese del personale sono imputabili a ciascuna attività.

Successivamente all'attribuzione dei costi del personale, ci si è occupati dei costi generali. Per imputare i costi generali alle attività che li hanno generati, è stata utilizzata la tabella 14, quella che indica le ore impiegate da ciascun dipendente per ogni attività. Si è presa la voce di costo generale precedentemente trovata, la si è suddivisa prima di tutto per il totale ore (vedi tabella 14) delle attività in cui questa voce di costo può essere attribuita e successivamente è stato moltiplicato ho moltiplicato il coefficiente trovato per il numero di ore di ogni attività.

Esemplifichiamo brevemente tale passaggio, prendendo in considerazione le voci dei costi dei servizi generali di supporto, ad esempio il servizio Personale, e del telefono, in modo da illustrare i due casi principali.

L'importo del servizio Personale risulta pari a euro 4.673,89. Essendo tale voce di costo coinvolta in tutte le attività dell'Ufficio, si può procedere in maniera più veloce applicando all'importo sopra citato le percentuali che risultano dall'ultima colonna della tabella 14 , e si ricava la quantità di costi del servizio personale che ipoteticamente viene assorbita da ogni attività.

Diverso è il caso delle spese telefoniche che indicano le chiamate in uscita dai due apparecchi telefonici dello Sportello e risultano pari a euro 57,65. Tali spese vanno ripartite fra una sola parte delle attività, e precisamente tra ricevimento pubblico, gruppo di coordinamento, conferenze di servizi e gruppo di lavoro. E' stato perciò suddiviso l'importo delle spese telefoniche per il totale ore dedicate a queste quattro attività (facendo una somma parziale tra i dati totali della prima colonna della tabella 14), che risulta essere pari a 1543 ore.

Il coefficiente di ripartizione è perciò pari:

$$57,65 / 1543 = 0,037362281$$

Tale coefficiente è stato poi moltiplicato per le ore totali di ogni attività per trovare la voce che indica quanta parte delle spese telefoniche è stata sostenuta per il pubblico, quanta per il gruppo di coordinamento, quanta per le conferenze di servizi e per il gruppo di lavoro.

Applicando questo metodo a tutte le voci di costi generali, si giunge alla tabella 20.

Tabella 20 – Costi generali imputabili a ciascuna attività

COSTI GENERALI	ATTIVITÀ								
			Ricevimento pubblico	Gruppo Coordinam.	Conferenze Servizi	Gruppo lavoro	Informatiz. Istruttoria	Gestione pratiche	Superv./Coordinam.
Energia elettrica	835,72	142,07	42,62	5,65	2,70	3,38	31,50	56,24	-
Riscaldamento	317,67	54,00	17,21	-	-	1,36	12,72	22,71	-
Acqua	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Telefono	57,65	57,65	45,22	5,99	2,87	3,58	-	-	-
Trasferte	1.734,14	1.734,14	-	-	-	-	-	-	1.734,14
Contabilità Pers.	252.890,40	1.239,16	371,69	49,24	23,57	29,46	274,71	490,50	-
Economato	603.968,52	2.959,45	887,70	117,60	56,29	70,36	656,07	1.171,44	-
Informatica	254.973,69	1.249,37	-	-	-	-	448,58	800,96	-
Organizzazione	89.951,33	440,76	132,21	17,51	8,38	10,48	97,71	174,47	-
Personale	953.855,06	4.673,89	1.401,95	185,72	88,89	111,11	1.036,15	1.850,06	-
Ragioneria	482.498,84	2.364,24	709,16	93,95	44,97	56,21	524,13	935,84	-
Segr. Gab. Sindaco	246.320,69	1.206,97	362,04	47,96	22,96	28,69	267,57	477,75	-
Segr. Ordinaria	656.026,90	3.214,53	964,21	127,73	61,14	76,42	712,62	1.272,41	-
Segr. Organi Consil.	83.862,67	410,93	123,26	16,33	7,82	9,77	91,10	162,66	-
Costi spedizione	371,07	371,07	-	371,07	-	-	-	-	-

Cancelleria	2.204,02	374,68	309,27	40,97	-	24,51	-	-	-
Carta	1.376,42	275,28	227,23	30,10	-	18,01	-	-	-
Fotocopie	3.827,97	765,59	631,94	83,71	-	50,09	-	-	-
Convenz. per softw.	6.774,00	6.774,00	-	395,29	-	236,50	2.205,35	3.937,70	-
Attrezzature e arredi	166,38	166,38	166,38	-	-	-	-	-	-
Locali	1.859,28	1.859,28	592,61	-	-	46,97	437,98	782,02	-
TOTALE			6.984,69	1.588,82	319,57	776,90	6.796,19	12.134,76	1.734,14

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Sommando i dati ricavati dalla tabella dei costi generali (tabella 20) strettamente connessi allo Sportello e quelli derivanti dalla tabella 17 del costo del personale, si giunge alla definizione dei costi diretti dello Sportello (pari a euro 93.565,73). Sono stati considerati, invece, costi indiretti dello Sportello Unico quelli derivanti dal restante settore Sviluppo Economico (cfr. tabella 18, pari a euro 45.641,53) dal settore Territorio e dai servizi comunali di supporto.

In questi casi i dati del personale sono stati elaborati allo stesso modo di quello precedentemente riportato per i costi diretti del personale dello Sportello, trasformando le tabelle ore in valori monetari.

Tabella 21 – Tempi (in h) dedicati alle attività dello Sportello dai dipendenti del Settore Terziario

Attività	Dipendenti Settore Terziario					
	Angelini	Casadio	Avveduti	Neri	Ernestini	Totale
Ricevimento pubblico						
Gruppo Coordinamento	221	294	294	294	294	1398
Conf. Servizi						
Gruppo lavoro						
Informat. istrut.						
Gest. pratiche						
Superv./Coord.						

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Tabella 22 – Costi dei dipendenti del Settore Terziario allocati nelle attività

Attività	Dipendenti Settore Terziario					
	Angelini	Casadio	Avveduti	Neri	Ernestini	Totale
Ricevimento pubblico						
Gruppo Coordinamento	8.721,89	8.141,09	6.881,49	6.355,80	6.340,40	36.440,68
Conf. Servizi						
Gruppo lavoro						
Informat. istrut.						
Gest. pratiche						
Superv./Coord.						

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Tabella 23 - Tempi (in h) dedicati alle attività dello Sportello dai dipendenti dei Servizi comunali di supporto

Attività	Dipendenti Servizi comunali di supporto	
	Ferri	Russo
Ricevimento pubblico	10	
Gruppo Coordinamen.		
Conferenze Servizi		
Gruppo di lavoro		
Informatizz. istruttoria		
Gestione pratiche		0,89
Supervisione e coordinamento		
Totale (10,89)	10	0,89

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Tabella 24- Costi dei dipendenti dei Servizi comunali di supporto allocati nelle attività

Attività	Dipendenti Servizi comunali di supporto	
	Ferri	Russo
Ricevimento pubblico	187	
Gruppo Coordinamen.		
Conferenze Servizi		
Gruppo di lavoro		
Informatizz. istruttoria		
Gestione pratiche		11,56
Supervisione e coordinamento		
Totale (10,89)	187	199,05

Fonte: Nostra elaborazione su dati Comune di Faenza

Da questi prospetti possiamo ricavare gli importi inclusi nella voce costi indiretti Comune, pari alla somma dei costi del personale del settore Territorio e del personale dei servizi comunali di supporto. L'importo totale ammonta a euro 36.693,72.

Dopo aver determinato i costi dello Sportello Unico, il passo successivo consiste nel determinare i costi relativi alle altre PP.AA. che sono coinvolte nel procedimento unico.

Quarta fase: calcolo dei costi delle altre PP.AA. coinvolte nel procedimento unico.

Le Pubbliche Amministrazioni che collaborano con lo Sportello e che intervengono nel gruppo di Coordinamento sono:

- ARPA (Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente);
- ASL (Azienda Sanitaria Locale);
- HERA (Holding Energia Risorse Ambiente);
- Provincia;
- Vigili del Fuoco.

A colloquio con i rappresentanti di ciascuna delle suddette PP.AA, si è avuto modo di conoscere in maniera generale le attività svolte da ciascuna di esse, e in maniera più specifica il collegamento e la collaborazione fra le loro attività e lo Sportello Unico.

In modo particolare è stato richiesto il numero delle persone che, internamente ai loro uffici, svolgono parte della propria attività lavorativa a favore dello Sportello, e quanto tempo settimanalmente impiegano per questa attività, ad esclusione della partecipazione al Gruppo di Coordinamento, che costituisce voce a sé stante nel calcolo dei costi delle PPAA.

Da ciò è risultato quanto segue.

Tabella 24 – Tempi (in h) dedicati alle attività dello Sportello dai dipendenti di altre PP.AA.

Attività	Dipendenti di altre PP.AA.					Totali
	ASL	ARPA	HERA	Provincia	VV.FF.	
	3 persone 36h/settim.	3 persone 36h/settim.	1 persona 38h/settim.	38h/settim.	1 persona 38h/settim.	
Gestione pratiche	1507	1610	184	4659	92	8052
Gruppo Coordinamento	92	92	92	92	92	460
						8512

Fonte: Nostra elaborazione su dati altre PP.AA.

Avendo a disposizione le ore lavorate da ciascun dipendente delle PPAA in relazione allo Sportello, occorre calcolare un costo orario medio che consenta di trovare il costo di ogni Pubblica Amministrazione.

Per fare in modo che tale costo orario sia il più possibile veritiero ed attinente alla realtà, lo si è calcolato prendendo innanzitutto come punto di partenza un costo orario base che si è ricavato dalla

media dei costi del personale dei due dipendenti dello Suap. A tale importo è stato, poi, sommato una quota di costi generali, calcolata prendendo in considerazione le voci rientranti nella categoria costi generali e riportandole ad ogni dipendente.

Tabella 25 – Calcolo del costo medio orario per ogni h lavorata dai dipendenti di altre PP.AA.

Costo personale	
Costo medio annuo	32.482,40
Costo orario personale	19,52
<i>Costi generali</i>	
Energia elettrica	47,36
Riscaldamento	18,00
Telefono	28,83
Cancelleria	124,89
Carta	91,76
Fotocopie	255,20
Attrezzature ed arredi	66,55
Strumentazione informatica	150,00
Locali	619,76
Totale costi generali	1.402,35
Quota costi generali	0,84
Costo orario totale	20,36

Fonte: Nostra elaborazione

Moltiplicando il costo orario medio così ricavato per il totale delle ore lavorate da ciascun dipendente delle altre PP.AA. si è ottenuto che il costo totale per le altre Pubbliche Amministrazioni risulta essere pari a euro 173.266,61 come mostrato dalla successiva tabella.

Tabella 26 – Calcolo del costo totale per le altre PP.AA.

Attività	Dipendenti di altre PP.AA.					Totali
	ASL	ARPA	HERA	Provincia	VV.FF.	
	3 persone 36h/settim.	3 persone 36h/settim.	1 persona 38h/settim.	38h/settim.	1 persona 38h/settim.	
Gestione pratiche	30.667,47	32.774,39	3.745,64	94.842,17	1.872,82	163.902,50
Gruppo Coordinamento	1.872,82	1.872,82	1.872,82	1.872,82	1.872,82	9.364,11
	32.540,29	34.647,22	5.618,47	96.715,00	3.745,64	173.266,61

Fonte: Nostra elaborazione

4.2 I risultati ottenuti

Il prospetto riassuntivo delle voci di costo di ciascuna attività mostra i seguenti valori:

Tabella 27 – Totale costi per attività dello Sportello Unico

Attività	Totale costi per attività
Ricevimento pubblico	28.899,68
Gruppo Coordinamento	42.891,73
Conferenze Servizi	2.083,09
Gruppo di Lavoro	9.354,17
Informatizzazione istruttoria	19.380,25
Gestione pratiche	44.219,15
Supervisione/Coordinamento	28.918,61

Fonte: Nostra elaborazione

Dall'analisi è risultato che l'attività maggiormente generatrice di costi è la gestione delle pratiche; questo deriva dal fatto che la gestione delle pratiche è il fulcro dell'attività dello Sportello, in quanto in questa attività rientra lo studio e l'analisi di ciascuna pratica, la raccolta e la gestione dei pareri espressi da ogni Pubblica Amministrazione, nonché la procedura di conclusione della pratica; ciò porta i dipendenti ad occupare una parte notevole del loro tempo per questa attività.

Questo significa che qualora si riuscisse a diminuire il tempo impiegato per questa procedura, ad esempio potenziando le strutture informatiche a disposizione, si potrebbe assistere ad una riduzione dei costi totali. Questo apporterebbe miglioramenti anche a livello di informatizzazione istruttoria delle pratiche, che potrebbero essere introdotte nel sistema informatico in modo più veloce ed efficiente.

Un altro dato particolarmente consistente è la partecipazione al gruppo di coordinamento; in questo caso il dato risulta così elevato perché in questa voce sono comprese anche le partecipazioni e i pareri del Settore Territorio, che è distaccato dallo Sportello, ma che comunque collabora nell'ambito di questa attività. Le altre attività non riportano totali particolarmente elevati, e comunque sono di difficile riduzione, ad esempio il ricevimento del pubblico attualmente è già un'attività che non comporta grandi margini su cui operare, in quanto i tempi sono già sufficientemente veloci.

C'è da precisare che i risultati ottenuti sono frutto di dati reali e correttamente calcolati, ma sui quali spesso si è dovuto lavorare applicando stime e valori calcolati in maniera il più possibile rispondente alla realtà, ma che proprio perché tali, possono comunque riportare un margine di errore. Questo perché i costi sono stati analizzati sotto un'ottica di Activity Based Costing che implica ogni voce di costo viene imputata all'attività che ne è generatrice. Per questo motivo, alcuni dati sono oggettivamente imputabili a certe attività, mentre per altri risulta più difficile un'imputazione oggettiva e soprattutto trattandosi di un Ente Pubblico, la componente soggettiva è più elevata.

In sintesi, con l'applicazione dell'ABC come metodo di *cost accounting*, i risultati non si discostano molto da quelli trovati con i metodi utilizzati finora, tuttavia migliorerebbe la visione delle operazioni che si svolgono durante tutto il procedimento. A livello teorico l'applicazione di questo sistema può essere facile, ma nella realtà quotidiana non lo è affatto, sia per l'impiego di tempo che comporta, ma soprattutto perché necessita della collaborazione e della disponibilità di tutti coloro che sono coinvolti nel processo, partendo dai dipendenti Suap, fino ad arrivare ai dipendenti degli Enti esterni.

Considerazioni conclusive

La riforma della Pubblica Amministrazione non è un evento, bensì un lento processo di cambiamento.

“[...] Percepire il cambiamento nella Pubblica Amministrazione non è facile, né per chi la osserva da fuori, né per chi opera al suo interno[...]”. L'amministrazione viene infatti paragonata ad un ghiacciaio, che si muove, ma lentissimamente, tanto che solamente una prospettiva storica può dare conferma dei mutamenti avvenuti.

Peraltro, *“[...] la vera amministrazione non si vede nelle leggi, ma negli uffici: ossia, nella realtà concreta; l'amministrazione non metabolizza istantaneamente [...]”*, bensì solo progressivamente le novità ed i cambiamenti contenuti nelle leggi di riforma.

Tali considerazioni tratte da i *Risultati dell'indagine qualitativa sugli effetti della semplificazione* del Fornez nel 2003 possono essere benissimo adottate anche in riferimento all'introduzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive ed al ritardo con il quale si sta affermando nel nostro Paese, anche se non mancano casi di eccellenza come il presente lavoro vuole evidenziare.

Se davvero vogliamo *“[...] far diventare realtà le riforme [...]”*, dobbiamo, da un lato, riconoscere gli oggettivi ritardi e difficoltà, con la dovuta umiltà e realismo, ma anche con la carica di positività e con la voglia di migliorare che devono sempre sorreggere l'impegno quotidiano di tutti i protagonisti in gioco; e, dall'altro lato, prendere atto del fatto che ci troviamo ancora nella fase di rodaggio di tale sistema.

Diversamente non sarebbe potuto essere, se consideriamo che lo Sportello Unico è un servizio innovativo, per non dire rivoluzionario, che fin dal suo nascere si è trovato all'incrocio delle principali direttrici di riforma della nostra amministrazione: semplificazione (tesa alla trasparenza dei procedimenti ed alla partecipazione dei cittadini), decentramento amministrativo, e-government (informatizzazione degli uffici), marketing territoriale (promozione del territorio). Perciò, come ogni riforma che si rispetti, anche e soprattutto questa, continua e continuerà a lungo a necessitare di aggiustamenti e di “rifasature in progress”.

Bisogna riconoscere che inesorabile *conditio sine qua non* per pervenire a qualsivoglia risultato e che le risorse umane di uomini e donne che “fanno” gli Sportelli Unici, nonché le compagini politiche che impartiscono gli indirizzi strategici delle amministrazioni, credano davvero e fino in fondo alla reale necessità e bontà del nuovo servizio, non mossi dal formale ancorché doveroso rispetto di uno dei tanti obblighi di legge, ma per una pura e semplice questione di civiltà.

E le amministrazioni pubbliche dimostrano di aver ormai compreso, almeno nella stragrande maggioranza, che l'efficienza amministrativa rappresenta sempre di più un determinante ed irrinunciabile fattore di competitività del proprio territorio, in grado di influenzare nella fattispecie le scelte localizzative delle imprese, perciò puntano a sviluppare una nuova capacità di adeguare i servizi offerti alle caratteristiche peculiari sia dei contesti di riferimento, sia delle esigenze espresse dall'utenza.

Il *case study* presentato nel presente lavoro è la dimostrazione concreta di quanto appena affermato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2002), *Sportello unico e servizi alle imprese. Le azioni delle Regioni*. Serie Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione, FORMEZ, Roma
- AA.VV. (2002), *Terza rilevazione sullo stato di attuazione degli Sportelli Unici*, FORMEZ, Roma
- AA.VV. (2003), *Piani di azione e politiche di innovazione. Il caso dello Sportello Unico*, FORMEZ, Roma
- AA.VV. (2006), *14 casi di Sportelli Unici*, FORMEZ, Roma
- ADAIR, C. B., MURRAY, B. A. (1994), *Breakthrough Process Redesign. New Pathways to Customer Value* PETROZZO, D. P., STEPPER, J. C. (1994), *Successful Reengineering*, Van Nostrand Reinhold
- AGLIATI, M. (1996), *Tecnologie dell'informazione e sistema amministrativo*, Egea, Milano
- AIPA, (1998), *La reingegnerizzazione dei processi aziendali nella Pubblica Amministrazione. Inquadramento e sintesi della metodologia*, Roma
- AMENDOLA, O., ESPOSITO, E., NOTA, G. (2000), *Un caso di applicazione della simulazione a supporto di un intervento di reingegnerizzazione di processo nei servizi pubblici in Azienda Pubblica*, n. 5
- ANDERSEN KIM V. (2005), *E-government in azione. Tecnologie e cambiamento organizzativo nel settore pubblico*, Franco Angeli
- APPONI, C., PETRUCCI, A. (2001), (a cura di), *Elementi di management dello Sportello Unico per le Attività Produttive*, Istituto Guglielmo Tagliacarne, Roma
- ARSÌ, M., CORONAS, M.G., DE LUCA, P. (1998), (a cura di), *L'Italia da semplificare: III Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna
- ASCARI, A., ROCK, M., DUTTA, S. (1995), *Reengineering and organizational change: lessons from a comparative analysis of company experiences* in European Management Journal, Vol. 13, n. 1
- BARTEZZAGHI, E., SPINA, G., VERGANTI, R., (1999), *Organizzare le PMI per la crescita*, Il Sole 24 Ore, Milano
- BENELLI, G. (2003), *Il difficile cammino della semplificazione del linguaggio amministrativo* in Sepe, S., a cura di, *La semplificazione del linguaggio amministrativo*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma

- BERCHI, R., FONTANAZZA, M. (1991), *La semplificazione dei processi aziendali. Primo passo verso la Qualità Totale*, Etas libri, Milano
- BIAZZO, S. (1997), *Dimenticare il Business Process Reengineering? Riflessioni sul "management fad" degli anni '90* in *Economia e Management* n. 4
- BIFFI, A. (1997), *Business Process Reengineering: un approccio per realizzare il process management* in *Economia e Management* n. 4
- BOF, F., TONTI, A. (2004), *La semplificazione dei processi nella P.A. Teoria e casi applicativi del Public Organization Reengineering*, Egea, Milano
- BORDOGNA, P. (1994), *Il valore strategico del business reengineering in L'impresa*, n. 2
- BORGONOV, E. (2004), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- BRACCHI G., MAINETTI S. (a cura di), (2005), *E-government: l'evoluzione della PA*, Il Sole 24 Ore Pirola
- BRANDIMARTE, R., CALDAROZZI, A., CIPULLO, V., DELLA NERA, F., ROCCASALVA, R. (2005), *I Coordinamenti: modelli, esperienze e percorsi in L'empowerment degli Sportelli Unici*, Quaderno n. 37, FORMEZ, Roma
- BRIMSON, J. A. (1991), *Activity Accounting. An Activity-based costing approach*, Wiley
- CACCIA, L. (2000), *Sviluppare il modello organizzativo* in CACCIA, L., VALOTTI, G. (a cura di), *Lo sportello unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Etas, Milano
- CACCIA, L., VALOTTI, G. (2000), (a cura di), *Lo sportello unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Etas, Milano
- CAMUSSONE, P. F. (1998), *Il sistema informativo aziendale*, Etas libri, Milano
- CARR D. K., JOHANSSON H. J. (1997), *Le prassi migliori nel reengineering. Come riprogettare per il successo i propri processi aziendali*, Franco Angeli, Milano
- CASSESE, S., GALLI, G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna
- CHAMPY, J. (1995), *Reengineering management*, Harper Collins, New York
- CNIPA - CRC (2006), *Quarto Rapporto sull'innovazione nelle regioni d'Italia*, Roma
- COOPER, R. (1988), *The Rise of Activity Based Costing (Part One)*, in *Journal of Cost Management*, Summer e *The Rise of Activity Based Costing (Part Two)*, in *Journal of Cost Management*, Fall

- COOPER, R. (1989), *The Rise of Activity Based Costing (Part Four): What Do activity Based Costing Systems Look Like?*, in Journal of Cost Management, Spring (trad. it. TOSCANO, G., (a cura di), 1991, *L'ascesa del calcolo dei costi per attività*, in (1991) (a cura di)
- COOPER, R., KAPLAN, R. (1991), *Profit Priorities from Activity Based Costing*, in Harvard Business Review, May-June; COOPER, R., KAPLAN, R. (1991), *The Design of Cost Management Systems*, Prentice MI, Englewood Cliffs, New Jersey
- COSENTINO, C., FRASCA, F. (2001), *Lo Sportello Unico per le Attività Produttive. Problemi e casi pratici. Quesiti e soluzioni*, Giuffrè Editore, Milano
- COSTA, G., GUBITTA, P. (2004), *Organizzazione aziendale. Mercati, gerarchie e convenzioni*, The Mc Graw Hill, Milano
- COSTA, G., NACAMULLI RAOUL C. D. (1996), (a cura di), *Manuale di Organizzazione aziendale*, Utet Libreria, Torino
- DAVENPORT, T. H. (1995), *Innovazione dei processi. Riprogettare il lavoro attraverso l'Information Technology*, Franco Angeli, Milano
- DE CAPRARIIS, G., VESPERINI, G. (1998), (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna
- DE LUCA, P. (1998), *I costi degli adempimenti burocratici per le imprese italiane*, in DE CAPRARIIS, G., VESPERINI, G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna
- DE RISI, P. (2003), (a cura di), *Processi in De Qualitate*, Aprile
- DI MARIA, E., MICELLI, S. (2004), (a cura di), *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Franco Angeli
- DUNI, G. (1999), *Lo Sportello Unico Telematico*, relazione al Convegno promosso dall'Associazione Telemministrazione, Università di Cagliari, 5 Marzo
- FACCHINI, C. (1999), *Sperimentazione e dubbi nell'applicazione dello Sportello Unico in Azienditalia*, n. 10
- FACCHINI, C., (2006), *La certificazione di qualità dello Sportello Unico per le Attività Produttive: norme, esperienza e modello*, Comune di Faenza
- FACCHINI, C., (2006), *Novità nella gestione del procedimento dello Sportello Unico in Azienditalia* n. 1
- FACILLA, A. (2000), *La riprogettazione dei processi aziendali come sistema manageriale di successo per competere in modo efficace*, dispense Master ISTAO 2003/2004
- FAVOTTO, F. (2001), *Economia Aziendale. Modelli, misure, casi*, McGraw-Hill, Milano

- FEDERCHIMICA (1995), *Progetto. Normative e procedure delle Pubbliche Amministrazioni. Impianti e Prodotti*, Milano
- FERRARA, F. (2003), *Sportello Unico. Gli effetti economici e amministrativi di un'innovazione*, FORMEZ, Roma
- FERRARA, F. (2005), (a cura di), *L'empowerment degli Sportelli Unici*, FORMEZ, Roma
- FERRARA, F. (2006), (a cura di), *Sportelli Unici: regole e modelli. Casi di studio*, FORMEZ, Roma
- FERRARA, R. (1999), *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 2
- FLANIGAN, E. M. (1995), *Guida pratica al miglioramento dei processi e delle procedure di lavoro*, Franco Angeli, Milano
- FONDERICO, F. (1998), *Le implicazioni organizzative della semplificazione procedimentale* in CASSESE, S., GALLI, G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino
- GRAZIOLI, M. B. (1994), *Una gestione per processi nel futuro delle PMI in L'impresa*, n. 9
- GRUPPO DI LAVORO PER LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA (1998) consultabile al seguente indirizzo internet: <http://www.jus.unitn.it/sa/org/home.html>
- HAMMER, M. (1990), *Reengineering work: Don't automate, obliterate*, Harvard Business Review, July-August
- HAMMER, M. (1996), *Oltre il reengineering. Come i processi aziendali cambiano l'organizzazione e la nostra vita*, Baldini & Castoldi, Milano
- HAMMER, M., CHAMPY, J. (1993), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Harper Collins, New York
- HOMMEL, M. B., MCGOWAN, C. (1989), *Creating System Dynamics Model Using SADT*, Proceeding of the Easter Multiconference, March
- ISOTTA, F. (2003), (a cura di), *Organizzazione aziendale. Teorie, modelli e tecniche di progettazione*, Cedam, Padova
- ISTAT (2005), *L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese*, Roma
- ISTAT (2006), *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle amministrazioni comunali*, Roma

- LACAVALA, C. (1998), *I cittadini e le Pubbliche Amministrazioni* in CASSESE, S., GALLI, G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna
- LAUDON, K., LAUDON, J. (2003), *Management Information Systems*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey (ed. italiana a cura di PENNAROLA, F. MORABITO, V., 2004, *Management dei Sistemi Informativi*, Pearson Education Italia Prentice Hall)
- LUCARELLI G. (2005), *Il gruppo al lavoro. Strategie e consigli per migliorare le performance e la creatività del vostro gruppo*, Franco Angeli
- MADDALUNO, C., CHIODA, S. (1999), *Progettare la nuova organizzazione degli Enti Locali*, Editrice CEL, Gorle
- MAGINN, M. D. (1998), *Creare il gruppo di lavoro*, Mc Graw Hill Companies
- MARCA, D., MCGOWAN, C. (1988), *Structured Analysis and Design Techniques*, Mc Graw Hill, New York
- MARCONI, P., FROLLA, C. (1998), *I compliance cost nei paesi OCSE e in Italia* in DE CAPRARIIS, G., VESPERINI, G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Ricerca del Centro Studi Confindustria, il Mulino, Bologna
- MARCUCCIO, M. (2000), *Lo Sportello Unico per le imprese: un primo bilancio tra attese e risultati*, in *Azienda Pubblica*, n. 1
- MCHUGH, P., MERLI, G., WHEELER III, W. A. (1996), *Oltre il Business Process Reengineering*, il Sole 24 Ore Pirola SPA, Milano
- MÉNY, Y., WRIGHT, V. (1994), *La riforma amministrativa in Europa*, il Mulino, Bologna
- MERLI, G., BIROLI, M. (1996), *Organizzazione e gestione per processi*, Isedi, Torino
- MERLONI FRANCESCO (2005), *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli
- MICELLI, S. (2000), *Imprese, reti e comunità virtuali*, Etas Libri, Milano
- MISKELL, J. R., MISKELL, V. (1999), *Motivare il gruppo di lavoro*, Mc Graw Hill Companies
- MOLINAROLI, A., ROSOLIN, M. (1996), *La rappresentazione dei processi* in COSTA, G., NACAMULLI RAOUL C. D. (1996), (a cura di), *Manuale di Organizzazione aziendale*, Utet Libreria, Torino
- MORBIDELLI, G. (1998), in AA.VV. *Diritto Amministrativo*, Monduzzi Editore, Bologna

- MORZENTI PELLEGRINI, R. (2002), *Strumenti di semplificazione amministrativa: lo Sportello Unico per le Attività Produttive*, Provincia di Bergamo
- MULAZZANI, M., (2006), *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Volume II, Cedam, Padova
- MURPHY J. (1999), *Gestire i conflitti nel gruppo di lavoro*, Mc Graw Hill Companies
- NATALINI, A. (2002), *Le semplificazioni amministrative*, il Mulino, Bologna
- ONGARO, E. (2000), *La reingegnerizzazione dei processi amministrativi in Sistemi & Impresa*, n. 8
- ORAM, M., WELLINS, R. S. (1996), *Guida pratica al reengineering*, Franco Angeli, Milano
- ORIANI, G. (1995), *Reengineering. Come riprogettare i processi aziendali*, Guerini e Associati, Milano
- ORIANI, G., MONTI, R. (1996), *La reingegnerizzazione dei processi aziendali* in COSTA, G., NACAMULLI RAOUL C. D. (a cura di), *Manuale di Organizzazione aziendale*, Utet Libreria, Torino
- ORIANI, G., SOMMADOSSI, S. (1994), *Riprogettare l'azienda. Quale approccio al ridisegno dei processi aziendali?* in *Economia e Management* n. 5
- PENRAROLA, F. (2005), (a cura di), *Organizzazione e Information Technology: combinare persone, processi e tecnologie per nuovi modelli d'impresa*, Egea, Milano
- PERRONE, V., RACHELI, U. (1995), *Reingegnerizzazione dei processi aziendali. Metodi, linguaggi, modelli*, in *Economia e Management* n. 1
- PERRONE, V., RACHELI, U. (1997), *Modelli per la gestione del cambiamento organizzativo. Un caso di reingegnerizzazione dei processi aziendali* in *Economia e Management* n. 4
- PIERANTOZZI D. (1998), *La gestione dei processi nell'ottica del valore. Miglioramento graduale e reengineering: criteri, metodi, esperienze*, Egea, Milano
- PIERANTOZZI, D., SPEDALE, S. (1995), *L'activity based costing come strumento di creazione del valore nelle piccole e medie imprese* in *Finanza, Marketing e Produzione*, n. 2
- PORTER, M. E. (1985), *Competitive Advantage*; New York, The Free Press a division of McMillan Inc.
- RHEINGOLD, H. (1993), *The Virtual Community: Homesteading at the Electronic Frontier*, a William Patrick Book, Addison-Wesley
- RIMOLI, F. (2002), *Le riforme*, Laterza, Roma-Bari

- ROSS DOUGLAS, T. (1985), *Application and Extensions of SADT* in IEEE Computer, April
- SCHIFANO, P. (2006), (a cura di), *Le aree ecologicamente attrezzate nella legislazione regionale*, Collana Materiali, FORMEZ, Roma
- SCOTT MORTON, M. (a cura di), *The Corporation of the 1990s*, Oxford University Press, New York
- SESTINI, R. *La disciplina del nuovo Sportello Unico per le Attività Produttive introdotto dalla Riforma Bassanini* consultabile dal sito www.ancitel.it.
- SMITH, A. (1953), *Ricerca sopra la natura e le cause della ricchezza della nazioni*, Utet, Torino, ed. orig. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*
- STALK, G. J., HOUT, T. M. (1991), *Competere contro il tempo*, Sperling & Kupfer, Milano
- TAYLOR, F. W. (1952), *L'organizzazione scientifica del lavoro*, Comunità, Milano, ed. orig., *Scientific Management* (1911), Harper & Brothers
- TONTI, A. (1993), *Il problema delle procedure nelle amministrazioni pubbliche: aspetti di conoscenza* in Azienda Pubblica, n. 1
- TONTI, A. (1994), *Il problema delle procedure nelle amministrazioni pubbliche: aspetti d'interpretazione e di riprogettazione* in Azienda Pubblica, n. 1
- TORCHIA, L. (1998), *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in Diritto Amministrativo, n. 3-4
- TOSCANO, G. (1993), *L' "ABC" dei costi di prodotto*, in Amministrazione e Finanza, n. 15, Agosto
- TURNEY, P., RAFFISH, N. (1991), *Glossary of Activity of Based Management*, in Journal of Cost Management of the Manufacturing Industry, Fall
- VALDANI, E., CARÙ, A. (1997), *Customer satisfaction: un punto di avvio per la reingegnerizzazione dei processi di erogazione dei servizi pubblici* in Azienda Pubblica, nn. 3/4
- VALOTTI, G. (2000), *Definire la mission e i contenuti dello Sportello Unico* in VALOTTI, G., CACCIA, L., *Lo Sportello Unico per le imprese. Una guida in sei mosse*, Etas Libri, Milano

ARTICOLI DI QUOTIDIANI

ROGATO, M., *Uffici pubblici con più telematica*, 18 Marzo 2006, IL SOLE 24 ORE, Milano

FERRARO, F., *Il recupero passa dal marketing territoriale*, 15 Gennaio 2005, IL SOLE 24 ORE, Milano

CICCHETTI, C., *Lo Sportello Unico? Funziona a singhiozzo*, 6 Giugno 2005, IL MESSAGGERO, Roma

PALLARI, C., *Cresce il numero degli Sportelli Unici*, Comunicato stampa, 14 Giugno 2005, FORMEZ, Roma

FORMEZ, *Enti il 60% ha Sportelli per le imprese*, 15 Giugno 2005, ITALIA OGGI, ROMA

DI GANGI, T., *Sportelli unici, servizio a ostacoli*, 20 Febbraio 2006, ITALIA OGGI, Milano

PRINCIPALI RIFERIMENTI NORMATIVI

D. LGS 112/98

D.P.R. 447/98

D.P.R. 440/00

D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380

LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59

SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE N. 376/2002

LEGGE 24 NOVEMBRE 2000, N. 340

CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (D.LGS. 82/2005) E SUE INTEGRAZIONI (D.LGS. 4 APRILE 2006, N. 159)

SEMINARI ON LINE COMMUNITY SPORTELLI IMPRESA

<http://www.sportelloimpresa.it>

17 Aprile 2003

La semplificazione dei procedimenti di autorizzazione attraverso lo Sportello Unico
Ing. Apponi Carlo

5 Giugno 2003

Responsabile del procedimento unico
Dott. Marchese Gabriele

12 Giugno 2003

Il collaudo nelle procedure Suap
Dott. Piazza Alessandro

25 Maggio 2006

Comunicazione, marketing e servizio nella gestione dello Sportello
Dott. Facchini Claudio

1 Giugno 2006

L'impatto della nuova legge 241/90 sul procedimento unico (prima parte)
Dott. Facchini Claudio

15 Giugno 2006

Strumenti per la gestione dello Suap: il lavoro di gruppo, la customer satisfaction, il controllo di gestione
Dott. Facchini Claudio

6 Luglio 2006

L'impatto della nuova legge 241/90 sul procedimento unico (seconda parte)
Dott. Facchini Claudio

11 Luglio 2006

Strumenti di semplificazione a supporto delle amministrazioni: il percorso guidato
Dott.ssa Russo Giuseppina

13 Luglio 2006

La Conferenza dei Servizi alla luce della legge 241/90 modificata
Dott. Marchese Gabriele