

**LIVELLO BOTTOM UP
E SVILUPPO
DEL TERRITORIO**

**La rete degli Sportelli Unici
in Emilia-Romagna**

**a cura di
Monica Lombini
Lucio Poma**

FrancoAngeli



Università degli Studi di Ferrara



Regione Emilia-Romagna

5.8. Alcune considerazioni finali

Il case study che è stato appena illustrato è un esempio emblematico di come lo SUAP ha potuto agire senza soluzione di continuità dal momento della programmazione territoriale sino a quello dell'insediamento definitivo dell'azienda.

L'applicazione concreta delle diverse funzioni dello SUAP (dall'aspetto amministrativo a quello promozionale, dalla programmazione territoriale al marketing) consente di attivare nei comuni un vero e proprio strumento dinamico di sviluppo; in grado non solo di monitorare il sistema produttivo ma di individuarne esigenze e proiezioni future sul territorio. L'esperienza maturata dallo Sportello Unico per le Attività Produttive in campo amministrativo quale mediatore inter-istituzionale e risolutore degli aspetti ostativi agli insediamenti, costituisce un patrimonio che non deve essere disperso ma messo a frutto per un ulteriore progresso di questo importante strumento. Se si immagina il percorso formativo compiuto dalle centinaia di sportelli sul territorio della Regione Emilia-Romagna, non si può fare a meno di pensare al progresso culturale che l'attuazione dell'istituto dello SUAP ha generato in seno alla pubblica amministrazione in materia d'impresa.

6. CONTROLLO DI GESTIONE E SODDISFAZIONE DEL CLIENTE: LO SPORTELLO UNICO DI FAENZA

Claudio Facchini

6.1. Premessa: L'organizzazione del Comune di Faenza per lo Sviluppo Economico del Territorio

Il comune di Faenza ha scelto di concentrare in un'unica struttura organizzativa, il settore sviluppo economico, tutte le funzioni rivolte alle imprese: sia quelle di regolazione sia quelle di promozione dell'economia.

Le funzioni di regolazione riguardano la gestione di procedimenti amministrativi legati alla nascita e alla trasformazione di numerose attività economiche: dal procedimento unico per la realizzazione e modificazione degli impianti produttivi di beni e servizi (gestito dallo Suap), alla comunicazione per l'esercizio del commercio al dettaglio; dal rilascio di autorizzazioni e licenze per lo svolgimento di determinate attività imprenditoriali e professionali, all'attribuzione della classificazione alle strutture ricettive; dal controllo di dichiarazioni di inizio attività, al rilascio dell'agibilità per strutture destinate a manifestazioni di pubblico spettacolo, e così via.

Si tratta di oltre un centinaio di diverse tipologie di procedimenti, disciplinate da numerose, diverse e complesse normative, che, nel comune di Faenza, producono oltre duemila atti all'anno.

Nello svolgere queste attività, la parola d'ordine assunta come guida è "semplificazione", che implica riduzione degli oneri per le imprese e accelerazione dei tempi di conclusione dei procedimenti.

L'amministrazione comunale ritiene che questa attività di semplificazione sia uno dei più importanti fattori di sviluppo del territorio, favorendo le imprese esistenti, nei loro contatti quotidiani con la burocrazia, e agevolando l'attrazione e l'insediamento di nuove imprese.

A fianco delle funzioni di regolazione sono state organizzate e sviluppate anche le funzioni di promozione economica: dal marketing territoriale in senso lato, al marketing territoriale in senso stretto; dalla creazione di servizi avanzati per le imprese insediate sul territorio, alla promozione del lavoro;

dalla messa a disposizione di aree produttive, alla creazione di parchi scientifici e tecnologici; e così via.

In particolare si ricorda la realizzazione del tecnopolo e parco scientifico e tecnologico intitolato a Evangelista Torricelli¹. È un luogo destinato alla creazione di servizi avanzati alle imprese e di nuove imprese innovative, nel campo dei materiali in genere e dei materiali ceramici in particolare. In un'area di circa sei ettari sono già insediati: l'Istituto di scienze dei materiali del CNR, il Centro ricerche ENEA di Faenza, il Corso di laurea in Chimica dei Materiali Ceramici e Tecnologie Ceramiche dell'Università di Bologna, l'Agenzia polo ceramico e Centuria – Rit, società miste per la fornitura di servizi per l'innovazione imprenditoriale. Un incubatore per neoimprese è stato finanziato con i fondi dell'Obiettivo 2.

Di seguito verrà descritto il sistema organizzativo dello Suap di Faenza, che vede i suoi punti di forza nel sistema gestionale Iso 9000, nella efficacia delle relazioni istituzionali, nell'impegno e nella professionalità dei lavoratori, nel controllo di gestione e nell'analisi delle valutazioni dei clienti/utenti, così da perseguire il miglioramento continuo e spostare sempre più in avanti i livelli obiettivo delle performances.

6.2. La qualità del servizio nello SUAP di Faenza

Il servizio inizia nel momento dell'accesso e del contatto del cliente/utente con la struttura, quindi sono proprio le dinamiche dell'interazione tra questi due soggetti, e cioè le modalità con cui gli attori dell'organizzazione strutturano la loro prestazione per far fronte alla domanda di servizio proveniente dall'ambiente esterno, che devono essere indagate ai fini della conoscenza degli elementi (strutturali, logistici, organizzativi, procedurali, psicologici, di comunicazione, di decisione, professionali) che caratterizzano la performance del servizio.

Gli elementi principali che influiscono sulla qualità del sistema di erogazione di un servizio sono:

- a) la motivazione del personale, che dipende dalla capacità del sistema di integrare obiettivi individuali e obiettivi dell'organizzazione;
- b) la capacità di far fronte alle incertezze, soprattutto attraverso la regolazione delle interdipendenze tra vari sottosistemi organizzativi e professionali;
- c) le modalità di direzione e controllo, che pongono in gioco il meccanismo e la legittimità di assegnazione di obiettivi di prestazione coerenti con il disegno generale.

1. Denominato "Parco delle arti e delle scienze Evangelista Torricelli-Faventia".

6.2.1. Il cliente non ha sempre ragione

Se la qualità percepita dal cliente ha un valore cruciale, vanno comunque rilevati i limiti della valutazione del servizio basato esclusivamente sul giudizio espresso dal cliente/utente, soprattutto nel caso della pubblica amministrazione. Infatti la valutazione del cliente/utente può essere distorta da un serie di fattori, che di seguito si vanno sinteticamente ad indicare:

1. il cliente/utente può sopravvalutare le possibilità della tecnologia;
2. la prevalenza attribuita alla valutazione del cliente/utente può indurre la pubblica amministrazione ad orientarsi esclusivamente verso quelle attività e servizi per i quali è più facilmente rilevabile il grado di soddisfazione o addirittura verso quelle attività e servizi per i quali è più facilmente rilevabile un giudizio positivo;
3. alcune finalità peculiari dei servizi pubblici possono essere in contrasto con la soddisfazione del singolo cliente/utente: ad esempio la legittimità dei comportamenti, la parità di trattamento e il perseguimento degli interessi generali possono determinare modalità procedurali che vengono percepite dal cliente/utente come rigidità operativa, fonte di disagi, fino alla negazione del servizio.

Tutto ciò determina 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.

Questo aspetto è particolarmente evidente nel Regolamento (DPR 447/1998) sullo Sportello unico per le attività produttive, laddove, assieme ai principi di semplificazione e certezza dei tempi di conclusione del procedimento (a favore dell'imprenditore), persegue anche i principi di trasparenza e contraddittorio con i controinteressati, quali, ad esempio, i portatori di interessi diffusi in materia di tutela ambientale.

6.3. L'introduzione del sistema di gestione per la qualità nello 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 Ausl e le associazioni imprenditoriali. Fu denominato Nosae

(Nulla osta allo svolgimento di attività economica)². Dall'altra parte avviò, nel 1996, un progetto per l'introduzione del sistema di gestione per la qualità nei servizi rivolti alle imprese. Pertanto il Settore sviluppo economico del Comune di Faenza ottenne la certificazione di qualità, in base alla norma ISO 9002³, per la struttura organizzativa creata per i procedimenti di autorizzazione e certificazione rivolti alle imprese, imperniata sul Servizio Commercio e Licenze. Fu il primo Comune in Italia ad ottenere la certificazione ISO 9002 per un ufficio amministrativo (Codice 36).

Il certificato fu rilasciato in data 15 maggio 1998, dall'Associazione svizzera per sistemi di qualità e management SQS, la cui autorevolezza è riconosciuta a livello mondiale, essendo uno degli otto membri fondatori dell'International Certification Network (IQNet).

Lo Sportello unico per le attività produttive, a Faenza, 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

2. Il progetto, nel 1994, ha ottenuto il primo premio del Concorso sull'innovazione organizzativa nella pubblica amministrazione, organizzato dal Gruppo Soges, di Torino, d'intesa con l'Università degli studi di Torino e con il Club management pubblico. Da segnalare che l'assegnazione del premio è avvenuta a seguito di una visita di verifica e conseguente relazione da parte dell'Associazione industriali di Ravenna. Nello stesso anno il Nosae ha ottenuto il premio nella prima edizione dei "Cento progetti al servizio dei cittadini".

3. L'ISO (International Organization for Standardization) è un organismo internazionale non governativo, formato dagli organismi nazionali di normazione di oltre 80 Paesi (l'organismo di normazione italiano è l'UNI), con lo scopo di promuovere lo sviluppo degli standard, per facilitare gli scambi di beni e servizi a livello internazionale.

Le norme ISO sono partite standardizzando i requisiti dei prodotti e sono approdate alla emanazione di norme di conduzione aziendale per la qualità (ISO 9000). Queste norme sono di tipo organizzativo e posseggono i seguenti requisiti:

- generalità, in quanto valgono per qualunque tipo di organizzazione, sia priva sia pubblica;
- univocità, in quanto sono mantenute nel tempo a livello mondiale;
- universalità, in quanto sono riconosciute da oltre 80 Paesi nel mondo come modello di riferimento nei rapporti cliente/fornitore.

Sistema qualità certificato è il sistema che, all'esame di un organismo di certificazione indipendente e riconosciuto ufficialmente, risulti con evidenza operare secondo quanto è descritto nel proprio Manuale della qualità, in conformità ai requisiti stabiliti dalla norma ISO scelta a riferimento. Fino al 2000 sono state in vigore tre diverse tipi di norme ISO 9000 che stabilivano tre diversi livelli di certificazione:

- la norma ISO 9001 riguardava "Sistemi qualità - Modello per l'assicurazione della qualità nella progettazione, sviluppo, fabbricazione, installazione ed assistenza";
- la norma ISO 9002 riguardava "Sistemi qualità - Modello per l'assicurazione della qualità nella fabbricazione, installazione ed assistenza";
- la norma ISO 9003 riguardava "Sistemi qualità - Modello per l'assicurazione della qualità nelle prove, controlli e collaudi finali".

Nel 2000 è nata la nuova e unica norma ISO 9001, adottata a livello internazionale e meglio nota come "Vision 2000". Nel 2008 è stata approvata la nuova edizione della ISO 9001.

gestione per la qualità. Si può dire che lo Sportello unico a Faenza nasce già certificato e operante in sistema qualità.

Per il maggio 2001, in occasione del rinnovo triennale della certificazione (che avvenne formalmente in data 15 maggio), furono introdotte tutte le formalità organizzative e funzionali, che consentirono di certificare esplicitamente lo Sportello unico per le attività produttive ed inoltre di "passare" alla Vision 2000.

6.3.1. La progettazione del servizio per lo SUAP del Comune di Faenza

Dalla metodologia di progettazione del servizio costruita ad hoc dal Comune di Faenza, lo Sportello unico ha ricavato la seguente applicazione specifica.

1) Descrizione e mission del servizio

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 (Suap) 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.

Questa è la *mission* del servizio, che lo 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.

2) Processo di marketing

(costituisce *input* per la realizzazione delle attività)

Il processo di marketing è finalizzato ad identificare i clienti e le loro aspettative. I clienti dello Suap sono:

- a) i tecnici progettisti, incaricati dall'imprenditore di elaborare il progetto di realizzazione o modifica dell'impianto produttivo e di seguirne l'iter di approvazione;
- b) 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;
- c) le associazioni degli imprenditori, che forniscono assistenza a questi ultimi.

Le aspettative dei clienti sono:

1. certezza dei tempi di conclusione del procedimento;
2. abbreviazione dei tempi di conclusione del procedimento;
3. semplificazione del procedimento;
4. informazioni adeguate per formulare in modo corretto e completo l'istanza di realizzazione o modificazione dell'impianto produttivo.

Concorrenti del servizio, in via teorica, non esistono: il servizio viene svolto in regime di monopolio e l'imprenditore è obbligato a servirsi dello Suap.

Tuttavia va rilevato che:

- a) potenziali concorrenti sono gli Suap di altri territori che, con la loro efficienza maggiore, potrebbero attirare imprese da altri territori;
- b) 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.

Cooperatori del servizio sono tutte le PP.AA. coinvolte nel procedimento unico, in quanto chiamate ad esprimere pareri endoprocedimentali.

3) Strumenti di lavoro

(costituiscono *input* per la realizzazione delle attività)

Gli strumenti necessari per assicurare l'efficacia del servizio Suap sono i seguenti:

- a) 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;
- b) 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;
- c) *hardware* e *software* capaci di gestire completamente *on line* l'intero procedimento e le relazioni con le PPAA coinvolte;
- d) formazione continua;

- e) protocolli d'intesa e/o convenzioni con le PP.AA. coinvolte nel procedimento, finalizzati al perseguimento ottimale della *mission* del servizio;
- f) conoscenza della giurisprudenza e delle prassi adottate da altri Suap;
- g) coordinamento provinciale della gestione del *software* e delle relazioni con le altre PP.AA.;
- h) sito *web*.

4) 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:

- a) accettazione delle "domande" dei clienti. Comporta la valutazione dei requisiti di accettabilità;
- b) gestione del procedimento unico;
- c) registrazione, analisi e soluzione delle criticità evidenziate dai clienti e dagli operatori. È il controllo di gestione del processo;
- d) analisi e standardizzazione dei procedimenti e loro miglioramento;
- e) realizzazione di *check-list* e modelli per la gestione del procedimento unico e degli endoprocedimenti;
- f) realizzazione di *vademecum* ad uso dei clienti per la presentazione di istanze corrette e complete nella documentazione tecnico-amministrativa;
- g) valutazione del prodotto realizzato dai fornitori (cioè delle PP.AA. responsabili di specifici endoprocedimenti).

5) I prodotti del servizio

(costituiscono *output* dell'attività)

- a) autorizzazione unica per la realizzazione o la modifica di impianti produttivi;
- b) pareri preventivi in ordine alla fattibilità riguardo la realizzazione o modifica di impianti produttivi;
- c) informazioni sui procedimenti per la realizzazione o modifica di impianti produttivi e per l'avviamento di attività economiche.

6) Valutazione e controllo di gestione del servizio

La valutazione e controllo di gestione dell'attività e dei risultati del servizio si esplica attraverso:

- a) raccolta (anche attraverso apposite schede-guida) delle criticità e delle non conformità segnalate dagli operatori dello Suap, dagli operatori delle PP.AA. e dai clienti. Le criticità vengono esaminate periodicamente attraverso uno schema che indica: tipologia, descrizione, cause, ipotesi di solu-

zione. Un apposito gruppo di lavoro decide la sperimentazione e poi l'implementazione delle ipotesi di soluzione;

- b) analisi di customer satisfaction;
- c) 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.

6.3.2. *L'approvvigionamento: il momento cruciale della progettazione dello sportello unico*

In effetti si può ritenere che il momento cruciale della progettazione e della gestione dello Sportello unico per le attività produttive stia nella costruzione di un sistema di relazioni e connessioni organiche tra tutte le Pubbliche amministrazioni, che siano ottime, standardizzate, funzionali, semplificate, orientate al cliente/utente.

Infatti una delle novità più rilevanti del Regolamento sullo Sportello unico per le attività produttive è la riconduzione di una serie di endoprocedimenti ad un unico procedimento, che fa capo al Comune (o ad altro soggetto delegato: Comunità Montana, ente gestore del Patto territoriale, ecc.). Tali endoprocedimenti permangono in capo a diverse Pubbliche amministrazioni per motivi di competenza tecnica e specializzazione delle stesse (Vigili del fuoco, Azienda sanitaria, ecc.) e sono tutti concorrenti a consentire la realizzazione (o le modifiche) di impianti produttivi di beni e servizi.

Tutte le Pubbliche amministrazioni e i soggetti gestori dello Sportello unico per le attività produttive, pertanto, sono spinti ad una necessaria cooperazione, in grado di migliorare le prestazioni complessive a favore dei clienti/utenti e anche il lavoro interno a ciascun ente. Il primo e tipico ruolo che le Pubbliche amministrazioni rivestono nei confronti dello Sportello unico, con riferimento al sistema qualità, è quello del fornitore.

Per migliorare il servizio occorre migliorare le relazioni con i fornitori, per migliorare le relazioni con i fornitori occorre gestirle nella logica del sistema qualità.

Uno schema semplice per l'impostazione della gestione degli "approvvigionamenti", ovvero per la gestione dei rapporti con i sub-fornitori, adottato dallo Suap di Faenza, è il seguente:

1. la definizione delle specifiche delle sub-forniture richieste (tempi, legalità, ecc);
2. il ruolo centrale di valutatore è svolto dall'addetto che riceve ed utilizza il prodotto/servizio richiesto;
3. la valutazione deve essere prestabilita, con riferimento alle specifiche che la direzione intende monitorare, sulla base della valutazione dei costi e dei

benefici delle diverse modalità di registrazioni della qualità. A tal fine, al personale "sul campo" che dovrà effettuare la valutazione, dovranno essere fornite indicazioni precise, disciplinate attraverso apposite linee guida e apposita modulistica;

4. la direzione deve raccogliere, utilizzando adeguate metodologie (statistiche), le registrazioni di qualità relative alla valutazione dei fornitori, e promuovere incontri con i sub-fornitori stessi alla ricerca congiunta della cause e dei rimedi possibili, in grado di soddisfare sia il sub-fornitore sia il fornitore (lo Sportello unico).

Ciò produrrà un duplice vantaggio:

- a) per lo Sportello unico, che riceverà forniture migliori;
- b) per le Pubbliche amministrazioni, che potranno migliorare il proprio lavoro.

6.3.3. *La Carta del servizio come contratto con il cliente/utente*

Principi di gestione per la qualità nella formulazione della Carta del servizio

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del gennaio 1994⁴ stabilisce i principi fondamentali cui deve essere uniformata l'erogazione dei servizi pubblici: uguaglianza, imparzialità, continuità, efficienza ed efficacia.

6.3.4. *La Carta del servizio dello Sportello unico del Comune di Faenza*

La Carta del Servizio Commercio e Licenze e Sportello unico per le attività produttive del Comune di Faenza nasce come forma di "contratto con il cliente" nell'ambito del sistema di gestione per la qualità. Essa è fondamentalmente articolata in due documenti.

Il primo riprende e rielabora il capitolo della "direttiva Cassese" per renderli applicabili allo Suap:

1. principi fondamentali dell'erogazione del servizio:
 - a) eguaglianza di trattamento dei clienti/utenti;
 - b) imparzialità;
 - c) continuità;
 - d) partecipazione;
 - e) efficienza ed efficacia;
2. strumenti per assicurare la garanzia di messa in opera dei principi fondamentali:

4. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994. Stabilisce "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici". È stata voluta dall'allora Ministro della funzione pubblica, Sabino Cassese, per orientare l'adozione di Carte del servizio, sull'esempio di quanto realizzato da alcuni decenni nei Paesi anglosassoni.

- a) standard;
- b) semplificazione delle procedure;
- c) informazioni ai clienti/utenti;
- d) rapporto con i clienti/utenti;
- e) valutazione ed aggiornamento della carta del servizio.

Il secondo documento è costituito da una tabella dove, per ognuno dei circa cento procedimenti rivolti alle imprese, gestiti dal servizio, vengono indicati: il responsabile, i tempi di legge, i tempi nei quali il servizio si impegna a concludere il procedimento, in alcuni casi inferiori a quelli di legge, la normativa di riferimento, il tipo di istanza per avviare il procedimento.

6.4. Indagini sulla soddisfazione dei clienti: la customer satisfaction come strumento di gestione in qualità e di marketing

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:

- a) sui requisiti del servizio (cioè sulle qualità che determinano la soddisfazione o meno del cliente/utente);
- b) sul processo produttivo che porta alla fornitura del servizio e, perciò, sui fattori: tecnologie, organizzazione, risorse (umane, strumentali, finanziarie);
- c) 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* 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.

Vi sono 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

- requisiti⁵ e gli standard⁶ 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. Lo Suap di Faenza ha elaborato un documento di progettazione del servizio che contiene l'indicazione dei requisiti e degli standard che si propone di assicurare;
- 3. la qualità prestata è la qualità effettivamente resa dai processi "produttivi"; essa si ottiene misurando oggettivamente⁷ 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;
- 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.

La *qualità percepita* è, quindi, l'oggetto di indagine della *customer satisfaction*. Al riguardo possiamo rappresentare come segue il rapporto tra soddisfazione del cliente/utente e qualità del servizio:

$$Q = P/B,$$

dove:

Q = qualità percepita (dal cliente/utente);

P = prestazioni del servizio;

B = bisogni del cliente/utente.

Si possono avere questi tre esiti:

- a) $Q = 1$, il cliente/utente è soddisfatto perché le prestazioni ottenute coincidono con le sue aspettative;
- b) $Q > 1$, il cliente/utente è più che soddisfatto perché le prestazioni ottenute sono, almeno per qualche fattore, superiori alle sue aspettative. Per livelli

5. 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.

6. 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".

7. Lo 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.

molto elevati ed inattesi delle prestazioni si può giungere fino a “stupire il cliente”;

- c) $Q < 1$, 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 vibrata.

È importante che il cliente/utente sia a conoscenza dei processi organizzativi e dei vincoli normativi che caratterizzano il servizio, affinché possa calibrare le proprie attese in termini realistici. 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.

6.4.1. La metodologia adottata dallo Suap di Faenza

Il metodo di lavoro dell’attività di *customer satisfaction* applicato dallo Suap di Faenza è caratterizzato dalle seguenti fasi:

- individuazione dei clienti/utenti ai quali sottoporre il questionario;
- definizione del campione sul quale effettuare l’indagine, individuando un gruppo di clienti/utenti rappresentativo degli effettivi fruitori del servizio, costruito tenendo conto delle regole statistiche;
- 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 spiegare lo scopo dell’indagine;
 - individuazione dei requisiti principali sui quali chiedere il giudizio dei clienti/utenti;
 - 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;
 - verifiche affinché i quesiti fossero formulati in modo chiaro e non ambiguo;
- 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, selezionando casualmente due o tre destinatari ai quali richiedere una simulazione, finalizzata ad individuare la chiarezza e l’acceptabilità dello strumento e ad eliminare possibili interpretazioni distorte delle domande e della griglia dello strumento. Il test è un passaggio cruciale per assicurare l’affidabilità;
- 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. È 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;
- applicazione degli interventi finalizzati al miglioramento del servizio.

6.4.2. I dati raccolti

Periodicamente, lo Suap di Faenza svolge indagini di *customer satisfaction*. L’ultima in ordine di tempo è stata realizzata su un campione significativo di utenti, che si sono presentati agli uffici del servizio nel periodo luglio-dicembre 2007.

Gli esiti sono stati i seguenti:

Tab. 1 – Esiti indagine di Customer Satisfaction

GIUDIZIO	Soddisfacente	Abbastanza soddisfacente	Mediamente soddisfacente	Poco soddisfacente	Non soddisfacente
REQUISITI					
TEMPESTIVITÀ	85,62%	11,38%	1,80%	0,60%	0,60%
ACCESSIBILITÀ	88,26%	7,41%	3,09%	0,62%	0,62%
CHIAREZZA	88,41%	9,15%	1,22%	0,61%	0,61%
PROFESSIONALITÀ	87,80%	9,76%	1,83%	0,61%	0,00%
CORTESIA	94,48%	4,91%	0,61%	0,00%	0,00%
VALORE MEDIO	88,91%	8,52%	1,71%	0,49%	0,37%
TOTALE					

Di rilievo anche il tempo di attesa prima di essere ricevuti allo sportello:

Tab. 2 – Tempi di attesa allo sportello

Nessuna attesa	85,80%
Meno di cinque minuti	13,06%
Più di cinque minuti	1,14%

6.5. Il controllo di gestione

Il controllo è una funzione strategica della gestione delle organizzazioni e dei processi. Le parti più significative in cui si articola la funzione di controllo nel sistema qualità attivato dallo Suap del Comune di Faenza sono le seguenti:

1) *La responsabilità della direzione.*

Qui si prevede che la direzione (del servizio, del settore, dell'ente) effettui una verifica annuale e verifiche periodiche sullo stato del sistema organizzativo e gestionale, finalizzato ad introdurre tutti gli interventi necessari a ristabilire il corretto andamento, in corrispondenza degli obiettivi. A tal fine si servirà di una serie di dati, definiti, che sono ricavati da diversi sottosistemi.

2) *Il riesame del contratto.*

In mancanza di un contratto esplicito tra Comune e clienti/utenti esso può essere costruito, attraverso l'adozione della "Carta del Servizio", che funga da contratto con i clienti/utenti, prendendo a riferimento la "Direttiva Cassese" del 1994.

Essa contiene diversi strumenti che consentono di sviluppare su diversi fronti forme di "controllo della gestione".

3) *Il controllo dei fornitori.*

I processi che caratterizzano l'erogazione dei servizi pubblici non nascono e si concludono all'interno di un unico servizio, ma sono connessi ad altri servizi dello stesso ente e a servizi di altri enti pubblici, che pertanto svolgono il ruolo di "fornitori" (formulando pareri, producendo certificazioni, ecc). Per poter erogare il miglior servizio al cliente/utente occorre poter ottenere le migliori "forniture", in termini di chiarezza, tempestività, correttezza. Ciò richiede che gli uffici che stanno a valle del "processo produttivo" siano in grado di controllare le forniture ed inviare ai colleghi a monte i *feed-back* necessari per evitare non conformità e forniture inadeguate e, quindi, per consentire ad essi di svolgere al meglio il loro lavoro.

4) *Il controllo del processo (produttivo).*

Il controllo del processo (produttivo) è affidato principalmente ai lavoratori che sono a diretto contatto con il cliente/utente. In questa fase avvengono le registrazioni di qualità finalizzate all'effettuazione del controllo di gestione richiesto dalla Carta del servizio. Tali registrazioni sono elaborate e alla fine dell'anno dovrebbero entrare a far parte di un "rapporto" in grado di fornire dati relativamente a:

- carico di lavoro dei singoli operatori;
- frequenza delle diverse tipologie di procedimenti;
- tempi medi e normali di conclusione dei singoli procedimenti.

5) *Le visite ispettive interne.*

Sono controlli periodici, effettuati direttamente sul campo di "lavoro", da personale esterno al servizio, con le necessarie competenze, e finalizzati a verificare che i processi organizzativi e gestionali attuati nella pratica siano conformi a quanto stabilito dal Manuale della qualità.

Vediamo ora di effettuare alcuni approfondimenti delle più classiche funzioni previste dal sistema qualità, con finalità di controllo di gestione.

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 Suap 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 Suap 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)". A tal fine è utile registrare tutti i passaggi interni del procedimento unico.

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:

1. tempi medi, normali, cumulati e varianza per tipologia di procedimento;
2. 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 possono essere 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).

I principali esiti della rendicontazione 2007 sono racchiusi nelle seguenti tabelle.

Tab. 3 – 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	5,4	5,4
2. Dall'inserimento in PC, alla trasmissione alle PPAA	0,8	6,2
3. Dalla trasmissione alle PPAA, al primo esame in Gruppo di coordinamento	10,9	17,1
4. Dal primo esame in Gruppo di coordinamento, al ricevimento dell'ultimo parere espresso da una PA coinvolta	22,5	39,6
5. Dal ricevimento dell'ultimo parere pervenuto da parte di una PA coinvolta, al rilascio dell'atto finale	4	43,6

- Tempo medio impiegato dagli uffici e dalle PPAA per il rilascio dell'autorizzazione unica: 43,9.
- Tempo medio per il rilascio dell'autorizzazione unica, nel caso di pratiche non interrotte: 43,6.

Tab. 4 – 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	6,4	6,4
2. Dall'inserimento in PC, alla trasmissione alle PPAA	0,9	7,3
3. Dalla trasmissione alle PPAA, al primo esame in Gruppo di coordinamento	11,6	18,9
4. Dal primo esame in Gruppo di coordinamento alla trasmissione dell'interruzione	2,9	21,8
5. Durata dell'interruzione termini	75,1	96,9
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)	15,1	112
7. Dal ricevimento dell'ultimo parere pervenuto da parte di una PA coinvolta, al rilascio dell'atto finale	7,4	119,4

- Tempo medio impiegato dagli uffici e dalle PPAA per il rilascio dell'autorizzazione unica: 43,9.
- Tempo medio per il rilascio dell'autorizzazione unica, comprensivo dei giorni di interruzione: 119,4.
- Tempo medio per il rilascio dell'autorizzazione unica, nel caso di interruzione del procedimento, detratti i tempi di interruzione: 44,3.

Tab. 5 – Tempi di conclusione delle pratiche senza interruzioni

Giorni impiegati	Numero di pratiche	%	% cumulate
0-30	35	50,0%	50,0%
31-60	22	31,4%	81,4%
61-90	4	5,7%	87,1%
91-120	4	5,7%	92,9%
121-150	4	5,7%	98,6%
151 e oltre	1	1,4%	100,0%
TOTALE	70	100,0%	

Tab. 6 – Tempi di conclusione delle pratiche con interruzione, detratti i tempi di interruzione

Giorni impiegati	Numero pratiche	%	% cumulate
0-30	45	39,1%	39,1%
31-60	53	46,1%	85,2%
61-90	6	5,2%	90,4%
91-120	6	5,2%	95,7%
121-150	4	3,5%	99,1%
151 e oltre	1	0,9%	100,0%
TOTALE	115	100,0%	

6.6. Il miglioramento continuo

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. Pertanto, adottare un sistema organizzativo capace di perseguire automaticamente il miglioramento continuo, significa aver adottato un sistema di gestione per la qualità.

Ricercare 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:

- a) saranno attenti a registrare le non conformità del processo, a segnalarle alla direzione, proponendo come eliminarle;
- b) saranno attenti a registrare ogni aspetto di insoddisfazione e di reclamo, per dare le giuste risposte;
- c) saranno attenti a registrare le criticità e a trovare le soluzioni per superarle;
- d) saranno attenti al bisogno del cliente/utente e a costruire un risposta adeguata alle sue esigenze;
- e) 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, quindi, per il raggiungimento del miglioramento. 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*.

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.

6.7. Riflessioni conclusive

Appare evidente come il miglioramento complessivo del sistema, a favore degli imprenditori, si possa ottenere lavorando d'intesa tra Suap, enti competenti per l'espressione dei pareri e tecnici progettisti, per assicurare la presentazione di domande complete fin dall'inizio. Ciò crea beneficio per la Pubblica amministrazione che non deve effettuare riesami, per i progettisti, che non devono rielaborare i progetti e per gli imprenditori che possono ottenere l'autorizzazione in minore tempo e con minori costi. A tal fine sono stati ideati e attivati diversi strumenti di divulgazione (incontri tecnici, sito web, ecc) e di standardizzazione (*check-list*, linee guida, ecc.).

La prospettiva nella quale vuole operare lo Sportello unico per le attività produttive del Comune di Faenza è quella della sempre più spinta informatizzazione dei processi, nel rapporto con gli utenti (domanda *on line*) e nel rapporto con le Pubbliche amministrazioni che forniscono i pareri (pareri via email con firma elettronica).

PARTE TERZA

RISULTATI DI UN'INDAGINE CONOSCITIVA SVOLTA SUGLI SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA