

Testo tratto dal volume: REBECCA LEVY ORELLI, FRANCO VISANI, *Analisi e gestione dei costi negli enti locali. Stato dell'arte, modelli e applicazioni di cost management*, Franco Angeli, Milano, 2005

9. Il caso dello Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Faenza

Il caso dello Sportello Unico per le Attività Produttive (da ora SUAP) del Comune di Faenza⁴⁴ rappresenta un chiaro esempio di come, tramite avvedute riforme legislative ed una adeguata implementazione delle stesse, si possano porre in essere interventi di *con management* diretti ad incrementare l'efficienza di svolgimento delle attività e soprattutto a creare valore per l'utente, rispondendo in maniera più esauriente alle esigenze da questi manifestate.

Si procederà, in tal senso, evidenziando innanzitutto brevemente il procedimento legislativo che ha condotto alla formazione e alla disciplina dello SUAP a livello nazionale e regionale, per poi esplicitare le specifiche modalità di applicazione adottate dal Comune di Faenza, segnalandone infine le principali caratteristiche nell'ambito delle tecniche di *con management*.

9.1. La riforma legislativa

Lo SUAP è stato introdotto nell'ordinamento legislativo italiano dal D.Lgs. 112/1998 con il quale "sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie" (art. 23, co. 1). A tal fine è previsto "che un'unica struttura sia responsabile del procedimento" (art. 24, co. 1), pertanto "è 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 autorizzatoria, nonché tutte le informazioni disponibili a livello regionale, ivi comprese quelle concernenti le attività promozionali, che dovranno essere fornite in modo coordinato" (art. 24, co. 2). E esplicitamente previsto in merito che "il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico" (art. 25, co. 1) ed anche a tale scopo è prevista "l'istituzione di uno sportello unico presso la struttura organizzativa e l'individuazione di un responsabile del procedimento" (art. 25, co. 2). L'obiettivo del legislatore è esplicitato chiaramente all'art. 27-bis, in cui è detto che "Le amministrazioni, gli enti e le autorità competenti ... provvedono all'adozione delle misure organizzative *necessarie allo snellimento delle predette attività istruttorie*, al fine di assicurare il coordinamento dei termini di queste con i termini di cui al citato regolamento". La finalità del provvedimento risiede dunque nell'agevolazione delle attività produttive, ottenuta tramite lo snellimento delle attività burocratiche necessarie ad ottenere le autorizzazioni previste. Tale disciplina ha trovato regolamento di attuazione nel D.P.R. n. 447/1998, poi modificato e integrato dal D.P.R. n. 440/2000⁴⁵. Senza addentrarci nei particolari dei regolamenti⁴⁶, che esulano dagli scopi di questo scritto, essi confermano e rinforzano l'impostazione di fondo del decreto, indicando come obbligatorio il procedimento unico e prevedendo per lo sportello unico un duplice ruolo:

⁴⁴ "Si ringraziano il Dott. Claudio Facchini, responsabile del Settore Sviluppo Economico del Comune di Faenza, e la Dott.ssa Mariella Pozzi, responsabile del procedimento dello Sportello Unico, per la preziosa collaborazione a supporto della stesura del presente paragrafo.

⁴⁵ In merito alle integrazioni apportate dal DPR n. 440 si veda Facchini C. (2000), "Sportello Unico: le novità normative e le azioni di sostegno", *Azienditalia* n. 12, pp. 745-749.

⁴⁶ Per maggiori dettagli circa la disciplina dello sportello unico si rimanda a Masciocchi P. (2000), *I procedimenti per la localizzazione industriale. Adempimenti, legislazione, giurisprudenza. Le novità dello sportello unico per le imprese*, 11 Sole 24 Ore Libri, Milano; Facchini C. (2000), *Lo sportello unico per le attività produttive*, Ipsoa, Milano; Cosentino C., Frasca F. (2001), *Lo sportello unico per le attività produttive integrato ed aggiornato con il d.p.r. 7 dicembre 2000, n. 440*, Giuffrè, Milano.

- *informativo*: deve fornire agli imprenditori, ai costruttori e ai professionisti da questi incaricati informazioni circa la conformità dei progetti presentati. Inoltre deve garantire la pubblicità delle procedure in corso, anche per via telematica;
- *di coordinamento dell'intera procedura* di rilascio delle autorizzazioni (che, in base al D.P.R. 440, divengono semplici pareri e atti istruttori) da parte delle amministrazioni eventualmente coinvolte (AUSL, Vigili del Fuoco, Soprintendenza ai beni ambientali e architettonici, ecc.).

In particolare, la Regione Emilia-Romagna con la L.R. n. 3/1999 dimostra di recepire appieno l'impostazione del legislatore nazionale, assegnando alle Province "la promozione e il coordinamento della rete degli sportelli unici" (art. 50, co. 2 b) e ribadendo la rilevanza degli SUAP che curano "avendo riguardo in particolare ai profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza, lo svolgimento del procedimento di autorizzazione" (art. 70, co. 3). E previsto inoltre che "lo sportello unico, per assicurare efficacia e tempestività nell'azione amministrativa, sviluppa le necessarie forme di integrazione e raccordi organizzativi con le altre Amministrazioni coinvolte nel procedimento" (art. 70, co. 4).

Le finalità delle modifiche appaiono dunque evidenti: semplificare le procedure per le imprese, individuando un unico interlocutore nello sportello unico e nello specifico responsabile del procedimento, che ha il compito di individuare le migliori forme di organizzazione del servizio ed in particolare di pianificare e gestire le relazioni con le altre amministrazioni al fine di snellire il processo accrescendone efficacia e tempestività.

9.2. Lo SUAP del Comune di Faenza

Il Comune di Faenza ha immediatamente fatte proprie le indicazioni legislative ed ha attivato il servizio di SUAP fin dal 27 maggio 1999. Il Regolamento Comunale che ne prevede l'istituzione evidenzia in modo molto chiaro le linee fondamentali che devono guidarne l'organizzazione e la gestione. In particolare, vengono distinti due livelli di operatività: a livello di pianificazione e controllo dell'attività viene costituito un Comitato di Direzione per lo SUAP, mentre a livello operativo si indicano scopi e modalità di funzionamento dello sportello unico.

Il *Comitato di Direzione*, costituito dal Capo Settore Sviluppo Economico (presidente), dal Capo Settore Lavori Pubblici e dal Capo Settore Territorio ha il compito di (art. 2, co. 4):

- programmare e reperire le risorse finanziarie necessarie al funzionamento dello SUAP;
- coordinare le attività degli addetti;
- sovrintendere alla revisione e all'integrazione dei procedimenti;
- programmare le iniziative di miglioramento continuo;
- valutare l'andamento gestionale dello SUAP;
- curare i rapporti con gli altri Enti ed Amministrazioni coinvolte nel procedimento.

Il Comitato ha dunque un compito di indirizzo e controllo, ed in particolare deve individuare, in coordinamento con le altre amministrazioni coinvolte, le possibilità di ridefinire il procedimento in modo da incrementarne l'efficacia complessiva di svolgimento.

Lo Sportello Unico è invece investito della gestione operativa, che deve essere orientata ai seguenti principi (art. 3, co. 1):

- eliminazione delle fasi del procedimento che comportino più costi che benefici;
- trasparenza del procedimento;
- flessibilità: il responsabile del procedimento può modificare l'iter ordinario, nel caso in cui ciò consenta di perseguire la celerità e la semplificazione dello stesso;
- disponibilità e informalità con gli utenti del servizio, pur nel rispetto della certezza amministrativa del procedimento;
- ricerca di massima integrazione e coordinamento con altri comuni della provincia e con altre pubbliche amministrazioni coinvolte per "migliorare il servizio per gli utenti e l'efficienza organizzativa dei pubblici uffici".

Nel Comune di Faenza, d'altronde, esisteva già un substrato "culturale-operativo" coerente

con le logiche e le finalità dello sportello unico. L'istituzione dello SUAP si pone, infatti, in coerenza con un più ampio progetto di "Semplificazione delle procedure burocratiche per le imprese"⁴⁷ finalizzato a ridurre, pur mantenendo il pieno rispetto delle specifiche normative, le attività burocratiche a carico degli utenti (riduzione delle modulistiche da compilare, dei tempi di attesa, del numero di accessi ai servizi necessari al completamento delle pratiche). In tale contesto, le procedure adottate dal Settore Sviluppo Economico, hanno consentito anche di ottenere la certificazione di qualità ISO 9001 in base alle norme Vision 2000. Il progetto ha contemplato, tramite il coinvolgimento di una società di consulenza esterna, una significativa opera di formazione del personale e si è focalizzato sull'analisi dei processi interni, sulle modalità di svolgimento delle attività, sulla comprensione di ciò che l'utente richiede al servizio. Questa cultura diffusa nell'ente ha inevitabilmente supportato e guidato anche le iniziative connesse alla organizzazione e al funzionamento dello SUAP. Nel procedimento di sviluppo dello SUAP è stato previsto un coordinamento a livello provinciale, per l'armonizzazione delle procedure e l'individuazione di possibili aggregazioni interne⁴⁸: risultava infatti evidente come i comuni di dimensioni limitate non potessero svolgere autonomamente le attività di Sportello Unico. Sono stati pertanto individuati tre "aree territoriali" facenti rispettivamente capo ai comuni di Faenza, Ravenna e Lugo. All'interno di tali aree, gli sportelli dei comuni "capofila" svolgono un ruolo di coordinamento e di accentramento delle procedure. Una volta definiti tali presupposti, all'interno del Comune di Faenza l'azione di definizione dei procedimenti interni allo SUAP si è focalizzata innanzitutto sull'analisi dei processi, così come erano svolti prima della riforma legislativa⁴⁹. Si è trattato di un'attività particolarmente impegnativa, ma considerata irrinunciabile, per comprendere gli elementi fondamentali su cui intervenire per la ridefinizione dei processi stessi. In Tavola 10 è mostrato l'andamento - tipo del procedimento⁵⁰.

L'inefficienza del processo risulta palese: esso infatti prevede che l'interessato contatti direttamente tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte, raccolga gli esiti delle singole procedure e provveda ad eventuali modifiche ed integrazioni. Una volta fatto ciò, può rivolgersi direttamente agli uffici comunali, all'interno dei quali inizia poi la specifica procedura di rilascio dell'autorizzazione.

Gli studi preliminari hanno consentito di individuare le principali criticità emergenti dal procedimento e di progettare di conseguenza apposite soluzioni organizzative e procedurali.

In particolare, si è riscontrato come la reale performance del processo nel suo insieme dipenda certamente dall'efficienza degli endoprocedimenti attivati per l'analisi della domanda all'interno di ciascuna amministrazione coinvolta, ma ruolo altrettanto rilevante assume il coordinamento tra di esse⁵¹.

⁴⁷ Il progetto, avviato nel 1998, è stato premiato nell'edizione 2001-2002 di "Cento Progetti", iniziativa promossa dal Foromez e dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

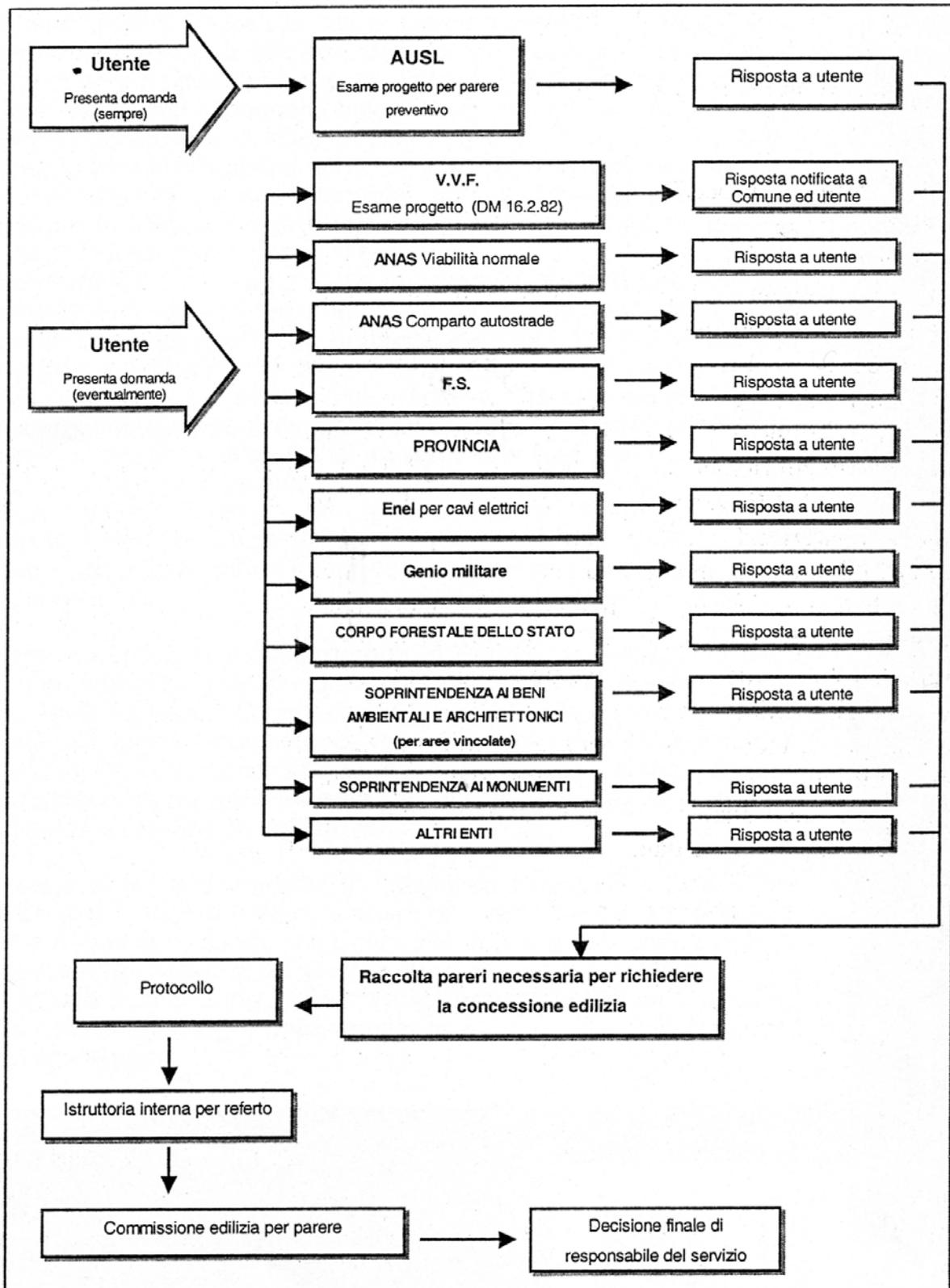
⁴⁸ In merito ad opportunità e problematica di una gestione associata dello sportello unico, si veda Bianchi M. (2000), "La realizzazione dello sportello unico attraverso le organizzazioni intercomunali", *Azienditalia* n. 7, pp. 343-349.

⁴⁹ Tale fase era espressamente prevista anche nelle "Linee guida per la progettazione e la realizzazione dello Sportello Unico" emanate da Ministero dell'Industria, ANCI, IPI e Ancitel.

⁵⁰ Ovviamente si tratta di un'esplicitazione sintetica e riassuntiva: ciascun processo di autorizzazione (ne sono state individuate varie decine) presentava proprie peculiari caratteristiche.

⁵¹ « ... il successo dello Sportello unico dipenderà in buona parte dalla capacità di coinvolgere le PPAA interessate in un sistema organizzativo strutturato, flessibile e cooperativo. Tuttavia la realtà del Paese si presenta con luci ed ombre: a situazioni di grande collaborazione si contrappongono situazioni di indisponibilità al dialogo, tant'è che il nodo del coinvolgimento delle PPAA può essere considerato come la principale criticità dell'operatività degli Sportelli unici. A fianco di un necessario rafforzamento dei poteri del Comune e, per esso, dello Sportello Unico, da prevedersi a livello normativo, si dovrà puntare su di un processo di crescita culturale dell'insieme della Pubblica Amministrazione, nella consapevolezza che la cooperazione e la semplificazione porterà benefici anche agli enti e ai lavoratori, oltre che ai clienti/utenti», Facchini C. (1999), "Sperimentazioni e dubbi nell'applicazione dello Sportello Unico", *Azienditalia* n. 10, p. 516.

Tavola 10 – Il procedimento - tipo prima dell'istituzione dello SUAP



A tale scopo è stato istituito un Gruppo di Coordinamento (da ora G.d.C), cui partecipano settimanalmente rappresentanti degli enti coinvolti nelle specifiche pratiche attivate e all'interno del quale vengono discusse le domande di autorizzazione, presentate le eventuali richieste di integrazione della documentazione e fornite le informazioni richieste dagli utenti (che sono coinvolti direttamente).

Le analisi effettuate hanno consentito di stabilire una nuova procedura operativa, definita "procedimento normalizzato". L'accesso al procedimento può avvenire direttamente tramite lo SUAP, oppure tramite richiesta rivolta ad altra amministrazione, che provvede a indirizzare l'utente allo SUAP stesso. La domanda dell'utente può limitarsi alla richiesta di informazioni o costituire una vera e propria domanda di avvio del procedimento. Nel primo caso il responsabile del procedimento (da ora R.P.) trasmette alle pubbliche amministrazioni (da ora PP.AA.) gli estremi delle informazioni richieste e inserisce tale domanda all'ordine del giorno del successivo G.d.C., in cui verrà discussa in contraddittorio col richiedente. Nel caso invece di vera e propria domanda di autorizzazione, il R.P. verifica la completezza della domanda, rilascia ricevuta, richiede i pareri agli enti coinvolti, con eventuale contestuale convocazione del G.d.C. ed attiva la pubblicizzazione della procedura. Successivamente, le singole PP.AA. effettuano l'analisi delle domande presentate che vengono discusse nel corso del successivo G.d.C. Se tutti i pareri sono positivi, il R.P. redige il verbale e lo trasmette sia all'utente che alle PP.AA. stesse; nel caso in cui, invece, ci sia richiesta di integrazione della documentazione, il R.P. ne dà comunicazione all'utente e per conoscenza alle PP.AA. coinvolte, stabilendo congrui termini per la presentazione dei documenti. Una volta effettuata l'integrazione, l'analisi può essere svolta o dalle singole PP.AA., che concludono l'istruttoria e ne danno comunicazione allo SUAP, oppure con nuova discussione entro il G.d.C., se ritenuto necessario. Una volta che raccolti i pareri positivi da parte delle PP.AA., il responsabile del procedimento emette l'atto di assenso. Il procedimento è rappresentato in forma grafica in Tavola 11.

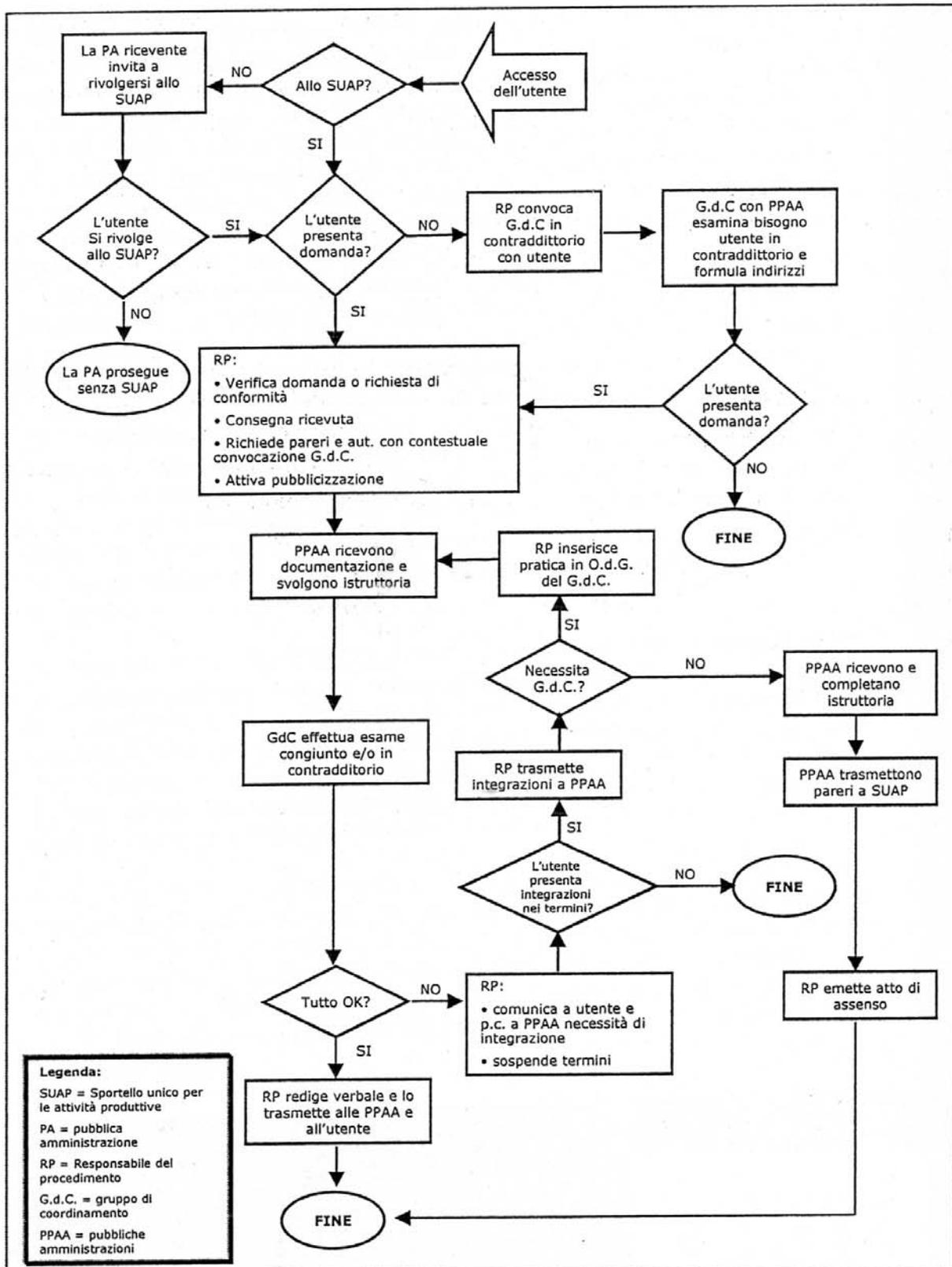
Questa ridefinizione del processo presenta alcuni notevoli aspetti d'interesse:

- l'utente deve presentare un'unica domanda, si rivolge ad un unico interlocutore e, se la documentazione allegata risulta corretta ed esaustiva, non deve svolgere nessun'altra attività;
- il responsabile del procedimento si fa garante del rispetto dei tempi per lo svolgimento del processo: è lui (e non l'utente) a sollecitare le singole PP.AA., a definire i tempi per l'espletazione delle istruttorie, a presenziare ai G.d.C. ed infine a comunicare l'esito dei procedimenti;
- lo svolgimento dei G.d.C. assicura il coordinamento tra le differenti amministrazioni e determina tempi certi per l'esame delle pratiche, che invece in precedenza restavano ferme all'esame dei singoli enti a volte per mesi. Ciò ha avuto effetti positivi anche sulle specifiche amministrazioni coinvolte che così sono stimolate ad una maggior efficienza e tempestività di azione;
- l'utente può conoscere in qualsiasi momento lo stato di avanzamento della propria pratica o contattando lo SUAP o, più semplicemente, visitando il sito e utilizzando la password che viene rilasciata su richiesta.

A fianco dell'azione di ridefinizione dei procedimenti, è stata attivata una serie di ulteriori interventi, accomunati dalla finalità di incrementare l'efficacia e l'efficienza del servizio fornito agli utenti.

1. L'informazione fornita agli utenti (imprenditori, costruttori, ma soprattutto studi di geometri e ingegneri) sulle procedure dello SUAP è stata individuata come elemento determinante della performance complessiva del servizio fornito. A tale scopo, assume un ruolo rilevante il sito web (www.racine.ra.it/suapfaenza/) in cui è presente una grande quantità di materiale informativo, nonché gli specifici moduli per la richiesta di informazioni e per l'avvio delle procedure. E inoltre attivo un servizio mensile di *newsletter* e sono previsti incontri semestrali in cui discutere specifici argomenti e criticità delle procedure.

Tavola 11 – Il procedimento “normalizzato”



Fonte: SUAP del Comune di Faenza (www.racine.ra.it/suapfaenza)

2. È stata lasciata ampia libertà d’iniziativa ai responsabili dei procedimenti, con il compito di individuare tutte le iniziative volte allo snellimento delle procedure e alla loro semplificazione. Può trattarsi di interventi di miglioramento incrementale, di portata singolarmente limitata, che possono però condurre nel complesso a sensibili incrementi della performance, oppure di proposte dirette ad una significativa revisione della procedura standard.

3. È attivo un procedimento di controllo che, sulla base delle rilevazioni effettuate per ciascuna pratica, valuta i tempi di svolgimento di ogni fase, le interruzioni del procedimento e le relative cause. Inoltre è presente un sistema di rilevazione della *customer satisfaction* sviluppato tramite questionari compilati dagli utenti.

4. È stato attivato un procedimento di analisi delle criticità manifestate. E previsto a tale scopo un modulo standard (presente anche sul sito), in cui indicare le principali problematiche incontrate nel procedimento e proporre eventuali modifiche. Tali criticità vengono analizzate e, unitamente alle analisi e valutazioni dei dipendenti e del responsabile del procedimento, divengono la base per attività di sviluppo e di miglioramento definite annualmente e periodicamente monitorate.

9.3. *1 risultati ottenuti e l’analisi dei costi*

I risultati ottenuti dallo Sportello Unico, nel triennio 2001-2003, sono indicati in Tavola 12.

Tavola 12 — Risultati dell’attività dello SUAP del Comune di Faenza

	2001	2002	2003
Numero procedimenti gestiti	199	272	238
Durata media complessiva (giorni)	78,2	84,0	79,7
Durata media escludendo le eventuali interruzioni	56,5	53,3	45,3
Durata media procedimenti non interrotti	n.d.	43,9	42,2
Durata media procedimenti interrotti	n.d.	113,0	100,8
Durata procedimenti interrotti (escluse le interruzioni)	n.d.	56,2	47,1
% Procedimenti interrotti	31%	58%	64%

Come si può notare, ci si trova di fronte a una situazione sostanzialmente paradossale. L’efficienza di svolgimento dei procedimenti è fortemente aumentata: i tempi medi di svolgimento delle pratiche sono infatti passati da 56,5 a 45,3 giorni (-19,8%). Ciò, però, non si è tradotto in un reale incremento dell’efficacia percepita dall’utente, infatti i tempi medi complessivi (comprensivi di interruzioni) di svolgimento delle pratiche oscillano tra i 78 e gli 84 giorni. Tale apparente incoerenza è connessa al sensibile incremento della percentuale di pratiche che subiscono interruzioni, passata dal 31% del 2001 al 64% del 2003. Considerando che nel periodo in esame non si è registrata alcuna modifica legislativa che abbia appesantito in misura significativa la mole di documenti da presentare, le ipotesi che possono giustificare tale situazione sono sostanzialmente tre:

1. che le agevolazioni connesse al procedimento unico abbiano causato una minor attenzione da parte dei professionisti che redigono i documenti allegati alle domande, causando una minor precisione di queste ultime;
2. che le singole amministrazioni, a causa del minor carico di lavoro causato dallo snellimento dei procedimenti, siano diventate più esigenti circa la documentazione accessoria;
3. che alcuni professionisti abbiano deciso di “interrompere” volutamente lo svolgimento delle pratiche, per allungarne i tempi e giustificare con la durata del procedimento i corrispettivi richiesti agli imprenditori/costruttori.

Ciò che rileva, ai fini del nostro studio, è che la rilevazione sistematica di tali parametri non economico-finanziari, consente di focalizzare con attenzione le priorità e le criticità di funzionamento del processo. Se nel 2001 la principale finalità da perseguire era costituita dall’incremento nella velocità di svolgimento delle procedure, attualmente l’obiettivo prioritario

dev'essere quello di ridurre il numero di interruzioni. A tale scopo, sono stati ulteriormente incrementate le comunicazioni e l'opera di formazione nei confronti degli operatori⁵², sono stati rafforzati e dettagliati i rapporti con le altre amministrazioni e si è intervenuto sul procedimento: nel momento in cui si verifica l'interruzione per necessità di integrare la documentazione, se ne dà notizia al richiedente, oltre che al professionista da lui incaricato, con l'obiettivo di evitare eventuali comportamenti opportunistici da parte di quest'ultimo.

Come già evidenziato, il controllo sull'efficacia del procedimento si fonda anche su una rilevazione del livello di soddisfazione degli utenti. I risultati di tale rilevazione per il 2003 risultano decisamente incoraggianti: su 131 questionari compilati, 31 (pari al 23,7%) hanno dato un giudizio molto soddisfacente, 71 (54,2%) soddisfacente e 24 (18,3%) mediamente soddisfacente. Appena 5 questionari (meno del 4%) hanno riportato giudizi poco o per nulla soddisfatti.

Va inoltre segnalato come lo SUAP di Faenza si sia attivato per effettuare un'analisi di tutti i costi connessi alla procedura di sportello unico, estendendo le valutazioni anche a tutte le PP.AA. coinvolte (si veda Tavola 13).

Come si può notare, i costi direttamente attribuibili allo SUAP ammontano a circa 113.000 € su un totale di 340.000 € (33% circa), mentre la quota più rilevante è costituita dai costi sostenuti dalle altre PP.AA. coinvolte (204.000 €, pari a circa il 60%). Ciò a testimonianza del fatto che un incremento dell'efficienza del processo nel suo complesso non può prescindere da azioni volte a migliorare l'efficienza di svolgimento dei singoli endoprocedimenti di competenza delle varie amministrazioni partecipanti. Va qui segnalato come tale efficienza sia direttamente connessa al livello di integrazione dell'intero procedimento. Ciascuna attività, infatti, si inserisce nel processo complessivo sulla base dei tempi e degli *output* di quelle a monte: ad esempio se la domanda unica non è corredata dalla corretta documentazione non si possono svolgere gli endoprocedimenti; se questi non sono svolti tempestivamente non può svolgersi la riunione del G.d.C.; se le richieste di integrazione non sono adeguatamente formulate l'utente avrà maggiori problemi nel presentarle, ecc.

Tavola 13 – L'analisi dei costi della procedura di SUAP

Di competenza dello SUAP		Costi esterni allo SUAP	
Personale		Servizi di centri ausiliari	
Dirigente	18.947	Servizio Segreteria Ordinaria	3.947
Funzionario Capo Servizio	4.335	Servizio Segreteria Organi Consiliari	618
Istruttore Direttivo Amministrativo	34.315	Servizio Segreteria Gabinetto del Sindaco	2.039
Istruttore Direttivo Amministrativo	12.402	Servizio Ragioneria	2.660
Istruttore Direttivo Amministrativo	1.743	Servizio Economato	3.812
Istruttore Amministrativo	13.900	Servizio Personale	3.165
Istruttore Amministrativo	2.647	Servizio Organizzazione	678
Collaboratore amministrativo	1.304	Servizio Contabilità Personale	4.617
Collaborazione Coordinata e Continuativa	11.529	Servizio Informatica	1.466
Totale Costi Personale	101.122	Istruttore amministrativo	205
Altri Costi Operativi		Collaboratore Tecnico	10
Energia elettrica	226	Costo servizi di centri ausiliari	23.217
Riscaldamento	127	Costi di altre PP.AA.	
Telefono	65	Comune - Territorio	30.893
Trasferte	785	AUSL	27.459
Costi di spedizione	328	ARPA	35.000
Cancelleria	693	HERA	7.434
Carta	524	VVF	4.177
Fotocopie	1.458	Provincia	99.534
Software	4.869	Altri enti	-
Comunicazione esterna	850	Costi altre P.A.	204.497
Fitti figurativi	1.682	Totale costi esterni allo SUAP	227.714
Totale altri costi operativi	11.607	Costo complessivo	340.443
Totale costi di competenza di SUAP	112.729		

⁵² In particolare sono state previste varie *check list* indicanti i documenti necessari per ciascuna tipologia di autorizzazione richiesta.

Si individua quindi un “sistema del valore” allargato, cui partecipano almeno quattro categorie di soggetti: lo SUAP, le PP.AA. coinvolte nel procedimento, l’utente finale e il professionista da questi incaricato. Solo una piena collaborazione e integrazione tra questi soggetti può garantire un’adeguata performance finale.

In tale contesto, ruolo fondamentale assumono i flussi informativi che devono essere accurati e tempestivi: a tale scopo è stato definito un sistema informatico che collega tutte le amministrazioni coinvolte e consente, tramite *password*, l’accesso alle singole pratiche da parte di utenti e professionisti. Dall’analisi risulta evidente come la grande maggioranza dei costi del processo siano connessi al personale⁵³. Come detto, nell’ambito delle pubbliche amministrazioni, tale costo si presenta particolarmente rigido, per cui un incremento di efficienza non è fondamentalmente diretto ad ottenere un risparmio di costi, ma a liberare risorse umane che possono essere dirette a incrementare l’efficacia del servizio fornito, oppure possono essere sfruttate in caso di incremento della domanda. Così il fatto che le PP.AA. non debbano più rispondere alle singole domande dell’utenza, ma possano avere come unico interlocutore lo SUAP, ha condotto a rilevanti economie di esperienza, che hanno alleggerito il carico di lavoro a parità di servizio fornito. Ciò può liberare risorse interne (tempo-uomo *in primis*), che può essere dedicato ad un miglior svolgimento della fase istruttoria, ad una contrazione dei tempi della stessa ed anche ad un’opera di formazione circa le modalità di partecipazione alla procedura (ad esempio con una miglior conoscenza del funzionamento del software di gestione del procedimento).

In ottica di analisi dei costi, risulterebbe molto interessante anche una valutazione dei costi di attività che consentirebbe, ad esempio, di comprendere quali aggravii di costi siano generati dalla richiesta di interruzione del procedimento. Le interruzioni generano infatti un maggior carico di attività, connesso alla formulazione delle richieste di integrazione, ad una nuova valutazione della documentazione, ad una ulteriore riunione del Gruppo di Coordinamento. La conoscenza dei relativi costi potrebbe consentire di motivare una previsione di maggiori diritti di segreteria per le procedure interrotte⁵⁴.

Va infine segnalato che l’ente è ben conscio di come l’intervento sull’efficienza delle procedure possa avere un’incidenza decisamente più elevata sui costi sostenuti dall’utente che su quelli relativi alle singole organizzazioni coinvolte. A tale scopo è in corso di svolgimento un’analisi diretta a quantificare il *total cost of ownership* per l’utente, a confronto con la procedura non unificata. Una stima di tali risparmi era stata già effettuata per il progetto di “Semplificazione delle procedure burocratiche per le imprese” di cui si è già detto. Tale valutazione si era però limitata alle sole minori spese dirette, ossia spese di bollo e segreteria (circa 25.000 € nel 2003). Non sono stati approfonditi, invece, l’ulteriore riduzione di costi connessa ai minori accessi alle strutture e ai minori tempi di risposta (costi per il personale, per trasporti, parcheggi, ecc.), che senz’altro rappresenta la quota maggiore di risparmi per gli utenti.

9.4. L’esperienza dello SUAP e le linee direttrici del cost management

Ai fini del presente scritto, il caso dello SUAP del Comune di Faenza presenta un rilevante interesse. Al suo interno si può infatti rinvenire lo svolgimento (magari parziale e non pienamente esplicitato) di alcune delle principali linee direttrici del *cost management*, così come evidenziate nel Capitolo V. In particolare si segnalano i seguenti punti fondamentali.

1) La progettazione e lo svolgimento del procedimento si ispirano al concetto di “creazione di valore per il cliente”, ossia alla comprensione delle esigenze di quest’ultimo e alla definizione delle

⁵³ Tale quota, ammonta, per i costi specificamente connessi allo SUAP all’89,3% (101.000 € su 113.000 € totali); per le altre amministrazioni coinvolte non è stato indicato specificamente, ma considerato la tipologia di attività svolte, non dovrebbe discostarsi in modo significativo da tale percentuale.

⁵⁴ Ovviamente una decisione del genere presenta anche possibili controindicazioni connesse al rischio di essere tacciati di opportunismo, ossia di interrompere volontariamente le pratiche per motivi pretestuosi. Tale rischio esiste, specie in considerazione del fatto che alcuni aspetti di controllo presentano elevati margini di discrezionalità da parte delle singole amministrazioni coinvolte nell’istruttoria.

conseguenti linee d'azione dirette a soddisfarle. L'individuazione di tali esigenze è stata effettuata esplicitamente. Si legge, infatti, nel Rapporto sul controllo di gestione 2003: «Le aspettative dei clienti/utenti, in relazione al servizio erogato dallo SUAP sono le seguenti:

- 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.

Pertanto, lo SUAP del Comune di Faenza si è dato una specifica organizzazione tesa al miglioramento continuo delle performance relative alle quattro aspettative sopra identificate»⁵⁵.

Va poi segnalato come tali indicazioni non rimangano una semplice dichiarazione d'intenti, ma in effetti costituiscano la linea guida per tutte le attività operative e di strutturazione del procedimento.

2) L'analisi effettuata si fonda su di un chiaro approccio processuale che travalica i confini dei singoli settori del Comune. In tale ottica va considerato molto rilevante il ruolo del Comitato di Direzione in cui sono rappresentati i responsabili dei differenti settori coinvolti nella procedura (Sviluppo Economico, Lavori Pubblici e Territorio). In tal modo si agevola il confronto interfunzionale e si dà un riconoscimento organizzativo alla dimensione processuale. Inoltre, l'avvio dell'attività dello SUAP si è fondato su un'approfondita analisi dei processi precedenti e, successivamente, su due tipologie d'intervento:

- *di innovazione*, con la ridefinizione del procedimento e la stesura del “procedimento normalizzato”;
- *di miglioramento continuo*, con la libertà lasciata ai responsabili di procedimento di porre in essere le iniziative idonee ad ottenere uno snellimento delle procedure.

3) Ampliamento dell'analisi e degli interventi al di fuori dei confini aziendali. L'analisi e la ridefinizione del procedimento ha fortemente coinvolto aziende terze rispetto al Comune di Faenza (Vigili del Fuoco, ARPA, AUSL, ecc.) in quanto ne è stata riconosciuta l'assoluta rilevanza ai fini della performance complessiva. Il Settore Sviluppo Economico si è adoperato per coinvolgere tali amministrazioni nella revisione del procedimento, per analizzare le criticità, per supportarle nella loro partecipazione (ad es. tramite opera di formazione sull'utilizzo del software di gestione del procedimento).

4) Avendo riconosciuto come principale *cost driver* di processo le economie di scala, lo sviluppo del progetto non ha coinvolto esclusivamente il Comune di Faenza, ma anche tutti i comuni limitrofi, in modo che anche essi potessero usufruire del medesimo livello di servizio senza assorbirne integralmente i costi, per loro altrimenti non sostenibili.

5) La revisione dei procedimenti amministrativi, a causa della rigidità del costo del lavoro, di per sé influisce in misura limitata sui costi dello SUAP e delle altre amministrazioni (seppur il recupero di efficienza abbia liberato risorse per ulteriori attività), ma incide in senso notevole in termini di *total cost of ownership* per l'utente. Questi non solo risparmia in termini di costi diretti (minori spese per bolli), ma soprattutto riduce notevolmente i costi connessi all'intero svolgimento della procedura.

6) La valutazione dell'efficacia del servizio, evidentemente non esprimibile tramite valori economico-finanziari, è accuratamente monitorata tramite parametri non monetari, *in primis* il tempo di svolgimento delle pratiche, la percentuale di procedimenti interrotti per la richiesta di integrazioni e il livello di soddisfazione degli utenti.

Sulla base delle presenti indicazioni, l'azione intrapresa per l'organizzazione e la gestione dello SUAP definisce un preciso modello di intervento di *cost management* applicato ad un ente locale. Tale modello si fonda sulla gestione contestuale delle variabili efficienza ed efficacia a livello di processo e di complessivo sistema del valore, con l'obiettivo primario di creare valore per

⁵⁵ Comune di Faenza, Settore per lo Sviluppo Economico, Sportello Unico per le Attività Produttive (2004), *Rapporto sul controllo di gestione 2003*, www.racine.ra.it/suapfaenza/, pp. 3-4.

il cliente/utente. In tale contesto, vorremmo sottolineare la rilevanza del fattore culturale e motivazionale. All'interno del Settore Sviluppo Economico, grazie all'azione del responsabile e alla piena adesione dei dipendenti, era già diffusa una mentalità orientata alla qualità del servizio, all'efficienza nello svolgimento delle attività, alla ricerca della creazione di valore per il cliente/utente. Ciò ha costituito un fattore di assoluto rilievo a supporto delle concrete azioni di strutturazione e gestione dei procedimenti.

10. Opportunità di sviluppo

Gli enti locali italiani si trovano nella stringente necessità di razionalizzare l'utilizzo delle proprie risorse, incrementandone l'efficienza d'impiego e l'efficacia nel rispondere a cittadini spesso insoddisfatti. Tale affermazione acquisisce ancor più significato nell'attuale contesto in cui, a fronte di utenti sempre più esigenti, gli enti si trovano a confrontarsi con continui tagli ai trasferimenti e con vari altri provvedimenti legislativi che limitano le risorse a disposizione.

A fronte di tale situazione, paiono inserirsi in maniera pienamente coerente le domande poste all'inizio del capitolo, relative all'opportunità di applicare agli enti locali tecniche di *cost management*, alla validità in tale nuovo contesto degli strumenti conosciuti e alle eventuali modifiche e integrazioni necessarie.

L'analisi svolta, anche sulla base delle risultanze dei precedenti capitoli, ha evidenziato come senz'altro gli enti locali italiani potrebbero trarre giovamento dall'introduzione di tecniche tese a razionalizzare l'utilizzo delle risorse economiche e a dirigerle verso convergenti obiettivi di efficienza e di efficacia.

Si è anche mostrato come alcuni concetti e strumenti (ad esempio *l'Activity-based Costing*), originariamente elaborati nell'ambito delle aziende lucrative, potrebbero essere applicati nell'ambito degli enti locali senza sostanziali modifiche, mentre per altri (ad es. il *target costing* o l'analisi dei *cost driver*) sarebbero necessarie alcune correzioni, tese a recepire e a considerare le peculiarità che caratterizzano il differente ambito di implementazione. Ciò risulta pienamente coerente con l'approccio situazionale o contingente più volte descritto come ispiratore di questo scritto: le tecniche e gli strumenti di *cost accounting* e *cost management* non sono immutabili e standard, ma vanno modellate in funzione dello specifico contesto aziendale di applicazione.

Nel complesso, dunque, riteniamo che le tecniche, contestualizzate così come descritto in questa prima analisi di natura esplorativa, siano meritevoli di ulteriori approfondimenti e studi circa le opportunità e le criticità di implementazione.

Stante il quadro dello stato dell'arte emerso nel Capitolo III, che evidenzia un sostanziale disinteresse per l'approfondimento delle tecniche di analisi e controllo dei costi nello specifico, ma più in generale per la contabilità direzionale nel suo insieme, non si può certo essere ottimisti circa una rapida diffusione del *cost management* negli enti locali. Si ritiene però che, in alcuni contesti particolarmente ricettivi, come nel caso descritto dello SUAP di Faenza, l'applicazione di tali apparati concettuali potrebbe portare a significativi risultati, senza determinare eccessive criticità di implementazione.