

L'esperienza dei SUAP associati in Toscana

Filippo Tosi

IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

L'esperienza dei SUAP associati in Toscana

Filippo Tosi

Firenze, 2009

8/09
e-Book

RICONOSCIMENTI

La presente ricerca, coordinata da Stefania Lorenzini (IRPET), è stata realizzata da Filippo Tosi (IRPET) che ne ha curato la stesura complessiva e da Nicola Gentini (Regione Toscana), che ha fornito il supporto tecnico e scritto il § 4.2. L'allestimento editoriale del testo è stato curato da Patrizia Ponticelli e Elena Zangheri.

Lo studio presentato fa parte di una collana a diffusione digitale.
È stato stampato in un numero limitato di copie e può essere scaricato dal sito Internet:

<http://www.irpet.it>

Indice

INTRODUZIONE	5
1.	
CONTESTO DI RIFERIMENTO ED ASPETTI GENERALI DELLA RICERCA	7
1.1 Gli sportelli unici: la situazione attuale	7
1.2 La struttura della ricerca	12
1.3 Le caratteristiche del campione analizzato	13
2.	
LE PERFORMANCE DEI SUAP ASSOCIATI	19
2.1 Le attività	19
2.2 Il personale	25
2.3 I rapporti con le altre istituzioni	28
2.4 L'uso delle tecnologie informatiche	30
2.5 L'analisi della produttività	32
2.6 Le criticità riscontrate	40
3.	
I GIUDIZI SULLA GESTIONE ASSOCIATA DEL SUAP	43
3.1 Le valutazioni dei responsabili	43
3.2 Il grado di soddisfazione degli utenti	45
4.	
SPUNTI PER LE POLITICHE IN FAVORE DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E DELL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA	51
4.1 Principali risultati della ricerca	51
4.2 Le politiche della Regione Toscana oggi	53
4.3 Alcune indicazioni di <i>policy</i> per il futuro	55
BIBLIOGRAFIA	57
APPENDICE	
1. Sintesi delle domande rivolte ai responsabili dei SUAP nel corso dell'intervista diretta	59
2. Copia del questionario rivolto agli utenti	60
3. Costruzione analitica dell'indicatore di produttività	62

INTRODUZIONE

La Pubblica Amministrazione italiana si caratterizza per una cronica difficoltà ad erogare efficienti ed efficaci servizi alle imprese condizionandone negativamente la capacità competitiva. Sul finire degli anni '90, per tentare di risolvere questo tipo di problema, fu prescritta con le "leggi Bassanini" l'istituzione in ogni amministrazione comunale dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) quale referente unico per tutte le pratiche delle imprese. Ad oltre dieci anni dall'emanazione delle norme citate si registra tuttavia la mancata creazione in ogni contesto comunale del SUAP, l'assenza di operatività di una parte degli sportelli istituiti, il persistere di bassi gradi medi di efficienza ed efficacia con i quali i servizi vengono tuttora erogati. Le cause di queste evidenze sono molteplici ed abbracciano vari ambiti, tra i quali il mancato sfruttamento della *information and communications technology*, l'insufficiente sforzo nella semplificazione amministrativa, l'assenza di un efficiente coordinamento tra enti pubblici diversi. Oltre a quelle elencate, una delle principali cause è certamente il contesto troppo limitato nel quale lo sportello unico è chiamato ad operare: numerose amministrazioni comunali sono, infatti, caratterizzate da una troppo ristretta numerosità di residenti, una eccessivamente bassa densità abitativa ed una insufficiente dinamicità economica per conseguire una adeguata efficienza dello sportello unico o, talvolta, addirittura per riuscire ad istituirlo e renderlo operativo. Per risolvere tali problemi alcuni Comuni ricorrono alla gestione associata dello sportello unico nella speranza di conseguire i benefici prescritti dalla teoria economica -essenzialmente un incremento dell'efficienza e dell'efficacia all'aumentare della scala di erogazione del servizio- e/o, in maniera più pragmatica, per incamerare gli incentivi economici regionali e statali che spingono in tale direzione.

La presente ricerca si propone di studiare, sia in ottica qualitativa che quantitativa, le caratteristiche e le *performance* dei SUAP associati in Toscana per tentare di rispondere ai seguenti quesiti:

1. Esiste un *identikit* dello sportello unico?
2. I SUAP associati hanno un grado di efficienza soddisfacente? Nel caso in cui ciò sia vero, quali caratteristiche del SUAP lo rendono possibile?
3. La gestione associata dello sportello rappresenta un "valore aggiunto" rispetto a quella singola? Se sì, in quali contesti e sotto quali forme?

Per far luce su questi punti, si è proceduto a raccogliere dati -di natura sia qualitativa che quantitativa- ed opinioni di responsabili dei vari sportelli unici per realizzare un'analisi che riuscisse a coniugare virtuosamente le considerazioni teoriche con la realtà di coloro che quotidianamente operano negli sportelli unici.

Il lavoro effettua inizialmente una panoramica sulla situazione attuale degli sportelli unici (§ 1.1), per poi passare a descrivere la metodologia adottata nell'indagine (§ 1.2). In seguito, dopo aver analizzato le caratteristiche degli sportelli unici in Toscana e dell'insieme più ristretto di coloro che hanno partecipato alla nostra indagine (§ 1.3), vengono passati in rassegna i risultati di quest'ultima scomposti negli ambiti settoriali di interesse, con il preciso obiettivo di analizzare le *performance* dei SUAP studiati (§ 2.1-2.6). Il terzo capitolo (§ 3.1 e 3.2) riporta quanto emerso dalle interviste dirette ai responsabili degli sportelli considerati e dai questionari rivolti a valutare la soddisfazione degli utenti, con il duplice fine di integrare le rilevazioni quantitative ed eventualmente fornire una spiegazione più esauriente a quest'ultime. Il capitolo conclusivo riepiloga i risultati della ricerca (§ 4.1), fornisce una panoramica delle politiche della

Regione Toscana in merito a semplificazione amministrativa ed innovazione tecnologica (§ 4.2) e, infine, individua alcune proposte di *policy* per il futuro (§ 4.3). L'appendice -nella quale sono inseriti il questionario destinato agli utenti, una sintesi delle domande rivolte nel corso dell'intervista diretta e la costruzione dell'indicatore di produttività- conclude il lavoro.

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO E I PROPOSITI DELLA RICERCA

1.1 Gli sportelli unici: la situazione attuale

La creazione, l'ampliamento e la gestione di una impresa sono operazioni che in Italia risultano più difficoltose che negli altri Paesi sviluppati. Numerose ed autorevoli ricerche, *in primis* quelle della Banca Mondiale (2008) e del Censis-Confindustria (2006), affermano infatti che le aziende italiane subiscono rispetto ai *competitors* stranieri maggiori costi sia in termini monetari che di tempo in tutte le fasi tipiche della vita di una impresa. Più precisamente, come si può notare anche dalla tabella presentata di seguito (Tab. 1.1), gli adempimenti burocratici richiesti sono generalmente superiori rispetto a quanto previsto dagli altri Paesi membri dell'OECD, mentre i costi sostenuti superano nettamente quelli rilevati nello stesso insieme. Particolarmente evidente è poi il dato riferito al tempo necessario per l'espletamento delle pratiche, che risulta quasi doppio rispetto alla media OECD e notevolmente distante dai Paesi *leader*.

Tabella 1.1
NUMERO DI PROCEDURE, DURATA E COSTO PER FASE TIPICA DELLA VITA DI UN'IMPRESA. ITALIA E MEDIA PAESI OECD

		ITALIA	Paesi OECD (media)
Avviare una impresa	Procedure (n.)	9	6
	Durata (gg.)	13	14,9
	Costo (% del reddito pro-capite ¹)	18,7	5,1
Ampliare l'impresa	Procedure (n.)	14	14
	Durata (gg.)	257	153,3
	Costo (% del reddito pro-capite)	138,2	62,2
Registrazione proprietà	Procedure (n.)	8	4,9
	Durata (gg.)	27	28
	Costo (% del valore della proprietà)	0,6	4,6
Pagare le imposte	Pagamenti (n.)	15	15,1
	Tempo (ore)	360	183,3
Commerciare con l'estero	Documenti necessari per esportare (n.)	5	4,5
	Tempo necessario per esportare (gg.)	20	9,8
	Documenti necessari per importare (n.)	5	5
	Tempo necessario per importare (gg.)	18	10,4
Rispetto dei contratti	Procedure (n.)	41	31,3
	Durata (gg.)	1.210	443,3
	Costo (% della rivendicazione)	29,9	17,7
Chiudere una attività	Tempo (anni)	1,8	1,3
	Costo (% della proprietà)	22	7,5
Facilità di svolgere gli affari (indicatore di riepilogo) tra i Paesi OCSE		23° posto su 24	----

Fonte: Banca Mondiale, 2008

¹ Il reddito pro capite può essere sinteticamente definito come il reddito medio per persona abitante nel contesto territoriale di riferimento (nel nostro caso Italia ed insieme Paesi OECD). L'indicatore è calcolato dividendo il reddito totale prodotto in un certo periodo per la numerosità della popolazione residente.

Le criticità riscontrate si ripercuotono, oltre che nell'impossibilità da parte degli imprenditori di dedicare maggior attenzione al loro *core-business*, anche su due aspetti economici significativi:

- ✓ uscite monetarie più elevate;
- ✓ maggior costo-opportunità legato al tempo impiegato nelle pratiche.

A loro volta gli aspetti delineati concorrono congiuntamente a peggiorare la capacità competitiva delle imprese sia in un'ottica statica, in quanto maggiormente gravate da oneri di vario genere, sia sotto un profilo dinamico, visto che risulta limitata la loro possibilità di adeguarsi in maniera proattiva e reattiva alle esigenze del mercato.

La presa d'atto della farraginosità del sistema italiano nell'erogare i servizi alle imprese solleva l'esigenza di ripartire le responsabilità degli attori in gioco, sia per comprendere al meglio le cause del problema sia per mettere in atto le politiche più efficaci nel risolverlo. Lo svolgimento di tale esercizio chiama in causa principalmente l'azione della Pubblica Amministrazione (PA da adesso) che, in effetti, svolge un ruolo estremamente rilevante, non solo perché crea il contesto legislativo all'interno del quale le imprese devono agire, ma anche in quanto si trova a dover erogare, con livelli variabili di efficienza ed efficacia, alcuni importanti servizi alle imprese stesse.

Al fine di risolvere gran parte delle problematiche sopra evidenziate fu istituito con il D.Lgs. 112/98, attuativo della Legge Bassanini (L. 59/97), lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP da adesso) quale unico ente responsabile sia della funzione di *start-up* che di quella di assistenza. Tali SUAP, proponendosi come unico *front-end* per tutte le pratiche dell'impresa, avrebbero dovuto semplificare e razionalizzare notevolmente la realizzazione di tutti gli atti necessari alla vita delle stesse, nonché svolgere contemporaneamente la funzione di promozione territoriale. Ciò sarebbe dovuto avvenire anche grazie al complesso di norme (in particolare i D.P.R. 447/98 e 440/00 e le L. 15/05, 80/05, 40/07) che sono state a più riprese approvate, aventi per oggetto la semplificazione amministrativa, e la previsione, dettata dal Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. 82/05), che impone la fornitura dei servizi anche tramite via telematica². Nel complesso si è tentato di istituire formalmente il modello basato su uno sportello unico responsabile di tutto il procedimento, sull'estensione della fornitura in via telematica dei servizi e sulla progressiva semplificazione amministrativa, che sembra in teoria quello capace di dare le risposte più incisive ai problemi evidenziati.

Se andiamo oggi a valutare le esperienze del SUAP e del ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*Information and Communication Technology*, ICT da adesso), si può correttamente parlare di una rivoluzione ancora in corso.

Infatti, per quanto riguarda la rivoluzione digitale promessa dalle innovazioni dell'ICT sembra che il processo sia ancora lontano dalla sua definitiva conclusione, essendo caratterizzato da una diffusione a "macchia di leopardo" delle tecnologie e, soprattutto, da insufficienti attività di riorganizzazione delle procedure e di coordinamento dei rapporti tra enti diversi e tra utenti e PA rispetto a quanto sarebbe richiesto per lo sfruttamento di tutte le potenzialità degli strumenti offerti dalle tecnologie in questione³.

L'analisi dell'attuazione dello sportello unico appare più articolata della precedente. Volendo sintetizzare utilizzando le parole di Bassanini, ideatore del SUAP, si può affermare che fino ad oggi "il processo di costruzione dello sportello abbia incontrato numerose criticità e si sia fermato, per così dire a mezza strada", ma anche che risulta innegabile che l'innovazione dello sportello unico introdotta a suo tempo abbia prodotto risultati positivi: minori adempimenti,

² Per una analisi dell'impatto della recente normativa in materia cfr. Spagnuolo G. (2007).

³ Per una analisi più esaustiva del fenomeno, effettuata a partire dal caso specifico del SUAP del Comune di Livorno e del progetto AIDA, cfr. Tosi F. (2009).

tempi di avvio attività e costi ridotti (Bassanini e Dente, 2007)⁴. Tali affermazioni sono confermate dai dati ad oggi disponibili. Se infatti andiamo ad osservare la diffusione dei SUAP (Tab. 1.2), si può notare come formalmente oltre tre Comuni su quattro ne abbiano previsto l'istituzione. Anche se tale quota di amministrazioni comunali è andata aumentando nell'arco temporale analizzato fino a raggiungere livelli decisamente elevati, permane ad oggi una significativa parte di enti locali che risulta inadempiente alle disposizioni di legge non avendo ancora creato il proprio sportello unico.

Tabella 1.2
PERCENTUALI DI AMMINISTRAZIONI COMUNALI CON SUAP ISTITUITO E OPERATIVO. ITALIA E TOSCANA

		2008	2002*
Percentuale di Comuni con SUAP istituito	Italia	70,6	68,9
	TOSCANA	79,4	70,4
Percentuale di Comuni con SUAP operativo	Italia	40,7	n.d.
	TOSCANA	51,6	n.d.

*stime IRPET su dati FORMEZ (2002)
Fonte: elaborazioni IRPET su dati FORMEZ

Sebbene la diffusione del SUAP sia piuttosto accentuata, non è possibile dire altrettanto a proposito della sua effettiva operatività: la tabella mostra che neanche la metà delle amministrazioni comunali ha uno sportello realmente operativo. A questo proposito la Toscana si caratterizza, se confrontata con la media italiana, per una situazione significativamente migliore. L'analisi dei tempi necessari per la conclusione dei vari atti confermano il quadro di luci ed ombre che caratterizza il contesto odierno. I pochi dati disponibili (Tab. 1.3) relativi ai tempi medi di conclusione mostrano un aumento dell'efficienza dei servizi riscontrabile solo in alcune tipologie di pratiche ed una sostanziale stabilità delle altre *performance*.

Tabella 1.3
TEMPI MEDI DI CONCLUSIONE DEI VARI ATTI DEI SUAP. ITALIA E TOSCANA

	Italia (2004)	TOSCANA (media 2003-2007)	Italia (2002)	TOSCANA (2002)
Procedimento semplificato (gg.)	73	65	71	57
Procedimento autocertificato (gg.)	39	33,7	32	33
Procedimento con VIA (gg.)	94	83,5	104	99

Fonte: FORMEZ (2002), FORMEZ (2004) in Galeone P.C. (2007), elaborazioni IRPET su dati FORMEZ

La perplessità che suscitano tali dati è tuttavia mitigata dalla duplice constatazione che si tratta di valori medi -che inglobano pertanto sia i casi più virtuosi che quelli più deficitari- e, soprattutto, che risultano inferiori ai termini previsti dai regolamenti vigenti. Sebbene il quadro complessivo non possa ancora dirsi soddisfacente, pare del tutto corretto affermare che lo sportello unico abbia sinora inciso positivamente sulle *performance* della pubblica amministrazione. Altri studi più specifici consentono infatti di apprezzare più compiutamente i vantaggi apportati dai SUAP. Il più significativo, quello di FORMEZ (2003), mostra come nei

⁴ Cfr. in proposito anche Galeone P.C. (2007).

contesti studiati l'introduzione di uno sportello unico operativo risulti correlato positivamente con *performance* della PA nettamente migliori rispetto sia a quanto rilevato precedentemente che in altri contesti privi di SUAP⁵. La seguente tabella (Tab. 1.4) mostra l'evoluzione temporale delle *performance* riscontrate nei contesti nei quali è stato creato e reso operativo lo sportello unico.

Tabella 1.4
NUMERO DI PROCEDURE, TEMPI DI INIZIO ATTIVITÀ, COSTI MONETARI (DIRETTI E INDIRETTI)

	2002	1998
Procedure precedenti e successive alla registrazione (numero)	21	21
Tempi inizio attività (settimane)	6	22
Costi diretti ed indiretti (euro)	3.516	7.700

Fonte: FORMEZ, 2003

Mettendo insieme le varie informazioni sin qui raccolte emerge un quadro ancora non del tutto nitido in merito al contributo dell'introduzione dello sportello unico. L'interpretazione più accreditata appare quella, in linea con quanto affermato da Bassanini, che gli sportelli unici abbiano apportato un contributo positivo all'efficienza del sistema, ma ancora non in maniera così netta ed estesa da incidere in maniera significativa sul quadro generale dipinto in apertura di paragrafo. Seguendo questa impostazione, una delle principali sfide che ad oggi si pongono sul tappeto riguarda la ricerca delle condizioni ottimali nelle quali gli sportelli unici possano contribuire al meglio nell'incrementare il livello di efficienza complessivo dei servizi alle imprese erogati dalla PA. Nella presente ricerca l'attenzione è focalizzata sulle modalità organizzative dello sportello -singolo o associato- e sulle implicazioni che derivano da tale scelta.

La gestione associata dello sportello unico rappresenta in molti contesti la modalità organizzativa più idonea -in virtù delle economie di scala che si possono conseguire- per rendere più efficiente o addirittura per essere in grado di istituire e rendere operativo un SUAP. Tale affermazione è confermata dai dati ad oggi disponibili. A livello nazionale, infatti, nei Comuni con una popolazione che supera i 50.000 abitanti, si rileva una percentuale di SUAP istituiti pari al 95% di cui l'80% circa operativi. In definitiva, pertanto, si rileva che ben il 76% di tali amministrazioni comunali ha uno sportello unico attivo. Se invece osserviamo la situazione dei Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti riscontriamo una presenza più contenuta, pari al 41%, che conferma che i SUAP vengono attivati e trovano le condizioni migliori per funzionare prevalentemente nei Comuni di maggiore dimensione demografica. Ciò può essere dovuto al fatto che in tali luoghi si concentra l'attività economica e quindi emerge con maggiore forza l'esigenza di rendere attiva una struttura dedicata a tali pratiche. Tuttavia, considerata anche l'obbligatorietà fissata per legge dell'istituzione del SUAP, è possibile che ciò sia anche l'effetto del fatto che i piccoli Comuni difficilmente riescono a trovare le risorse sufficienti per istituire e rendere operativo lo sportello unico. Ciò è confermato anche dai dati presentati nella tabella 1.5, che mostrano che la modalità associata è cresciuta nell'arco

⁵ La ricerca del FORMEZ (2003) mette in luce anche una positiva correlazione tra la presenza del SUAP ed il dinamismo economico. Ciò può significare la validità di una o di entrambe le seguenti affermazioni: il SUAP rendendo più efficienti i servizi alle imprese rende più competitive le imprese presenti sul territorio e facilita lo sviluppo economico locale; la già presente vivacità economica territoriale richiede con più insistenza una erogazione di servizi pubblici più efficienti spingendo la PA alla creazione dello sportello unico.

temporale considerato sino a raggiungere la netta maggioranza dei casi nel contesto italiano ed una quota ragguardevole in quello toscano.

Tabella 1.5
PERCENTUALE DI SUAP SINGOLI ED ASSOCIATI SUL TOTALE DEGLI SPORTELLI ISTITUITI. ITALIA E TOSCANA

		2008	2002*
Percentuale di SUAP singoli sul totale sportelli istituiti	Italia	28,7	30,4
	TOSCANA	57,9	59,4
Percentuale di SUAP associati sul totale sportelli istituiti	Italia	71,3	69,6
	TOSCANA	42,1	40,6

*stime IRPET su dati FORMEZ (2002)

Fonte: elaborazioni IRPET su dati FORMEZ

I dati sin qui presentati non consentono tuttavia di sapere se la gestione associata incide sulla reale operatività dello sportello unico né quali tipologie di amministrazioni comunali vi fanno prevalentemente ricorso. Tali informazioni possono essere desunte mettendo in relazione su scala nazionale la dimensione demografica del Comune, l'operatività dello sportello unico e la sua modalità organizzativa (singolo o associato). I risultati di tali operazioni mettono in luce due evidenze:

1. nel caso in cui lo sportello è associato aumenta la probabilità di essere in presenza di uno sportello unico non solo istituito ma anche operativo;
2. nei piccoli Comuni è più probabile essere in presenza di un SUAP in gestione associata.

Discutiamo tali affermazioni. La prima risulta piuttosto evidente, sia a livello regionale che ancor più nel contesto nazionale, dai dati presentati nella tabella seguente (Tab. 1.6).

Tabella 1.6
PERCENTUALE DI SUAP SINGOLI ED ASSOCIATI ATTIVI SUL RELATIVO TOTALE. ITALIA E TOSCANA

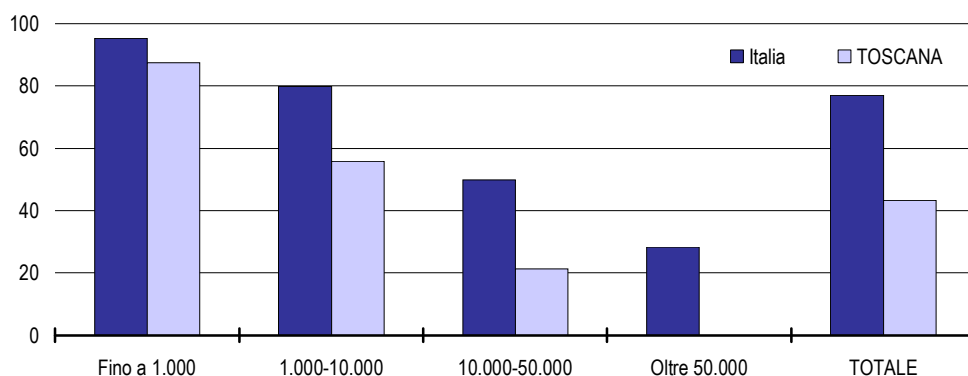
	Italia	TOSCANA
Percentuale di SUAP singoli istituiti ed operativi sul totale SUAP singoli	44,0	63,6
Percentuale di SUAP associati istituiti ed operativi sul totale SUAP associati	65,6	66,6

Fonte: elaborazioni IRPET su dati FORMEZ

Lo scarto di oltre venti punti percentuali registrato nel contesto nazionale mostra come gli sportelli associati siano più frequentemente attivi rispetto alla soluzione singola. Non così evidente appare il dato relativo alla Toscana. Tuttavia, dati più aggiornati provenienti dal Settore Affari Istituzionali della Regione Toscana testimoniano che dei 16 SUAP associati incentivati ai sensi della L.R. 40/2001 ben 15 hanno ottenuto l'esito positivo alla verifica di operatività. Tra i Comuni partecipanti a tali gestioni associate si rileva pertanto la presenza di un SUAP istituito ed operativo nel 97% circa dei casi.

La seconda affermazione si desume osservando il grafico presentato di seguito (Graf. 1.7), rappresentante l'incidenza degli sportelli unici associati sul totale degli sportelli attivi per ogni fascia di popolazione in Italia ed in Toscana.

Grafico 1.7
INCIDENZA DEGLI SPORTELLI UNICI ASSOCIATI SU QUELLI ATTIVI PER FASCIA DI POPOLAZIONE. ITALIA E TOSCANA



Fonte: elaborazioni IRPET su dati FORMEZ

In ambito nazionale si notano le elevatissime incidenze degli sportelli unici associati nei Comuni con una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, a testimonianza del fatto che nelle piccole amministrazioni comunali l'associazionismo rappresenta una via quasi obbligata per garantire operatività al SUAP.

La stessa evidenza trova conferma anche nel caso toscano seppur mitigata nella rilevanza. Al fine di favorire la comprensione, è utile precisare che l'interpretazione data dai Comuni al concetto di gestione associata può mutare anche in modo significativo da Regione a Regione, per cui è assai probabile che il dato nazionale riportato nel grafico 1.7 tenga conto della presenza di sportelli unici associati secondo modalità diverse, e presumibilmente meno impegnative, rispetto a quanto richiesto in Toscana dalla Legge Regionale n. 40 del 2001 per l'incentivazione delle gestioni associate.

La normativa toscana a questo fine richiede infatti la costituzione di una struttura unitaria, nella quale il responsabile dirige il procedimento unico ed adotta l'eventuale provvedimento finale, con competenza estesa su tutto il territorio dei Comuni associati. Sono pertanto escluse dal sostegno regionale altre forme più "leggere" di collaborazione tra Comuni, realizzate ad esempio mediante mero coordinamento o mediante condivisione di modulistica e pareri.

1.2

La struttura della ricerca

L'indagine -che mira a far luce sulle questioni esplicitate in premessa- è distinguibile da un punto di vista metodologico in una parte quantitativa, avente come obiettivo primario quello di raccogliere dati oggettivi, ed in una qualitativa, avente come interesse prioritario quello di raccogliere pareri, motivazioni, proposte e quant'altro potesse integrare e spiegare quanto raccolto nella parte quantitativa. Le due sezioni non presentano tuttavia una distinzione netta, ma anzi sono state tra loro strettamente correlate per poter coniugare al meglio l'analisi oggettiva dei dati con le considerazioni soggettive.

La ricerca è stata temporalmente suddivisa in due parti. In un primo momento agli sportelli unici associati che si sono dichiarati disponibili sono state inviate sia le domande quantitative che i questionari rivolti agli utenti da tenere presso il *front-office* per una durata non inferiore

ai due mesi. Le domande, necessarie per poter svolgere una completa ed aggiornata analisi delle caratteristiche, sono state articolate in tabelle da compilare entro un termine fissato in circa trenta giorni lavorativi. Anche se tale termine non è sempre stato rispettato, la raccolta dei dati ha avuto un esito decisamente positivo.

Per quanto riguarda i questionari rivolti agli utenti, destinati a rilevare la soddisfazione degli stessi, la distribuzione è avvenuta in contemporanea (a meno di uno scarto di pochissimi giorni) in tutti gli sportelli unici nel periodo di maggio-giugno 2008⁶. In taluni casi la distribuzione dei questionari è andata oltre i due mesi pattuiti al fine di raccogliere ulteriori testimonianze, dato che gli utenti si sono rivelati in alcuni contesti più restii di quanto atteso nel rispondere alle domande predisposte. Nonostante ciò, la raccolta di tali informazioni ha avuto anche in questo caso un esito piuttosto soddisfacente.

La seconda fase della ricerca, iniziata al momento della consegna delle tabelle debitamente compilate, ha riguardato l'intervista diretta al responsabile dello sportello unico. L'oggetto delle domande si è focalizzato sia sulla spiegazione dei dati quantitativi che su ulteriori aspetti, quali: i rapporti con le altre istituzioni, le competenze e le funzioni svolte, l'organizzazione interna, il sistema informatico. Inoltre, si è cercato di dare ampio spazio alle opinioni ed alle proposte degli intervistati al fine di estrapolare utili indicazioni sia in merito alla loro percezione dello *status quo* che relativamente alle possibili politiche che la Regione Toscana potrebbe mettere in atto nel prossimo futuro⁷. Le interviste sono state realizzate nel periodo compreso tra giugno ed ottobre 2008. La loro durata media è stata di circa 45 minuti.

1.3

Le caratteristiche del campione analizzato

Ai fini dell'indagine ci siamo rivolti all'universo degli sportelli unici associati in Toscana, che hanno ricevuto l'incentivazione per la gestione associata del servizio in questione ai sensi della Legge Regionale n. 40/2001.

La grande maggioranza di queste realtà (oltre l'80%) si è dimostrata disponibile a partecipare all'indagine, mettendosi a disposizione per la fornitura dei dati relativi alle loro *performance* e per la successiva intervista diretta. Leggermente minore -ma comunque soddisfacente- è stata invece la numerosità degli sportelli unici che si sono resi disponibili alla somministrazione del questionario agli utenti: oltre il 50% del totale.

Nella tabella seguente (Tab. 1.8) è riportato l'elenco degli sportelli unici associati incentivati nell'anno 2007 ai sensi della Legge Regionale n. 40/2001, le amministrazioni comunali partecipanti a tali gestioni associate e l'indicazione relativa alla partecipazione alle due parti dell'indagine.

Per descrivere le caratteristiche principali dei SUAP associati, il primo aspetto da osservare nel seguente cartogramma (Fig. 1.9) è la loro collocazione geografica sul territorio toscano.

⁶ Una copia del questionario rivolto agli utenti è riportata in appendice.

⁷ Una sintesi delle domande rivolte ai responsabili degli sportelli unici è riportata in appendice.

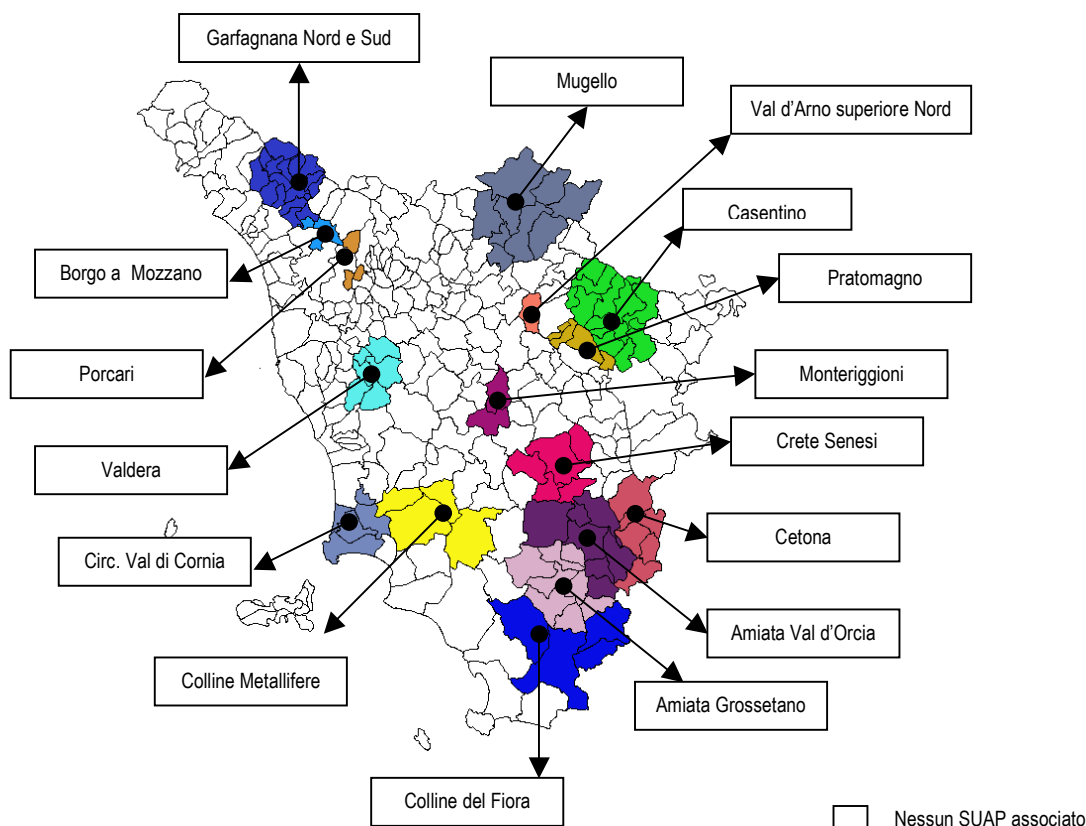
Tabella 1.8
SPORTELLI UNICI ASSOCIATI INCENTIVATI DALLA L.R. 40/2001 NEL 2007

Livello Ottimale	Ente responsabile del SUAP	Comuni associati	N. di Comuni associati	Partecipa all'indagine?	
				Intervista	Questionario utenti
Valdera	Consorzio Alta Valdera	Capannoli, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli, Terricciola	6	SI	NO
Valdarno Superiore Nord	Comune di Rignano sull'Arno	Rignano sull'Arno, Incisa sull'Arno	2	SI	NO
Siena ⁸	Comune di Monteriggioni	Monteriggioni, Castellina in Chianti	2	SI	SI
Pratomagno	Comunità Montana Pratomagno	Castelfranco di Sopra, Castiglion Fibocchi, Loro Ciuffenna, Pian di Scò	4	SI	SI
Mugello	Comunità Montana Mugello	Barberino Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio	9	SI	SI
Media Valle del Serchio	Comune Borgo a Mozzano	Borgo a Mozzano, Fabbriecce di Vallico	2	SI	SI
Garfagnana Nord; Garfagnana Sud	Comunità Montana Garfagnana	Camporgiano, Careggine, Castelnuovo Garfagnana, Castiglione Garfagnana, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano Garfagnana, Sillano, Vagli Sotto, Vergemoli, Villa Collemandina	16	SI	SI
Colline Metallifere	Comunità Montana Colline Metallifere	Massa Marittima, Montieri, Monterotondo Marittimo, Roccastrada	4	SI	NO
Circondario Val di Cornia	Circondario Val di Cornia	Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo, Suvereto, Sassetta	5	SI	SI
Cetona	Comunità Montana del Cetona	Montepulciano, Chianciano Terme, Chiusi, Sarteano, Cetona, San Casciano dei Bagni	6	SI	Hanno svolto una loro rilevazione
Casentino	Comunità Montana Casentino	Bibbiena, Chiusi della Verna, Chitignano, Castel San Niccolò, Castel Focognano, Pratovecchio, Stia, Montemignaio, Poppi, Talla, Ortignano Raggiolo, Subbiano, Capolona	13	SI	NO
Amiata Val d'Orcia	Comunità Montana Amiata Val d'Orcia (Amiata Senese)	Abbadia San Salvatore, Castiglion d'Orcia, Montalcino, Piancastagnaio, Pienza, Radicofani, San Quirico d'Orcia	7	SI	NO
Amiata Grossetano	Comunità Montana Amiata Grossetano (Monte Amiata Zoan II)	Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano	8	SI	SI
Crete Senesi	Comune di Monteroni d'Arbia	Asciano, Buonconvento, Monteroni d'Arbia, Rapolano Terme, San Giovanni d'Asso	5	NO	NO
Colline del Fiora	Comunità Montana Colline del Fiora	Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano	4	NO	NO
Area Lucchese Est	Comune di Porcari	Porcari, Montecatini, Villa Basilica	3	NO	NO

Fonte: IRPET

⁸ Il Comune di Monteriggioni appartiene al livello ottimale denominato "Siena". La gestione associata del SUAP tuttavia non è coerente con tale ambito territoriale in quanto coinvolge anche Castellina in Chianti che è inserita nel livello ottimale "Chianti Senese".

Figura 1.9
COLLOCAZIONE GEOGRAFICA DEI SUAP ASSOCIATI IN TOSCANA



Fonte: IRPET

Si può notare come la gestione associata dello sportello unico sia una realtà diffusa in maniera piuttosto omogenea all'interno della Regione, con una certa accentuazione del fenomeno nella parte meridionale corrispondente alle aree del grossetano e del senese. L'estensione geografica è solitamente piuttosto consistente se si eccettuano alcune realtà quali Borgo a Mozzano, Porcari, Rignano e Monteriggioni che rappresentano esperienze nate solo da pochi anni ed in procinto di ampliare la propria estensione ad ulteriori Comuni limitrofi. Un dato interessante da notare riguarda lo sportello associato del livello ottimale Area Lucchese Est, gestito dal Comune di Porcari, che non presenta continuità territoriale con le altre amministrazioni comunali partecipanti.

Al fine di poter descrivere in maniera più puntuale le caratteristiche dei SUAP che hanno partecipato all'indagine, sono riportati nella tabella seguente alcuni indicatori che risulteranno particolarmente significativi nell'analisi che seguirà nei successivi paragrafi. Tali indicatori riguardano numerosi aspetti inerenti alla struttura del SUAP stesso ed alle caratteristiche economico-territoriali del contesto nel quale è chiamato ad operare. La loro scelta è stata effettuata sulla base di alcune ipotesi di lavoro che sono elencate di seguito accanto alla relativa spiegazione dell'indicatore. Scendendo nel dettaglio:

- ✓ l'indicazione relativa al numero dei Comuni già dotati di un proprio SUAP, prima della costituzione della forma associativa attuale, ha l'obiettivo di verificare la capacità della gestione associata di istituire un servizio dove prima non era presente;
- ✓ l'anno di creazione del SUAP associato vuol essere un indicatore che stima il grado di "maturità" della gestione, ipotizzando che all'aumentare del numero di anni di vita migliorino le *performance* dello sportello in virtù di un'organizzazione sempre più rispondente alle necessità;
- ✓ i tre indicatori relativi alla dimensione -numero comuni associati, popolazione, estensione territoriale- hanno l'intento di evidenziare se sono presenti dei vantaggi (in particolare il conseguimento di economie di scala) o degli svantaggi (ad esempio difficoltà logistiche ed organizzative) all'aumentare della scala;
- ✓ i tre indicatori economico-finanziari relativi alla struttura economico-produttiva presente nel territorio di competenza del SUAP -gettito IRAP procapite, imprese per residente, percentuale di imprese fino a tre addetti- hanno l'obiettivo di stimare il grado di vivacità economica e la composizione del sistema produttivo, supponendo che all'aumentare del grado di attività della numerosità delle imprese (in particolare quelle di piccolissima dimensione) sia maggiore il carico di lavoro dello sportello unico.

Tutte queste ipotesi costituiscono la base di partenza della ricerca. L'analisi dei dati e lo studio del legame tra le *performance* degli sportelli unici e le variabili elencate consentirà a posteriori di mostrare quali verranno confermate o smentite, oltre a fornire elementi utili per rispondere ai quesiti elencati in premessa.

Nella tabella seguente (Tab. 1.10) sono riportate le variabili relative ad ognuno dei SUAP associati partecipanti all'indagine.

Tabella 1.10
CARATTERISTICHE DEGLI SPORTELLI UNICI ASSOCIATI PARTECIPANTI ALL'INDAGINE

SUAP	Pres. dello sportello unico prima della gest. associata	Anno di creazione del SUAP associato	Comuni partecipanti (n.)	Popolazione 2007	Estensione territoriale (kmq)	Gettito IRAP p.c. (2005) (€)	Imprese per abitante (2005) (n.)	Incidenza imprese fino a tre addetti (2005) (%)
Consorzio Alta Valdera	NO	2001	6	22.160	367,18	201	7,39	87,16
Comune di Rignano sull'Arno	NO	2002	2	14.218	80,73	206	6,47	86,11
Comune di Monteriggioni	In un Comune	2007	2	11.264	198,94	670	9,44	76,02
Comunità Montana Pratomagno	NO	2003	4	16.612	168,52	229	7,54	81,44
Comunità Montana Mugello	NO	1999	9	61.837	1126,72	242	7,09	80,09
Comune Borgo a Mozzano	In un Comune	2005	2	7.840	87,94	493	7,89	80
Comunità Montana Garfagnana	In tre Comuni	2005	16	29.137	533,77	155	6,18	82,72
Comunità Montana Colline Metallifere	NO	2003	4	20.648	778,94	118	5,96	85,05
Circondario Val di Cornia	NO	2007	5	57.778	366,22	232	6,86	81,58
Comunità Montana del Cetona	NO	2002	6	39.651	490,48	228	9,45	81,58
Comunità Montana Casentino	NO	2001	13	47.617	826,7	303	7,82	79,93
Comunità Montana Amiata Val d'Orcia (Amiata Senese)	NO	2003	7	24.426	797,24	277	8,64	79,12
Comunità Montana Amiata Grossetano (Monte Amiata Zona II)	NO	2002	8	19.281	706,39	142	6,73	84,4

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ASIA, MAGDA, Ministero Economia e Finanze

Una sintetica analisi d'insieme della tabella mostra che esistono significative differenze tra i SUAP associati in Toscana che hanno partecipato all'indagine. Questo è vero per ogni indicatore considerato: la numerosità dei Comuni varia tra un minimo di 2 ad un massimo di 16, lasciando presumere notevoli differenze nelle modalità di coordinamento degli enti associati; la popolazione sottesa varia tra 8.000 ed oltre 61.000 abitanti, mostrando che i vari SUAP sono chiamati a soddisfare bacini di utenti molto diversi tra loro; il territorio gestito va dagli 80 kmq del SUAP di Rignano-Incisa agli oltre 1.100 di quello del Mugello, lasciando prevedere differenti difficoltà di organizzazione; gli indicatori economici mutano significativamente e preludono ad una differenziazione quali-quantitativa nella mole di lavoro che ricade sul SUAP.

Sintetizzando quanto osservato si può affermare che le realtà analizzate, pur essendo tutte accomunate dalla stessa finalità -quella di gestire in maniera unitaria il servizio per poter conseguire un grado di efficienza più elevato- non sono affatto simili rispetto alle caratteristiche richiamate poc'anzi. In altri termini -rispondendo così alla prima domanda posta nella premessa- non è ad oggi possibile definire un *identikit* dello sportello unico associato in Toscana. Tale evidenza, se da una parte rende più difficoltosa l'analisi, dall'altra dà lo spunto per poter approfondire lo studio dell'efficienza dei vari sportelli mettendo in relazione quest'ultima con le diverse caratteristiche, al fine di riscontrare -se esistono- alcune regolarità che potranno essere di grande utilità nell'orientare le future politiche regionali. Tale operazione sarà effettuata nel paragrafo successivo.

Prima di procedere oltre è interessante notare che la tabella offre uno spunto per riflettere in merito anche alla terza domanda posta in premessa, quella relativa alla presenza o meno di un "valore aggiunto" derivante dalla gestione associata del servizio. Nella prima colonna è infatti possibile notare che degli 84 Comuni interessati da gestione associata solo 5 avevano già attivato uno sportello unico. Tale osservazione, integrata con quanto rilevato nelle interviste dirette al responsabile dello sportello unico che vedremo in seguito, consente di affermare che l'associazionismo ha avuto un ruolo determinante nel creare un servizio dove prima era assente. Inoltre, tale constatazione risulta in linea con quanto rilevato in ambito nazionale, dato che le amministrazioni partecipanti a gestione associata hanno tutti una dimensione medio-piccola: oltre il 90% di essi ha infatti meno di 10.000 abitanti.

2. LE PERFORMANCE DEI SUAP ASSOCIATI

2.1 Le attività

Al fine di migliorare la conoscenza sui SUAP oggetto di analisi, si è proceduto a raccogliere informazioni in merito alla quantità ed alla qualità delle attività svolte nel periodo amministrativo disponibile più recente, ossia l'anno solare 2007. Il dettaglio di tali informazioni per ogni sportello riguarda:

- ✓ il volume delle pratiche presentate, concluse e verificate;
- ✓ il numero e la tipologia degli utenti che si sono rivolti allo sportello;
- ✓ i settori produttivi oggetto delle domande;
- ✓ i tempi di svolgimento.

Si tratta di informazioni quantitative, con l'eccezione delle considerazioni in merito ai tempi di svolgimento delle pratiche. A questo proposito, infatti, si è proceduto a chiedere ai vari sportelli i tempi -effettivi e previsti per legge o concordati in altra sede- relativi alle pratiche svolte più frequentemente. Il motivo di ciò riguarda il fatto che ogni SUAP tende a specializzarsi nelle procedure burocratiche maggiormente richieste dal sistema economico nel quale è inserito. Sarebbe pertanto risultato fuorviante comparare tra loro l'efficacia dei vari SUAP (stimata in questo caso dalla capacità di rispettare i tempi previsti) sulla base di attività che non rivestono la medesima importanza in tutti i contesti considerati. Molto più interessante è invece andare ad analizzare qualitativamente tali risultati che, anche se non consentono una comparazione puntuale, fanno emergere informazioni estremamente significative.

Nella tabella seguente (Tab. 2.1) si possono osservare le numerosità delle pratiche presentate e concluse in ogni SUAP che ha partecipato alla nostra indagine.

Tabella 2.1
PRATICHE PRESENTATE E CONCLUSE NEI SUAP ASSOCIATI. 2007

SUAP	Presentate	Concluse
Consorzio Alta Valdera	561	537
Comune Rignano sull'Arno	125	103
Comune Monteriggioni*	300	246
C.M. Pratomagno	337	265
C.M. Mugello	595	476
Comune Borgo a Mozzano	202	188
C.M. Garfagnana	339	339
C.M. Colline Metallifere	558	518
Circondario Val di Cornia	56	50
C.M. Cetona**	939	n.d.
C.M. Casentino	958	n.d.
C.M. Amiata Val d'Orcia	735	556
C.M. Amiata Grossetano	417	370
MEDIA	471	332

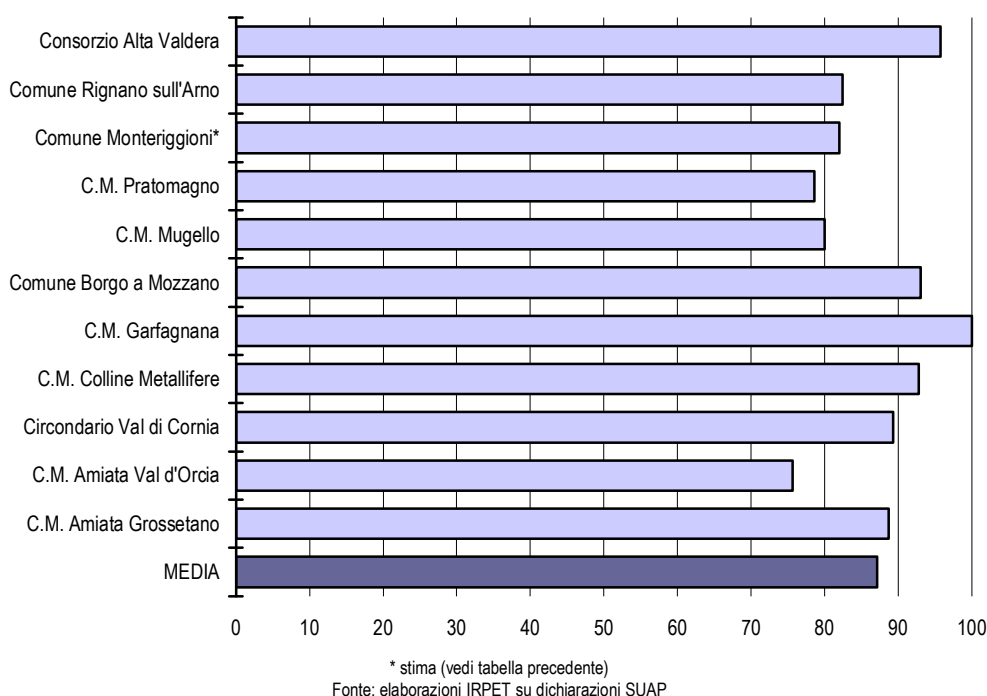
* stima IRPET su dati SUAP. Nel 2007 è stata avviata la gestione associata del servizio, prima presente solo nel Comune di Monteriggioni. Per avere un dato confrontabile con gli altri si è ipotizzato che anche negli altri mesi dell'anno fossero presentate e concluse la stessa numerosità di pratiche osservate nel periodo nel quale la gestione associata era attiva (novembre-dicembre 2007);

** escluso Ufficio Attività Produttive Associato (UAPA)⁹
Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

⁹ L'Ufficio Attività Produttive Associato (UAPA) si occupa delle procedure inerenti agli impianti produttivi non rientranti nelle competenze del SUAP.

Per approfondire l'analisi, è utile ricorrere ad un indicatore che misuri l'efficacia dell'azione di ogni sportello unico analizzato. Tale indicatore, costruito rapportando le pratiche concluse a quelle presentate (rappresentato nel seguente grafico 2.2), può essere infatti interpretato come una stima dell'efficacia delle prestazioni, ossia come la capacità di uno sportello unico di far fronte alle istanze presentate dagli utenti nell'anno preso in considerazione¹⁰. In realtà tale approccio presuppone una cautela molto accentuata, dettata dai seguenti fattori. Innanzitutto, il periodo di riferimento è del tutto arbitrario e non necessariamente coincidente con quello più idoneo per una operazione del genere, visto che alcuni SUAP potrebbero avere -in virtù della struttura produttiva presente sul territorio- una mole di lavoro più accentuata negli ultimi mesi dell'anno facendo così rilevare molte pratiche ancora da concludere solo perché presentate sul finire del periodo. Inoltre, la differenza tra le pratiche presentate è piuttosto accentuata da un contesto all'altro rendendo più eterogenee le prestazioni richieste allo sportello unico.

Grafico 2.2
INCIDENZA PERCENTUALE DELLE PRATICHE CONCLUSE SU QUELLE PRESENTATE NEI SUAP ASSOCIATI



Seguendo l'interpretazione dell'indicatore "pratiche concluse su presentate" come una stima dell'efficacia, gli sportelli unici associati toscani mostrano un valore medio piuttosto soddisfacente, associato tuttavia ad una variabilità delle prestazioni di entità non trascurabile.

Proseguendo nella descrizione dei dati raccolti, si riportano nella seguente tabella (Tab. 2.3) le incidenze percentuali sul totale, distinti per tipologia di impresa di appartenenza, di utenti che si sono rivolti allo sportello unico nell'anno solare 2007.

¹⁰ L'indicatore non è invece interpretabile come una stima dell'efficienza in quanto quest'ultima, come noto, è data dal rapporto tra il risultato raggiunto e gli sforzi profusi per conseguirlo.

Tabella 2.3
INCIDENZA PERCENTUALE DEGLI UTENTI DISTINTI PER CONDIZIONE PROFESSIONALE

	Libero professionista	Dipendente piccola impresa	Dipendente media impresa	Dipendente grande impresa	Dipendente associazione di imprese	Altro	TOTALE
Consorzio Alta Valdera	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Comune Rignano sull'Arno	32	61	2	0	5	0	100
Comune Monteriggioni	50	28	0	0	22	0	100
C.M. Pratomagno	27	65	1	0	7	0	100
C.M. Mugello	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Comune Borgo a Mozzano	74	5	0	0	2	19	100
C.M. Garfagnana	41	40	12	7	0	0	100
C.M. Colline Metallifere*	50	15	0	0	35	0	100
Circondario Val di Cornia	75	9	0	14	0	2	100
C.M. Cetona	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
C.M. Casentino	77	20	0	0	3	0	100
C.M. Amiata Val d'Orcia	100	0	0	0	0	0	100
C.M. Amiata Grossetano	16	47	6	4	20	7	100
MEDIA	54	29	2	3	9	3	100

* Stima

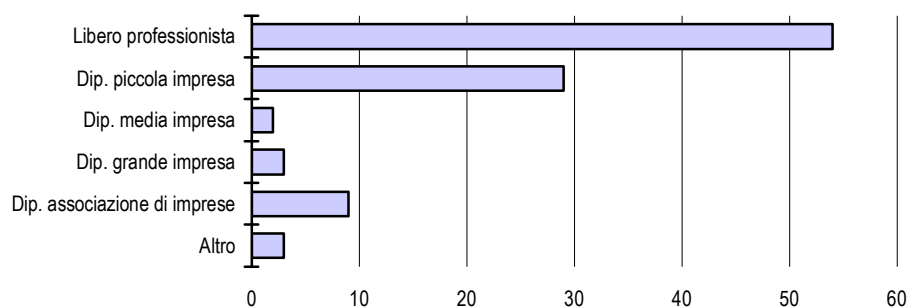
Nota: si considera "piccola" un'impresa con meno di 10 addetti, "media" quella con un numero di addetti tra 10 e 50, "grande" quella con più di 50 addetti.

Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

La ripartizione per SUAP mostra una certa variabilità della condizione professionale degli utenti. Ciò è dovuto alla diversità della struttura del sistema economico locale, che a sua volta dipende dal modello di sviluppo seguito dal territorio di riferimento.

Analizzando i valori medi toscani, che sono rappresentati nel seguente grafico (Graf. 2.4), si nota facilmente la grande incidenza dei liberi professionisti e delle piccole aziende, oltre ad una presenza non trascurabile delle associazioni di imprese.

Grafico 2.4
INCIDENZA PERCENTUALE DEGLI UTENTI DISTINTI PER CONDIZIONE PROFESSIONALE
Media SUAP associati toscani

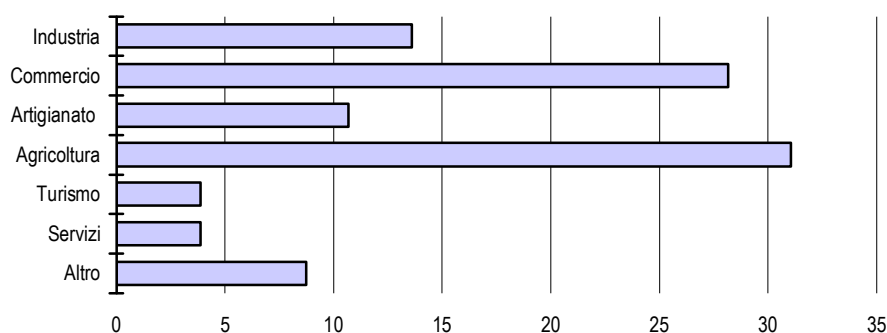


Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

L'elevata incidenza dei liberi professionisti conferma l'impressione che molte imprese si rivolgono a tali figure professionali per poter svolgere le pratiche di competenza del SUAP. Naturalmente è difficile risalire alla tipologia di impresa che viene rappresentata, elemento che consentirebbe di evidenziare quelli che sono i reali utenti degli sportelli unici associati. Una indicazione in merito può essere tuttavia ottenuta confrontando il grafico appena presentato con i

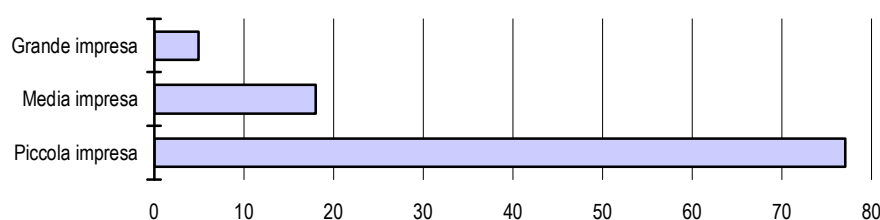
seguenti (Graff. 2.5 e 2.6), che rappresentano le risposte ad una apposita domanda contenuta nel questionario sottoposto agli utenti. In questa si chiedeva di specificare di quale categoria di impresa fosse “portatore di interesse” l’utente intervistato. Il primo grafico (Graf. 2.5) evidenzia il settore di appartenenza mentre il secondo (Graf. 2.6) la dimensione dell’impresa rappresentata.

Grafico 2.5
SETTORE DELL'IMPRESA RAPPRESENTATA DAGLI UTENTI DEI SUAP ANALIZZATI
Incidenza percentuale sul totale delle risposte pervenute



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Grafico 2.6
DIMENSIONE DELL'IMPRESA RAPPRESENTATA DAGLI UTENTI DEI SUAP ANALIZZATI
Incidenza percentuale sul totale delle risposte pervenute



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Si nota la forte incidenza dei settori agricoltura e commercio, mentre per quanto riguarda la tipologia di azienda si può osservare la netta prevalenza della piccola impresa.

Sulla base di quanto discusso in precedenza, è ipotizzabile che la varietà delle domande rivolte agli sportelli unici rifletta la struttura del sistema produttivo presente in quel contesto territoriale. È parimenti intuitivo che lo sportello unico tenderà a specializzarsi proprio in quelle pratiche che più frequentemente si trova a dover gestire. Per avere una stima del diverso contesto in cui sono chiamati a muoversi i SUAP oggetto di analisi e nel quale sono chiamati a specializzarsi, si riporta la ripartizione per settore produttivo delle domande rivolte agli sportelli unici (Tab. 2.7)¹¹.

¹¹ La media per settore differisce dai dati rappresentati nel grafico 2.5, in quanto quest’ultima è basata su dati provenienti dalla rilevazione sulla soddisfazione degli utenti realizzata mediante la somministrazione di un apposito questionario (cfr. appendice 2). Tale rilevazione, come già precisato, è stata realizzata in 7 dei 13 SUAP associati che hanno partecipato alla ricerca inviando i dati richiesti -sui quali è basata la tabella 2.7- e concedendo l’intervista con il responsabile.

Tabella 2.7
RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER SETTORE PRODUTTIVO OGGETTO DELLE DOMANDE INOLTRATE AI SUAP

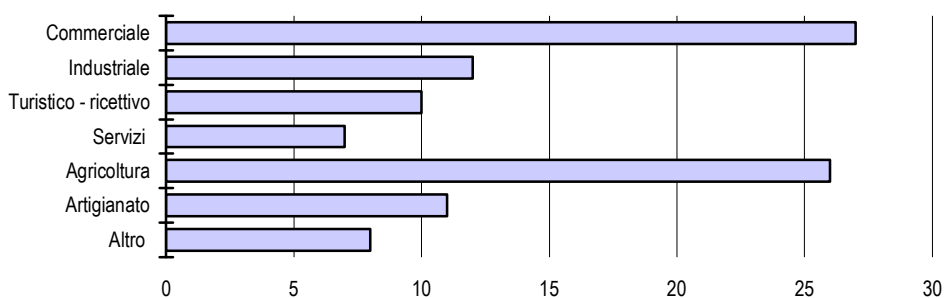
	Commerciale	Industriale	Turistico - ricettivo	Servizi	Agricoltura	Artigianato	Altro	TOTALE
Consorzio Alta Valdera	11	17	7	3	0	0	61	100
Comune Rignano sull'Arno	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Comune Monteriggioni*	39	41	6	3	8	3	0	100
C.M. Pratomagno*	33	17	21	9	14	6	1	100
C.M. Mugello*	25	13	4	16	29	12	1	100
Comune Borgo a Mozzano*	38	30	2	2	20	8	1	100
C.M. Garfagnana	22	17	6	14	20	21	0	100
C.M. Colline Metallifere*	15	11	28	1	31	12	1	100
Circondario Val di Cornia	14	25	21	32	7	0	0	100
C.M. Cetona	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
C.M. Casentino*	39	8	1	8	31	12	1	100
C.M. Amiata Val d'Orcia	22	1	18	0	48	9	2	100
C.M. Amiata Grossetano	33	2	6	7	32	19	1	100
MEDIA	27	12	10	7	26	11	8	100

* i dati relativi alle voci agricoltura, artigianato e altro sono frutto di stime IRPET
Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Il commento della precedente tabella 2.3 richiamava il diverso modello di sviluppo dei vari ambiti territoriali quale causa della diversità degli utenti che si presentano allo sportello unico. I dati presentati nella tabella appena mostrata consentono di chiarire ulteriormente la diversità dell'entità e del tipo di sviluppo che ogni territorio presenta¹².

Volendo adesso effettuare una considerazione di carattere generale, si rappresentano nel seguente grafico (Graf. 2.8) le incidenze medie sul totale dei vari settori produttivi.

Grafico 2.8
RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER SETTORE PRODUTTIVO OGGETTO DELLE DOMANDE INOLTRATE AI SUAP
Media SUAP associati toscani



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Si nota, in linea con quanto emerso dal grafico relativo al settore di appartenenza degli utenti, che le più alte incidenze sono relative ai settori agricoltura e commerciale. A notevole distanza si pongono i settori industriali, artigianali e turistici-ricettivi. Meno rilevante è invece il settore dei servizi, nonostante esso stia assumendo un peso sempre più preponderante

¹² Per una analisi dei diversi modelli di sviluppo dei territori gestiti dai vari sportelli unici cfr. il § 2.5.

nell'economia regionale¹³. Non appare infine trascurabile la voce "altro", a testimonianza del fatto che una quota di pratiche sfuggono alla tradizionale suddivisione in classi¹⁴.

Ritornando per un attimo sulla tabella 2.7, è interessante notare, che ogni SUAP è chiamato a specializzarsi, in genere, nelle pratiche di un paio di settori produttivi. Sono infatti piuttosto rari gli sportelli che presentano per ogni settore percentuali simili tra loro. Se a questa osservazione si sommano le constatazioni secondo le quali le specializzazioni sono talvolta piuttosto nette e, soprattutto, diverse tra loro, si giunge ad affermare che per poter analizzare correttamente le prestazioni dei vari SUAP è opportuno tenere in considerazione che spesso si muovono in contesti e svolgono delle mansioni differenti tra loro. Questa conclusione, accennata anche in precedenza, è stata il motivo che ci ha portato a non rilevare quantitativamente i tempi di svolgimento delle pratiche e la capacità di rispettare quelli concordati, ma di valutarli da un punto di vista qualitativo. Nella tabella seguente (Tab. 2.9) sono infatti riportate le considerazioni relative ai tempi di svolgimento delle pratiche. Per una analisi sui motivi dei ritardi si veda invece il § 2.6.

Tabella 2.9
CONSIDERAZIONI RELATIVE AI TEMPI DI SVOLGIMENTO DELLE PRATICHE PER OGNI SUAP ASSOCIATI OGGETTO DI INDAGINE

SUAP	Analisi dei tempi di svolgimento delle pratiche
Consorzio Alta Valdera	Sugli atti relativi a DIA il tempo di realizzazione è immediato come previsto. Sugli altri atti (procedimento semplificato e autocertificato, apertura agriturismo, comunicazione apertura esercizio commerciale di vicinato) il ritardo medio sui tempi previsti da legge o concordati è del 58,8%.
Comune di Rignano sull'Arno	Rispetto dei tempi previsti per legge o concordati.
Comune di Monteriggioni	Sugli atti relativi a DIA il tempo medio viene ridotto del 50% rispetto a quanto concordato (da 30 a 15 gg.); sulle autorizzazioni i tempi sono ridotti del 5,6%; sui permessi a costruire sono maggiori, in media, dell'8,3%.
C.M. Pratomagno	Sugli atti relativi a DIA il tempo di realizzazione è, in media, ridotto del 18,4%. Per quanto riguarda i pareri, i tempi sono minori del 28,9% rispetto a quanto previsto. Nel caso delle autorizzazioni edilizie, invece, i tempi sono maggiori del 22,2%.
C.M. Mugello	I tempi sono superiori per le autorizzazioni, i permessi a costruire, le certificazioni per la prevenzione incendi; sono in linea con quanto previsto per le DIA ed il rilascio di tesserini per le professioni turistiche; sono inferiori per le autorizzazioni agrituristiche.
Comune di Borgo a Mozzano	I tempi sono inferiori dell'11,2% per gli atti inerenti all'art. 4 e 6 del DPR 447/98. Sono invece superiori del 6,6% per quanto riguarda il rilascio dei permessi a costruire.
C.M. Garfagnana	Sia gli atti relativi a DIA che a comunicazioni hanno tempi medi in linea con quanto previsto. Nel caso delle autorizzazioni i tempi sono ridotti del 55,6%.
C.M. Colline Metallifere	L'unico dato disponibile è quello relativo alle autorizzazioni, che prevedono una riduzione dei tempi rispetto a quanto previsto del 57,8%.
Circondario Val di Cornia	L'unico dato disponibile è quello relativo alle autorizzazioni, che prevedono una riduzione dei tempi rispetto a quanto previsto del 33,4%.
C.M. Cetona	È disponibile solo una rilevazione campionaria su alcune pratiche che consentono di individuare intorno ai 59 giorni la durata media di una pratica. Di tale tempo, 37,5 giorni (63,6%) sono assorbiti dagli enti terzi mentre solo 21,5 (36,4%) dal SUAP. Nel dettaglio, tenendo tuttavia presente che ciò non ha rilevanza statistica, si segnala che le pratiche inerenti all'attività agrituristica hanno una durata media di 41,25 giorni, quelle con DIA 43 giorni, le autorizzazioni 145 giorni, i permessi a costruire 77 giorni.
C.M. Casentino	I dati significativi sono relativi ai permessi a costruire ed agli accertamenti di conformità edilizia, per i quali i tempi sono ridotti del 16,7%, ed i pareri AUSL che vedono i relativi tempi ridursi del 33,3% rispetto a quanto previsto.
C.M. Amiata Val d'Orcia	Gli atti relativi a DIA vedono un ritardo del 225% rispetto a quanto previsto. Le autorizzazioni hanno invece dei tempi ridotti del 22,3%.
C.M. Amiata Grossetano	Gli atti relativi a DIA hanno dei tempi in linea con quanto previsto, mentre le autorizzazioni hanno una durata ridotta del 50% rispetto a quanto previsto.

Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

¹³ La terziarizzazione dell'economia toscana, ossia la crescente importanza del settore dei servizi, è un fenomeno in atto già da molti anni. Il peso del settore terziario si attesta oggi, a prezzi correnti, a circa il 70% dell'economia toscana (cfr. in proposito Casini Benvenuti S. et altri (2005)).

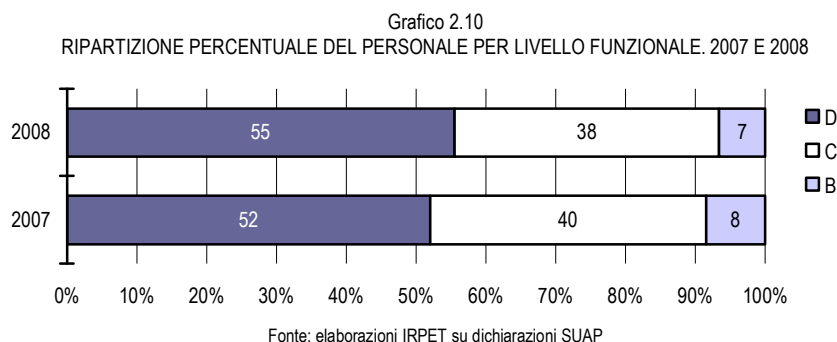
¹⁴ È tuttavia opportuno notare che la rilevanza della voce "altro" è significativa solo nel Consorzio Alta Valdera, che aumenta nettamente il corrispondente valore medio regionale.

L'analisi di questi sintetici resoconti lascia trasparire un generale recupero di efficienza dei SUAP analizzati. È infatti frequente osservare non solo il rispetto dei tempi ma addirittura lo svolgimento delle pratiche in un lasso temporale minore -talvolta in maniera significativa- rispetto a quanto previsto dalle normative. Si rilevano risultati assai positivi sia per quanto riguarda le attività connesse alle DIA sia per il rilascio delle autorizzazioni. In merito invece al settore produttivo oggetto di domanda i dati non consentono né di escludere né di avvalorare l'ipotesi che i vari sportelli ottengano risultati migliori nei settori dai quali proviene il numero maggiore di pratiche.

2.2 Il personale

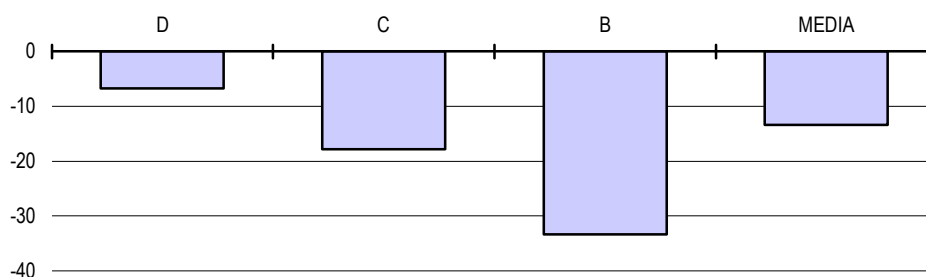
L'erogazione dei servizi alle imprese è una mansione ad alta intensità di lavoro, nel senso che -come avremo modo di osservare in seguito- l'importanza delle relazioni personali e l'incidenza sulle *performance* complessive degli addetti tutt'oggi prevalgono sul contributo fornito dal capitale investito. Pertanto, il personale rappresenta il volano principale per l'incremento dell'efficienza e dell'efficacia complessiva degli sportelli: è infatti intuitivo che addetti più qualificati e più specializzati riusciranno ad erogare servizi migliori agli utenti.

L'analisi descrittiva consente di notare immediatamente la bassa numerosità degli addetti allo sportello unico: i SUAP analizzati avevano in media 2,7 unità nel 2007, scese a 2,4 nel 2008¹⁵. Nel periodo preso in considerazione si è pertanto assistito ad una contrazione del personale. Scendendo nel dettaglio della qualifica funzionale, i seguenti grafici mostrano la ripartizione percentuale del personale tra i tre livelli funzionali (D, C, B) per il 2007 e per il 2008 (Graf. 2.10), e la variazione percentuale sull'anno precedente intervenuta nella dotazione di personale per ogni qualifica funzionale (Graf. 2.11).



¹⁵ L'insufficienza del personale rispetto alle mansioni che lo sportello unico è chiamato ad effettuare è un tema più volte sollevato dai responsabili dei SUAP durante le interviste dirette, sebbene nel complesso non sia ritenuto il principale ambito critico. Cfr. in proposito il § 2.6.

Grafico 2.11
VARIAZIONE PERCENTUALE INTERVENUTA TRA IL 2007 ED IL 2008 NELLA DOTAZIONE DI PERSONALE PER OGNI LIVELLO FUNZIONALE

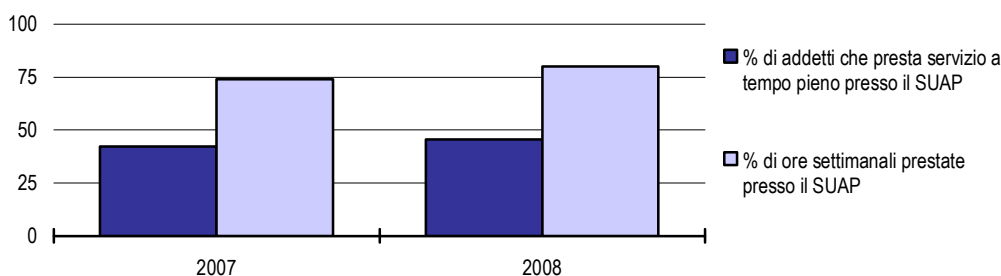


Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Si nota come la qualifica funzionale maggiormente diffusa sia la D, seguita dalla C e, a distanza, dalla B. Se osserviamo congiuntamente i due grafici, si nota che la qualifica D ha subito un ampliamento percentuale a discapito in parte della C e più marcatamente della B. La conclusione che se ne può trarre è che i SUAP associati si vanno caratterizzando per una incidenza della qualifica funzionale D sempre più marcata. Poiché a tale livello è possibile giungere solo con un titolo di studio elevato -la laurea- o con anni di esperienza nella mansione, si può affermare che tali sportelli stanno diventando progressivamente più qualificati.

Uno degli aspetti che caratterizza il SUAP è l'elevata incidenza di personale che non si dedica esclusivamente allo sportello unico, ma svolge anche altre mansioni presso l'ente di appartenenza. Se andiamo ad analizzare la percentuale di addetti che presta servizio a tempo pieno presso lo sportello unico nei due anni considerati rapportato al totale del personale (Graf. 2.12), si nota un leggero aumento. Quest'ultimo è imputabile alla diminuzione della numerosità del personale, che è andata ad incidere in maniera relativamente maggiore su coloro che prestavano servizio allo sportello in maniera non esclusiva.

Grafico 2.12
PERCENTUALE DI ADDETTI CHE PRESTA SERVIZIO A TEMPO PIENO PRESSO IL SUAP E PERCENTUALE DI ORE SETTIMANALI LAVORATE PRESSO LO SPORTELLLO UNICO



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

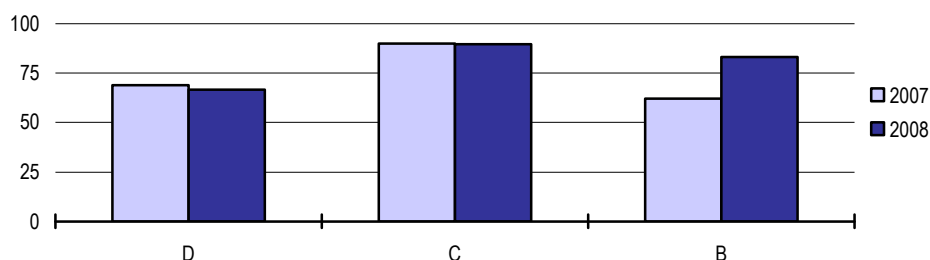
Il valore assoluto dell'indicatore calcolato mostra che neanche la metà dei funzionari dello sportello unico si dedicano esclusivamente a tali mansioni. Tale evidenza non rappresenta certo un fattore di positività, essendo ipotizzabile che ciò generi ripercussioni negative sulla specializzazione complessiva del personale. Le considerazioni inerenti al tempo medio

settimanale dedicato da una unità di personale allo sportello unico, calcolato in percentuale alle ore totali, non si discostano eccessivamente da quanto appena rilevato. Si nota infatti un leggero aumento rispetto all'anno 2007 che è conseguenza delle considerazioni poc'anzi effettuate. Nel complesso, tuttavia, il valore assoluto dell'indicatore mostra che, in media, il personale dedica una quota piuttosto ampia del tempo settimanale alle attività dello sportello unico.

Mettendo insieme le informazioni desunte dai grafici sinora presentati, emerge un quadro complessivo caratterizzato da una diminuzione della numerosità del personale -in particolare quello con qualifiche più basse- alla quale si contrappone una maggiore presenza media settimanale degli addetti assegnati allo sportello unico.

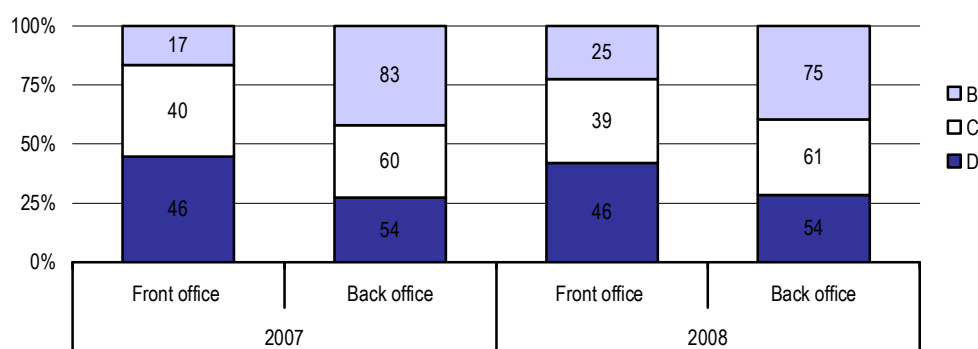
Al quadro descritto mancano ancora le informazioni relative alla tipologia di impiego del personale. Nei grafici seguenti (Graff. 2.13 e 2.14) si riportano pertanto le percentuali di tempo sul totale settimanale destinato al SUAP e, di questo, la ripartizione tra *front-office* e *back-office* per ogni qualifica funzionale. Anche in questo caso si è analizzata sia la situazione relativa al 2007 che quella al 2008.

Grafico 2.13
PERCENTUALE DI TEMPO SETTIMANALE LAVORATO PRESSO IL SUAP DA OGNI QUALIFICA FUNZIONALE. 2007 E 2008



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Grafico 2.14
PERCENTUALE DI TEMPO LAVORATO PRESSO IL FRONT OFFICE O IL BACK OFFICE DA OGNI QUALIFICA FUNZIONALE. 2007 E 2008¹⁶



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

¹⁶ Per facilitare la comprensione, è utile precisare che il grafico rappresenta sia la ripartizione per qualifica funzionale del tempo dedicato al *front-office* ed al *back-office* (leggendo ogni istogramma in verticale: ad esempio nel 2007 la qualifica D ha coperto poco meno del 30% del monte orario del *back-office*, la C poco più del 30%, la B più del 40%) e la ripartizione del tempo dedicato al SUAP da ogni qualifica funzionale tra *front-office* e *back-office* (leggendo per orizzontale i vari numeri interni ai vari blocchi: ad esempio nel 2007 la qualifica D ha dedicato il 46% del proprio tempo al *front-office* ed il 54% al *back-office*).

I due grafici mostrano chiaramente come tutte le variabili analizzate non mutino il loro comportamento nei due anni considerati, tranne che per il tempo dedicato al SUAP da parte del personale con qualifica B. Si può notare inoltre come la qualifica funzionale più presente allo sportello unico sia la C, seguita nel 2008 dalla B¹⁷. Se a questo associamo l'osservazione secondo la quale la presenza al *back-office* è progressivamente più rilevante al decrescere della qualifica professionale, si arriva a poter dire che la qualifica D tende ad occuparsi maggiormente di rapporti con il pubblico lasciando il lavoro più operativo al restante personale. Evidentemente, nel caso del SUAP il rapporto con il pubblico richiede non soltanto competenze di tipo relazionale, ma anche le conoscenze necessarie a fornire informazioni di carattere tecnico agli utenti¹⁸.

Concludendo, emerge che la dotazione delle risorse umane si è complessivamente ridotta, mentre sono aumentati sia la qualifica che il tempo medio settimanale dedicato alle attività del SUAP. La spiegazione di questi fenomeni appare in linea con l'obiettivo principale delle gestioni associate, ossia il conseguimento di una maggiore efficienza. Infatti, le riorganizzazioni in atto potrebbero essere un effetto proprio di questo, dato che il personale, sempre più specializzato e presente allo sportello, diminuisce la sua numerosità a parità di prestazioni e soddisfazioni degli utenti¹⁹.

2.3

I rapporti con le altre istituzioni

Poiché lo sportello unico è, per sua natura, portato ad intrattenere rapporti non solo con gli utenti ma anche con altre istituzioni, è da ritenere, almeno in teoria, che quanto sono più strette ed efficaci tali relazioni tanto migliore potrà essere la qualità del servizio offerto. Sulla base di questa ipotesi si è proceduto a chiedere nel corso dell'intervista diretta quale fosse il rapporto con gli altri enti locali (Comuni, Provincia, Comunità Montana, Regione), con gli altri sportelli unici della zona, con le associazioni di categoria presenti sul territorio. Si è chiesto anche in che modo essi partecipino alla definizione dei servizi da erogare, con quale frequenza avvengano gli incontri e se essi siano o meno caratterizzati da ufficialità.

Per quanto riguarda i rapporti con gli enti locali, è interessante rilevare che tali relazioni sono definite "buone" da tutti gli intervistati. Se questa è certamente una nota positiva, è parimenti necessario osservare che, in generale, si tratta di contatti episodici, non ufficiali, basati esclusivamente sui buoni rapporti personali instaurati. In particolare, quest'ultimo elemento sembra essere quello che più di altri caratterizza l'aspetto analizzato: tanto più sussistono buone relazioni personali e tanto migliore sembra anche il rapporto tra gli enti, e viceversa. Questo modo di agire, non raro da riscontrare nella nostra società, ha degli indubbi vantaggi ma anche degli svantaggi non indifferenti. I primi sono legati al fatto che l'informalità delle relazioni garantisce una maggiore snellezza e, talvolta, anche una collaborazione più stretta. Gli svantaggi sono invece relativi alla naturale instabilità di queste relazioni, che risulta ulteriormente

¹⁷ È interessante notare che il grafico 2.10 discusso in precedenza dava indicazioni differenti. Infatti, la qualifica che risultava più presente negli sportelli unici era la D, seguita dalla C e, a distanza, dalla B. Ciò non risulta più vero, come mostrato nei grafici qui presentati, se si procede a tenere in considerazione il tempo medio settimanale dedicato allo sportello unico da ogni qualifica funzionale.

¹⁸ Il fatto che gli sportelli unici siano orientati al rapporto personale con gli utenti può essere considerato come una conferma della prevalenza delle relazioni personali rispetto a quelle telematiche nel modo di operare dei SUAP. Infatti, come avremo modo di discutere nel § 2.4, ad oggi gli utenti preferiscono nettamente relazionarsi ad un funzionario dello sportello piuttosto che affidarsi alle procedure del portale su internet.

¹⁹ Una analisi della soddisfazione degli utenti che si rivolgono al SUAP è presente nel § 3.2. In questa sede è sufficiente notare che la percentuale degli utenti molto soddisfatti o soddisfatti è estremamente elevata, lasciando intuire che la riorganizzazione in atto sta incidendo sulla qualità delle prestazioni offerte.

aggravata in un contesto nel quale il precariato lavorativo e, in generale, il *turn-over* del personale assumono un peso non trascurabile. In generale, ciò che dovrebbe essere ricercato, in quanto maggiormente utile, sarebbe un coordinamento ufficiale tra tutti gli enti interessati affinché le azioni di ogni attore in gioco siano previste, prevedibili e legate a quelle degli altri. Solo ricercando questo tipo di sinergie si può pensare di migliorare il livello dei servizi erogati. Di questo fatto sembrano ben consci anche i responsabili degli sportelli unici che, in genere, auspicano l'attivazione di un tavolo ufficiale quale strumento da utilizzare con regolarità. In questo modo, secondo loro, si riuscirebbero a conseguire numerosi risultati: un miglior coordinamento, una standardizzazione della modulistica e delle procedure, una uniformità di interpretazione della normativa. Sempre secondo l'opinione degli intervistati, tale tavolo ufficiale dovrebbe avere una scala almeno provinciale, anche se alcuni sentono l'esigenza di un coordinamento e di una standardizzazione anche a livello regionale. Nel primo caso, è chiaro che è la Provincia ad essere chiamata in causa per l'avvio, la gestione e la supervisione. In effetti, dove ciò è avvenuto (Provincia di Siena *in primis*²⁰) i risultati dichiarati sono stati estremamente positivi, non tanto -come si potrebbe pensare- perché gli enti sono stati chiamati a rispettare (pena diffida ufficiale) i tempi stabiliti, ma perché è stata concordata una procedura che tutti desiderano e sono in grado di rispettare. In altri termini, non è tanto l'obbligo formale ma l'aver raggiunto un accordo stabile e duraturo, a fare la differenza. Nel secondo caso prospettato, sarà invece la Regione ad essere investita della responsabilità di avviare tali procedure. Questo compito, che potrebbe sembrare già espletato con le numerose iniziative regionali²¹, necessita agli occhi dei responsabili dei SUAP di un impegno ancora maggiore. Sono numerosi infatti coloro che denunciano scarsi rapporti con l'amministrazione regionale, auspicando che si giunga al più presto ad un coordinamento dei ruoli e ad una standardizzazione delle procedure, della modulistica e dell'interpretazione normativa.

Passando ad analizzare il rapporto con gli altri SUAP, si notano affermazioni in linea con quelle già espresse poc'anzi. Infatti, molti intervistati hanno riproposto gli stessi auspici e le stesse proposte, tra le quali in particolare la creazione di un tavolo ufficiale a livello almeno provinciale. In effetti, questi due coordinamenti proposti sono chiaramente legati tra loro, nel senso che una collaborazione potrà essere fruttuosa solo se, da una parte riuscirà a stabilire procedure concordate tra tutti gli enti chiamati in causa nei vari procedimenti e dall'altra, se riuscirà a garantire uno scambio di buone pratiche tra i diversi sportelli unici.

L'ultimo aspetto analizzato è quello relativo ai rapporti con le associazioni di categoria. Anche a questo proposito è lecito ipotizzare che una più stretta collaborazione consentirebbe di definire in maniera più appropriata sia i servizi stessi che le modalità con cui vengono erogati. Il tutto chiaramente a vantaggio di chiarezza ed efficienza delle prestazioni. Le risposte degli intervistati in merito hanno ricalcato quanto affermato a proposito della relazione con gli altri enti locali: rapporti non ufficiali, episodici, basati sulle buone conoscenze personali. Se nei confronti di tali soggetti è più comprensibile un atteggiamento del genere, visto che sono utenti di un servizio e non erogatori dello stesso, ciò non toglie che una collaborazione più stretta ed articolata consentirebbe di elevare le *performance* degli sportelli unici. Anche in questo caso, come in precedenza, i responsabili hanno condiviso e sostenuto, con qualche eccezione, questa tesi, sottolineando il ruolo propositivo e di stimolo a migliorare le prestazioni svolto spesso da tali associazioni.

²⁰ Cfr. il Protocollo di Intesa siglato tra numerosi enti della provincia senese ed approvato dalla Giunta Regionale della Regione Toscana con Delibera n. 427/2004.

²¹ Per una rassegna generale delle politiche regionali attivate cfr. il § 4.2.

2.4

L'uso delle tecnologie informatiche

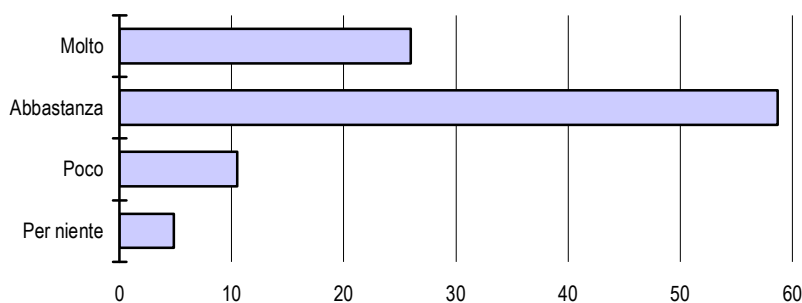
Nel § 1.1 è stato affermato che lo sviluppo e l'adozione su larga scala dell'ICT rappresenta un pilastro fondamentale del modello di semplificazione adottato dalla normativa italiana. Come già notato, anche i responsabili degli sportelli unici, ai quali è stata posta una domanda diretta, sembrano ben consapevoli che il ricorso alla telematica è la strada che dovrà essere seguita nell'immediato futuro. Tutto ciò è tanto più vero considerando la realtà di molti sportelli unici associati, che sono chiamati ad erogare i servizi su una scala territoriale piuttosto vasta con ricadute negative dal punto di vista degli spostamenti per gli utenti. In questo contesto il ricorso alle tecnologie informatiche, che per definizione consentono di ridurre le distanze spaziali, rappresenta pertanto una via ancora più importante da seguire. Il punto è che tali propositi non si traducono facilmente nella realtà dei fatti. Infatti, quando è stato richiesto agli intervistati di indicare quante pratiche sul totale venissero inoltrate in via telematica la risposta è stata sempre pari a zero, con l'eccezione della Comunità Montana Amiata Grossetano che gestisce telematicamente il 9,5% delle domande. Tale risultato mostra in maniera eloquente che ancora gli strumenti dell'ICT non sono ancora, per varie ragioni, effettivamente utilizzati. Al fine di indagare le motivazioni di questo stato dei fatti, è utile focalizzare l'attenzione su due aspetti: la dotazione di strumenti informatici da parte dei SUAP e l'attitudine degli utenti all'utilizzo di tali servizi.

I risultati della ricerca mostrano innanzitutto che i sistemi informatici dei quali i SUAP sono dotati sono estremamente limitati o addirittura assenti. Sono rari infatti i casi nei quali è presente un *software* informatico che potenzialmente consente funzioni avanzate per il *front-office* (firma digitale, pagamenti e gestione della pratica *on-line*, ecc...). Inoltre, quando presenti, risultano in genere poco utilizzate dagli utenti. Più diffusa è invece la pratica di mettere a disposizione dell'utenza una interfaccia che permetta la visione e lo scarico della modulistica, senza tuttavia poter procedere alla compilazione. In definitiva, si può affermare che gli strumenti informatici -peraltro non presenti in tutti i SUAP- hanno un livello di interattività piuttosto basso e sono utilizzati dagli utenti in maniera solo superficiale. Diverso è invece il discorso relativo al *back-office*, per il quale in genere è previsto un qualche sistema informatico di archiviazione e gestione delle pratiche. Non è tuttavia diffuso un sistema che consenta a tutti gli enti chiamati in causa nelle varie pratiche di svolgere i propri compiti, per quanto possibile, in via telematica. Se questa situazione non è certo soddisfacente, più incoraggiante appare l'attenzione degli sportelli unici alle attività di "riuso" di altri *software*. Il riferimento è in particolare ad AIDA, che è in procinto di essere adottato in ben quattro contesti oggetto di analisi²². Degna di essere menzionata è poi l'esperienza dello sportello unico della Comunità Montana Amiata Val d'Orcia, che utilizza il *software* SUPERAL adottato a livello provinciale con risultati piuttosto positivi, a conferma dell'importanza anche in questo ambito di un coordinamento ad una scala sufficientemente ampia. I commenti degli intervistati su questi aspetti sono essenzialmente riconducibili alla constatazione -piuttosto ovvia e scontata- secondo la quale "manca una cultura informatica" sia da parte degli utenti che dei funzionari. In altri termini, i benefici ottenibili con gli strumenti ICT non sono ancora correttamente percepiti e quindi non sono in grado di scardinare i vantaggi implicati da una relazione personale con la controparte.

²²AIDA (acronimo di Applicazioni Interoperabili Digitali per le Aziende), ideato e coordinato dal personale del Comune di Livorno, è oggi uno dei più innovativi sistemi informatici presenti nel panorama toscano. Per uno studio su AIDA e le sue ripercussioni sull'efficienza dello sportello unico, nonché per una analisi delle *performance* del SUAP del Comune di Livorno, cfr. Tosi F. (2009).

Tutto questo è desumibile anche dalle risposte fornite dagli utenti. La prima domanda, rappresentata nel grafico seguente (Graf. 2.15), chiedeva: ritiene di essere informato sulle procedure e sul funzionamento del servizio informatico del SUAP?

Grafico 2.15
INCIDENZA PERCENTUALE DELLE VARIE RISPOSTE ALLA DOMANDA: "RITIENE DI ESSERE INFORMATO SULLE PROCEDURE E SUL FUNZIONAMENTO DEL SERVIZIO INFORMATICO DEL SUAP?"

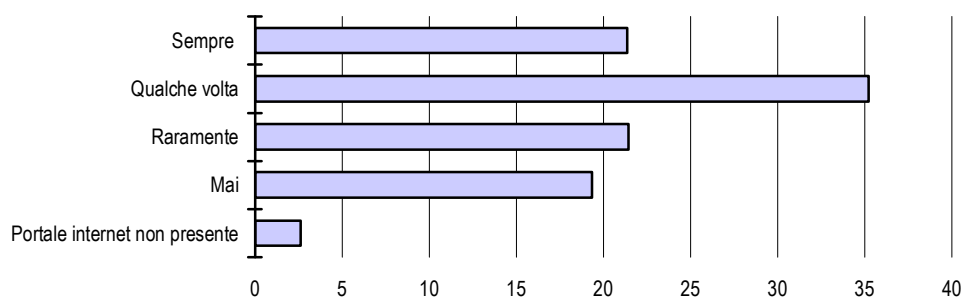


Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Tali risultati mostrano piuttosto chiaramente che gli utenti si sentono informati sulla possibilità di svolgere funzioni anche in via telematica. Il fatto che poi non ci sia un effettivo e sostanziale utilizzo delle stesse non è dunque attribuibile alla sola ignoranza, ma anche ad una deliberata scelta o ad una bassa dotazione da parte degli sportelli unici.

La seconda domanda era invece così formulata: "riguardo al complesso di pratiche che deve svolgere presso il SUAP, utilizza generalmente anche il portale su internet dello sportello unico?" (Graf. 2.16).

Grafico 2.16
INCIDENZA PERCENTUALE DELLE VARIE RISPOSTE ALLA DOMANDA: "UTILIZZA GENERALMENTE ANCHE IL PORTALE SU INTERNET DELLO SPORTELLLO UNICO?"



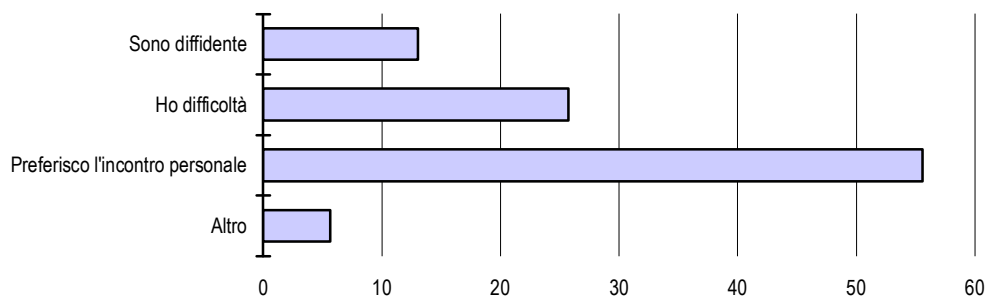
Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Si nota che l'incidenza di chi usa sistematicamente o almeno "qualche volta" internet è piuttosto rilevante. Questo risultato, che in apparenza contrasta con quanto fin'ora affermato, può essere spiegato ricordando che gli sportelli unici analizzati hanno, in genere, dei *software* che consentono la visione e lo scarico della modulistica. È dunque probabile che gli utenti, prima di rivolgersi fisicamente allo sportello per l'inoltro della pratica in maniera tradizionale, abbiano consultato la pagina internet per avere delle informazioni preliminari. Se ciò può essere salutato come un elemento

positivo, non può però essere giudicato come soddisfacente per il semplice fatto che un incremento sensibile dell'efficienza passerà necessariamente attraverso un uso più sostanziale dei nuovi strumenti ICT. In particolare sarà necessario che l'utilizzo da parte degli utenti non si limiti alla fase informativa iniziale, ma si estenda anche alle fasi successive come la compilazione e l'inoltro.

La terza domanda era rivolta ad indagare i motivi del mancato utilizzo di internet. La sua formulazione era la seguente: "se alla precedente domanda ha risposto "raramente" o "mai", indichi il perché del mancato o scarso utilizzo del portale su internet" (Graf. 2.17).

Grafico 2.17
INCIDENZA PERCENTUALE DELLE VARIE RISPOSTE ALLA RICHIESTA DI INDICARE IL MOTIVO DELL'ASSENTE O SCARSO UTILIZZO DEL PORTALE SU INTERNET



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Dalle risposte risulta evidente che la volontà a procedere personalmente alla presentazione ed alla gestione della domanda è di gran lunga la motivazione che più frena il ricorso all'utilizzo dell'ICT. Non trascurabili sono poi le motivazioni legate alla difficoltà ed alla diffidenza che completano il quadro.

Infine, nel corso dell'intervista ai vari responsabili, è stato chiesto quali politiche avrebbero dovuto essere adottate per favorire l'informatizzazione delle procedure. È emerso che la situazione attuale non è frutto tanto della mancanza di fondi investiti dall'operatore pubblico, quanto dell'assenza di una strategia costante e coerente che favorisca l'informatizzazione non solo nei SUAP ma anche, in maniera coordinata, in tutti gli enti terzi con i quali esso è in relazione. Riemerge dunque, anche a questo proposito, la necessità di creare sinergie, che appaiono sempre più come una condizione necessaria per erogare alle imprese servizi sempre più efficienti.

2.5

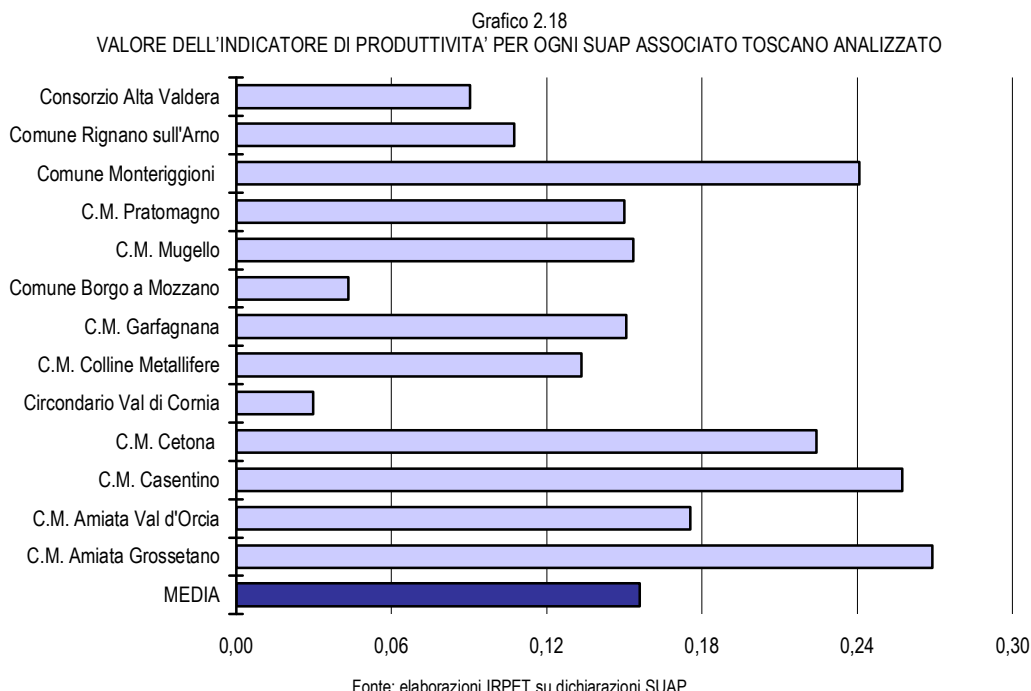
L'analisi della produttività

L'analisi svolta sinora, di natura prettamente descrittiva, ha consentito di mettere in rilievo gli elementi di criticità e i fattori di positività che verranno discussi più dettagliatamente nel paragrafo successivo. Per approfondire il quadro delineato, si ritiene utile costruire un apposito indicatore che, seppur in maniera approssimativa, consenta di evidenziare la produttività media osservata in ogni singolo sportello unico oggetto di analisi. A seguire verranno poi messi in relazione i valori dell'indicatore con le caratteristiche dei vari SUAP evidenziate nel § 1.3 con l'intento di spiegare, almeno in parte, se e in che misura le differenze esistenti in termini di

produttività sono influenzate da alcune caratteristiche esogene, legate al contesto in cui i SUAP operano. Ciò naturalmente può offrire suggerimenti alla formulazione delle politiche future.

Procedendo con ordine, l'indicatore di produttività accennato -la cui costruzione formale è riportata in appendice- è ottenuto rapportando le pratiche evase da uno sportello unico (v. *retro* tabella 2.1) per le ore lavorative annue di tutto il personale impiegato nello stesso SUAP. Il valore assoluto dell'indice rappresenta quindi una stima del numero di pratiche che, in media, vengono svolte in un'ora di lavoro presso lo sportello unico. Tale valore cresce se, *ceteris paribus*, aumentano le pratiche concluse o diminuiscono le ore lavorate presso lo sportello; viceversa diminuisce se, sempre *ceteris paribus*, diminuiscono le pratiche evase o aumentano le ore lavorative del personale. In questo senso, pertanto, l'indicatore mette in risalto la produttività dello sportello. Sebbene quello calcolato sia stato costruito sulla falsariga di un classico indicatore di efficienza -ossia *output* su *input*- una valutazione complessiva ed esaustiva di quest'ultima variabile sarebbe possibile solo possedendo informazioni che ad oggi risultano indisponibili come, ad esempio, la conoscenza del tempo necessario per espletare pratiche di diversa natura ed oggetto, la qualità e la profondità del lavoro istruttorio svolto, la presenza di servizi ulteriori che vengono offerti agli utenti.

Date queste premesse, nel seguente grafico (Graf. 2.18) è possibile osservare il valore dell'indicatore calcolato per ogni SUAP oggetto di analisi. Il grafico mostra piuttosto chiaramente una tripartizione del valore dell'indicatore tra i SUAP: nel primo insieme si trovano gli sportelli caratterizzati da una alta produttività (Amiata Grossetano, Casentino, Monteriggioni, Cetona); nel secondo, quello numericamente più consistente, quelli denotati da prestazioni del tutto in linea con la media regionale (Amiata Val d'Orcia, Colline Metallifere, Garfagnana, Mugello, Pratomagno, Rignano sull'Arno, Alta Valdera); nel terzo, infine, quelli contraddistinti da livelli piuttosto bassi dell'indicatore (Val di Cornia, Borgo a Mozzano). Per



completezza di analisi è utile precisare che il SUAP del Circondario Val di Cornia è stato istituito poco tempo prima dell'avvio dell'indagine e, pertanto, necessariamente sconta ancora i costi legati all'attivazione. Per quanto riguarda il SUAP istituito presso Borgo a Mozzano, anch'esso nato solo pochi anni fa, va rilevato che di recente è stato oggetto di un ampliamento della gestione associata ad un terzo Comune. Pertanto, anche in questo caso è possibile affermare che il valore dell'indicatore risente di costi associati all'attivazione, all'ampliamento ed alla riorganizzazione in atto.

L'intento di questo esercizio non è quello di mettere in rilievo la maggiore o minore efficienza del personale che lavora negli sportelli unici. Al contrario, forti dell'analisi dei dati relativi al personale contenuta nel paragrafo 2.2, che mostra una generale tendenza alla specializzazione e non fornisce elementi per smentire l'ipotesi dell'assenza di eccessive differenze nell'efficienza del personale tra i vari sportelli unici, possiamo adottare un modello teorico basato sull'eguaglianza di quest'ultima variabile per verificare in che misura l'insieme di fattori esogeni posti in evidenza nel paragrafo 1.3 incide sulla produttività complessiva. L'indicatore presentato assume pertanto una valenza esclusivamente strumentale per consentire la determinazione quanto più oggettiva possibile del grado di incidenza delle condizioni esogene sulla produttività dello sportello, ossia sulla capacità delle medesime unità di personale di aumentare l'*output* finale a parità di impegno profuso nella mansione.

L'operazione che dunque si propone è quella di andare a verificare la presenza e la robustezza del legame (lineare) tra il valore dell'indicatore di produttività e le caratteristiche degli sportelli unici riportate in tabella nel paragrafo 1.3. Di seguito (Tab. 2.19) si riporta il valore del coefficiente di correlazione lineare (ρ)²³ calcolato tra l'indicatore di produttività ed ogni caratteristica evidenziata in sede di descrizione degli sportelli unici.

Tabella 2.19
CORRELAZIONE LINEARE TRA L'INDICATORE DI PRODUTTIVITA' E LE CARATTERISTICHE DEGLI SPORTELLI UNICI

	ρ
Numero anni di vita SUAP (al 2008)	0,14
Numero comuni associati (al 2008)	0,31
Numerosità della popolazione (al 2007)	-0,26
Estensione territoriale (in kmq)	0,34
Gettito IRAP pro-capite (in euro al 2005)	0,02
Imprese per residente (al 2005)	0,14
Tasso imprese fino a tre addetti (al 2005)	-0,14

Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Prima di discutere ogni singolo valore ottenuto, è interessante notare come il valore assoluto del coefficiente non si avvicini in nessun caso all'unità. Ciò significa che nessuna delle variabili elencate spiega in maniera forte ed univoca l'andamento dell'indicatore di produttività. Se poi interpretiamo, come è possibile fare, il coefficiente di correlazione lineare come il "grado di prevedibilità lineare di una variabile tramite un'altra", il basso valore assoluto dei coefficienti sta a significare che il livello di produttività di uno sportello unico può essere previsto con una

²³ Il coefficiente di correlazione lineare è calcolato mediante il rapporto tra la covarianza (che misura se e quanto due variabili mutano contemporaneamente il loro valore) ed il prodotto tra gli scarti quadratici medi delle due variabili. Il coefficiente di correlazione, essendo indipendente dall'unità di misura (numero puro) e sempre compreso tra ± 1 , si presta sia per effettuare confronti che per valutazioni isolate. I dati presentati sono da interpretare prendendo in considerazione tre aspetti del coefficiente di correlazione: il segno, che mostra la direzione media complessiva del legame lineare; il valore numerico, che evidenzia la forza del legame; il suo quadrato, che rappresenta l'aderenza dei valori alla retta rappresentante la relazione lineare tra le due variabili. Per un approfondimento cfr. Piccolo (2000).

precisione altrettanto bassa osservando il valore delle variabili sopra elencate (Piccolo D., 2000). Tutto questo si ripercuote chiaramente sulle indicazioni di *policy* che è possibile effettuare sulla base dell'esercizio effettuato, dato che non sarà possibile sostenere con sicurezza che spingere gli sportelli associati ad ottenere determinati valori nelle variabili osservate garantirà un incremento della produttività di analoga entità. Ciononostante, le indicazioni che emergono da questi risultati rivestono una certa importanza, dato che consentono di identificare alcune vie da percorrere per migliorare le prestazioni degli sportelli unici.

Entrando nel merito della questione, il basso valore dei coefficienti può essere spiegato con una delle seguenti motivazioni o con una combinazione delle stesse: il fenomeno delle gestioni associate non ha raggiunto una maturità tale per poter dare degli indirizzi univoci; le gestioni associate toscane presentano un elevato grado di eterogeneità che rende difficoltosa l'operazione di ricondurre a pochi fattori gli elementi determinanti la variabilità delle *performance*; la o le variabili capaci di spiegare la produttività dei SUAP non sono tra quelle analizzate.

Fatta questa premessa, i valori ottenuti consentono di mettere in risalto numerose indicazioni utili. Nel dettaglio:

- ✓ il valore positivo ottenuto in relazione al “numero di anni di vita” mostra che le gestioni associate sono capaci di migliorare la loro organizzazione in corso d'opera in virtù dell'esperienza acquisita, riuscendo ad erogare servizi progressivamente migliori;
- ✓ i dati positivi e relativamente elevati calcolati per le variabili “numero comuni associati” ed “estensione territoriale” sono spiegabili con il conseguimento di economie di scala di entità non trascurabile, in pieno accordo con quanto affermato dalla teoria economica;
- ✓ il valore negativo e piuttosto consistente in valore assoluto relativo alla “numerosità della popolazione”, che contraddice parzialmente quanto rilevato nel punto precedente, è spiegabile presumendo un aumento della complessità e della variabilità delle pratiche all'aumentare della numerosità della popolazione. Tale aumento si ripercuoterà in un allungamento dei tempi di lavoro, e quindi in una riduzione della produttività registrata, in maggior misura se il personale non ha raggiunto una specializzazione adeguata al nuovo compito. In tal senso, vale la pena notare che nel corso delle interviste dirette ai responsabili degli sportelli unici è emersa in maniera piuttosto diffusa questo tipo di constatazione. Affermazioni di questo genere non solo supportano la spiegazione fornita ma consentono di sostenere che la prescrizione di un aumento della platea di utenti, come soluzione per ottenere un incremento di produttività, rischia di essere addirittura controproducente se non si procede contestualmente a specializzare in modo incisivo il personale dello sportello;
- ✓ il dato prossimo allo zero ottenuto in merito al gettito IRAP pro capite mostra che la produttività dello sportello risulta indipendente dalla prosperità economica del contesto territoriale;
- ✓ il valore positivo calcolato per la variabile “imprese per residente” mostra che all'aumentare della densità imprenditoriale si rileva un aumento della produttività dello sportello, imputabile al fatto che, presumibilmente, cresce anche la forza delle organizzazioni rappresentative aziendali che agiscono nel chiedere all'amministrazione locale uno sforzo intenso nell'erogare i servizi loro destinati;
- ✓ il dato ottenuto in relazione alla variabile “tasso di imprese fino a tre addetti”, che contraddice parzialmente quanto affermato nel punto precedente, è suscettibile di essere interpretato in maniera analoga alla “numerosità della popolazione”.

Lo sforzo di analisi effettuato sinora consente di spiegare solo parzialmente i risultati -non sempre univoci- messi in luce dall'indicatore di produttività. Per rimediare a tale carenza è opportuno ricercare un'ulteriore chiave di lettura che, legandosi ai risultati raggiunti fino a

questo momento, riesca a facilitare l'individuazione delle determinanti delle diverse *performance* degli sportelli unici analizzati.

Il diverso approccio che si propone è basato sull'analisi dei modelli di sviluppo seguiti dai territori gestiti dai SUAP oggetto di analisi. Nell'ultimo studio dell'IRPET sulle modalità di sviluppo seguite dai vari Sistemi Economici Locali (SEL)²⁴ della Toscana (Bacci, 2002), vengono messi in rilievo ben sei differenti modelli (urbano aperto, urbano regionale, industriale aperto, turistico industriale, turistico aperto, turistico rurale)²⁵, che caratterizzano la regione come luogo ad alta eterogeneità dei sentieri di sviluppo percorsi. L'idea sottostante a questo modo di procedere è che il tipo di sviluppo influisca positivamente o negativamente sull'operato degli sportelli unici incidendo sulla produttività degli stessi. Il primo passo effettuato è stato quello di mettere in relazione gli sportelli unici associati con i SEL della Toscana utilizzando come elementi discriminanti le amministrazioni comunali facenti parte dei SUAP. La tabella 2.20 sintetizza il risultato di questa operazione, mettendo in rilievo anche qual è: la relazione tra l'ampiezza del SUAP e del SEL; il sistema economico locale preso come riferimento per le successive analisi nel caso in cui uno sportello unico ne interessi più di uno; il modello di sviluppo seguito tra i sei specificati in precedenza.

La prima osservazione che è possibile effettuare è la marcata corrispondenza tra il territorio gestito dallo sportello unico e quello del SEL di riferimento: in molti casi è presente la perfetta coincidenza tra le due aree, mentre nei restanti casi le amministrazioni comunali interessate afferiscono in gran parte ad un singolo sistema economico locale. Ciò testimonia come la costituzione degli sportelli unici associati segua i processi di sviluppo locale, tendendo ad assestarsi in coincidenza con l'unità territoriale minima all'interno della quale si distinguono i diversi modelli di sviluppo (SEL)²⁶.

Incrociando le informazioni presentate nella tabella 2.20 con i risultati dell'indicatore di produttività, si rilevano, con qualche forzatura, le due evidenze enunciate di seguito e discusse successivamente:

1. il modello di sviluppo a prevalenza turistica o rurale sembra essere associabile a più elevati valori dell'indicatore;
2. il modello di sviluppo industriale sembra essere correlato con prestazioni relativamente meno soddisfacenti.

²⁴ I Sistemi Economici Locali (SEL) rappresentano l'unità territoriale minima di riferimento per le analisi economiche di sviluppo locale. Essi sono stati determinati seguendo tre principi: individuando l'area che massimizza le relazioni economiche interne alla stessa e minimizza quelle con gli altri territori; aggiustando i confini così trovati per aderire a quelli amministrativi; accorpando i sistemi eccessivamente piccoli. I SEL della Toscana sono stati approvati con Deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana n. 219 del 26/07/1999.

²⁵ In sintesi e rinviando a Bacci (2002) per ogni approfondimento: i sistemi urbani aperti (Firenze e Siena) rappresentano non solo aree fortemente dinamiche ma che un punto di raccordo di tutta la rete regionale, riuscendo ad intrattenere relazioni economiche significative con gli altri territori regionali, con le altre Regioni, con gli altri Paesi; i sistemi urbani regionali (Pisa, Livorno e Grosseto) si caratterizzano, rispetto ai precedenti, per una fornitura di servizi orientata prevalentemente verso altri territori interni alla Toscana; i sistemi industriali aperti, localizzati lungo tutto il corso dell'Arno con l'aggiunta delle aree aretina e lucchese, sono composti dai distretti industriali manifatturieri di più antica tradizione (Prato, Empoli, Santa Croce) e di più recente affermazione (Valdarno aretino); i sistemi turistico-industriali (Mugello, Val di Cornia, Valle del Serchio e altre aree) presentano caratteristiche simili agli industriali aperti coadiuvate tuttavia da una significativa capacità di attrazione turistica; i sistemi turistici aperti, in genere localizzati sulla costa, presentano una vocazione marcatamente turistica; i sistemi turistico-rurali, localizzati prevalentemente nella Toscana meridionale, sono i territori che in passato non sono stati investiti dal processo di industrializzazione regionale e che adesso presentano un modello di sviluppo turistico basato sulla valorizzazione del contesto ambientale e delle tradizioni rurali. Una ulteriore caratterizzazione trasversale è quella dei sistemi definiti a vocazione residenziale. Questi, confinando con gli ambiti territoriali delle grandi città toscane, sono il luogo di residenza di numerosi pendolari che quotidianamente si spostano verso le aree contermini per prestare la loro attività lavorativa.

²⁶ È comunque opportuno notare che, nonostante non siano attualmente presenti politiche regionali che incentivano ad associarsi all'interno dello stesso SEL, la coerenza di SEL era uno dei requisiti richiesti, ai sensi della Delibera della Giunta Regionale 422 del 26 aprile 2002, al momento della prima individuazione dei livelli ottimali.

Tra i SUAP che mostrano un livello di produttività più elevata si rilevano le Comunità Montane Amiata Grossetano, Amiata Val d'Orcia, Colline Metallifere e Garfagnana che presentano tutte uno sviluppo definito turistico-rurale. Anche altri contesti particolarmente efficienti possono essere ricondotti a tale modalità di sviluppo: il Casentino, che pure è stato definito come turistico-industriale, pare ancora caratterizzato da una buona vocazione turistico-rurale (in assonanza con il vicino SEL della Val Tiberina) pur essendo interessato da un processo di industrializzazione derivato dai contesti fiorentino ed aretino contermini; il Cetona, che pure è stato definito turistico aperto, è inserito in un contesto territoriale a vocazione turistico rurale, lasciando intuire che anche la sua struttura non se ne discosti eccessivamente; il Mugello, nonostante sia caratterizzato per uno sviluppo turistico-industriale, presenta tradizionalmente una struttura a vocazione residenziale e turistico rurale che è stata influenzata da una industrializzazione derivata almeno in parte dalla vicinanza con l'area fiorentina. Unica nota parzialmente dissonante è il SUAP di Monteriggioni che, pur presentando per una buona parte del suo territorio uno sviluppo turistico-rurale, è interessato anche dal percorso seguito dal SEL senese che si caratterizza fortemente per una struttura produttiva orientata ai servizi.

Diversa è la produttività media riscontrabile negli sportelli unici che insistono su territori interessati da uno sviluppo industriale. Il Consorzio Alta Valdera e la Comunità Montana Pratomagno prevedono uno sviluppo definito tipico dei sistemi industriali aperti, ossia di tipo distrettuale. Lo sportello di Rignano sull'Arno, così come quello di Borgo a Mozzano, pur essendo definiti a vocazione turistico-industriale sono inseriti in un'area a rilevante sviluppo industriale: tra i SEL fiorentino e aretino il primo, nelle strette vicinanze di Lucca il secondo. Il Circondario Val di Cornia, pur essendo anch'esso definito un sistema turistico-industriale, presenta una struttura produttiva ben radicata che rappresenta l'asse portante dello sviluppo alla quale si sommano i benefici del turismo dettati dalla collocazione geografica.

In sintesi, pur con qualche forzatura, si è riscontrata una certa correlazione positiva tra la modalità di sviluppo e l'indice di produttività dello sportello unico. Rimane da chiarire il perché di tale risultato. La tesi che proponiamo è quella secondo la quale le aree a maggiore vocazione turistico-rurale presentano una minore dinamicità, una minore ricerca di innovazione, una mole di lavoro meno variabile rispetto ad altri contesti. In queste condizioni pare più facile riuscire a specializzarsi standardizzando il lavoro e riuscendo, per questa via, a conseguire una maggiore efficienza nell'utilizzo del tempo di lavoro degli addetti. Nelle aree a maggiore incidenza dell'industrializzazione è probabile che si sia in presenza di condizioni opposte a quelle precedentemente evidenziate, determinando una maggiore necessità di personale in modo da far fronte alla più consistente varietà di domande presentate.

Quale conclusione a questo paragrafo, pare utile effettuare una riflessione che integri i due approcci sin qui seguiti: la correlazione tra l'indicatore di produttività e le caratteristiche degli sportelli unici ha messo in rilievo la presenza di economie di scala all'aumentare della dimensione territoriale che risultano mitigate o annullate dalla crescita della complessità delle pratiche dettata dal dover servire una popolazione più ampia; l'analisi dei differenti modelli di sviluppo ha messo in luce come gli sportelli unici caratterizzati da vocazioni turistiche e rurali presentino un minore fabbisogno in termini di ore di lavoro per ciascuna pratica espletata rispetto a quelli interessati da una industrializzazione più marcata. Quindi, è possibile affermare che il conseguimento di una maggiore produttività necessita di sensibili sforzi di specializzazione del personale tali da permettere di conseguire i vantaggi derivanti dalle economie di scala che altrimenti risultano perduti. Ciò sembra tanto più vero nei contesti interessati da un modello di sviluppo di tipo industriale (distrettuale) che, per le sue caratteristiche intrinseche ricordate in precedenza, sembra accentuare le difficoltà ad allargare il bacino di utenza per conseguire le economie di scala.

Tabella 2.20
COLLEGAMENTO TRA SUAP ASSOCIATI E SEL TOSCANI E DETERMINAZIONE DEL MODELLO DI SVILUPPO SEGUITO DAI VARI AMBITI TERRITORIALI

Livello Ottimale	Ente responsabile del SUAP	Comuni associati	Numero di Comuni associati	SEL di appartenenza dei Comuni	SEL di riferimento per l'analisi	Relazione tra il territorio del SUAP e del SEL di riferimento	Modello di sviluppo seguito dal SEL di riferimento
Valdera	Consorzio Alta Valdera	Capannoli, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli, Terricciola	6	Tutti in VAL D'ERA	VAL D'ERA	Territorio dello sportello unico inferiore a quello del SEL	Industriale aperto
Valdarno Superiore Nord	Comune di Rignano sull'Arno	Rignano sull'Arno, Incisa sull'Arno	2	Tutti in AREA FIORENTINA quadrante VALDARNO SUPERIORE NORD	AREA FIORENTINA quadrante VALDARNO SUPERIORE NORD	Territorio dello sportello unico inferiore a quello del SEL	Turistico industriale con vocazione residenziale
Siena	Comune di Monteriggioni	Monteriggioni, Castellina in Chianti	2	Monteriggioni in AREA SENESE; Castellina in Chianti in CHIANTI	CHIANTI	Territorio dello sportello unico inferiore a quello del SEL	Turistico rurale
Pratomagno	Comunità Montana Pratomagno	Castelfranco di Sopra, Castiglion Fibocchi, Loro Ciuffenna, Pian di Scò	4	Castiglion Fibocchi in AREA ARETINA; gli altri in VALDARNO SUPERIORE SUD	VALDARNO SUPERIORE SUD	Territorio dello sportello unico inferiore a quello del SEL	Industriale aperto
Mugello	Comunità Montana Mugello	Barberino Mugello, Borgo San Lorenzo, Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Piero a Sieve, Scarperia, Vaglia, Vicchio	9	Tutti in AREA FIORENTINA quadrante MUGELLO	AREA FIORENTINA quadrante MUGELLO	Perfetta coincidenza	Turistico industriale con vocazione residenziale
Media Valle del Serchio	Comune Borgo a Mozzano	Borgo a Mozzano, Fabbriche di Vallico	2	Tutti in VALLE DEL SERCHIO quadrante MEDIA VALLE	VALLE DEL SERCHIO quadrante MEDIA VALLE	Territorio dello sportello unico inferiore a quello del SEL	Turistico industriale
Garfagnana Nord; Garfagnana Sud	Comunità Montana Garfagnana	Camporgiano, Careggine, Castelnuovo Garfagnana, Castiglione Garfagnana, Fosciandora, Galliciano, Giuncugnano, Minucciano, Molazzana, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano Garfagnana, Sillano, Vagli Sotto, Vergemoli, Villa Collemandina	16	Tutti in VALLE DEL SERCHIO quadrante GARFAGNANA	VALLE DEL SERCHIO quadrante GARFAGNANA	Territorio dello sportello unico superiore a quello del SEL	Turistico rurale
Colline Metallifere	Comunità Montana Colline Metallifere	Massa Marittima, Montieri, Monterotondo Marittimo, Roccastrada	4	Roccastrada in AREA GROSSETANA; gli altri in COLLINE METALLIFERE	COLLINE METALLIFERE	Territorio dello sportello unico inferiore a quello del SEL	Turistico industriale con vocazione residenziale

Tabella 2.20 segue

Livello Ottimale	Ente responsabile del SUAP	Comuni associati	Numero di Comuni associati	SEL di appartenenza dei Comuni	SEL di riferimento per l'analisi	Relazione tra il territorio del SUAP e del SEL di riferimento	Modello di sviluppo seguito dal SEL di riferimento
Circondario Val di Cornia	Circondario Val di Cornia	Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo, Suvereto, Sasseta	5	Tutti in VAL DI CORNIA	VAL DI CORNIA	Perfetta coincidenza	Turistico industriale
Cetona	Comunità Montana del Cetona	Montepulciano, Chianciano Terme, Chiusi, Sarteano, Cetona, San Casciano dei Bagni	6	Tutti in VAL DI CHIANA SENESE	VAL DI CHIANA SENESE	Territorio dello sportello unico inferiore a quello del SEL	Turistico aperto
Casentino	Comunità Montana Casentino	Bibbiena, Chiusi della Verna, Chitignano, Castel San Niccolò, Castel Focognano, Pratovecchio, Stia, Montemignai, Poppi, Talla, Ortignano Raggiolo, Subbiano, Capolona	13	Subbiano e Capolona in AREA ARETINA; gli altri in CASENTINO	CASENTINO	Territorio dello sportello unico superiore a quello del SEL	Turistico industriale
Amiata Val d'Orcia	Comunità Montana Amiata Val d'Orcia (Amiata Senese)	Abbadia San Salvatore, Castiglion d'Orcia, Montalcino, Piancastagnaio, Pienza, Radicofani, San Quirico d'Orcia	7	Tutti in AMIATA VAL D'ORCIA	AMIATA VAL D'ORCIA	Perfetta coincidenza	Turistico rurale
Amiata Grossetano	Comunità Montana Amiata Grossetano (Monte Amiata Zoan II)	Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano	8	Tutti in AMIATA GROSSETANO	AMIATA GROSSETANO	Perfetta coincidenza	Turistico rurale
Crete Senesi	Comune di Monteroni d'Arbia	Asciano, Buonconvento, Monteroni d'Arbia, Rapolano Terme, San Giovanni d'Asso	5	Tutti in CRETE SENESI VAL D'ARBIA	CRETE SENESI VAL D'ARBIA	Perfetta coincidenza	Turistico rurale con vocazione residenziale
Colline del Fiora	Comunità Montana Colline del Fiora	Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano	4	Tutti in ALBEGNA FIORA quadrante COLLINE INTERNE	ALBEGNA FIORA quadrante COLLINE INTERNE	Perfetta coincidenza	Turistico rurale
Area Lucchese Est	Comune di Porcari	Porcari, Montecarlo, Villa Basilica	3	Tutti in AREA LUCCHESE	AREA LUCCHESE	Territorio dello sportello unico inferiore a quello del SEL	Industriale aperto

Fonte: IRPET e Bacci (2002)

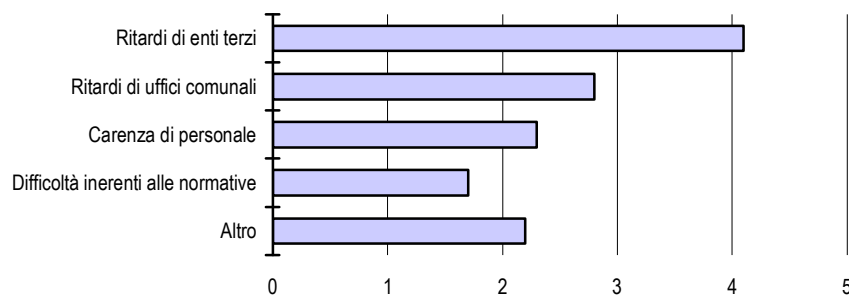
2.6

Le criticità riscontrate

Una parte delle informazioni richieste ai responsabili dei SUAP verteva sulle difficoltà che si trovano ad affrontare per garantire il rispetto dei tempi fissati per legge o concordati preventivamente con utenti ed amministrazioni pubbliche²⁷. Il duplice intento di tali domande è quello di avere indicazioni in merito ad un problema che tanto è oggetto di discussione pubblica e di valutare la capacità della gestione associata dello sportello unico di incidere anche su questi aspetti.

Agli intervistati è stato richiesto di indicare con un valore compreso tra zero e cinque, che rappresentano rispettivamente un impatto nullo ed un peso massimo del fattore considerato, quanto alcune motivazioni incidessero sulle loro difficoltà a rispettare i tempi fissati o concordati. Nel seguente grafico (Graf. 2.21) si possono osservare per ogni motivazione considerata i valori medi espressi dai responsabili dei SUAP.

Grafico 2.21
PESO ASSOCIATO DAGLI INTERVISTATI AD OGNI POSSIBILE CAUSA DEL RITARDO SUI TEMPI PREVISTI
0 impatto nullo, 5 rilevanza massima



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Ad una prima osservazione si può notare come il ritardo attribuito agli enti terzi sia la motivazione di gran lunga più presente, seguita a distanza dai ritardi degli uffici comunali. Combinando questi due elementi si può affermare che le cause principali dei ritardi o delle difficoltà a rispettare i tempi pattuiti sono da ricercarsi, non tanto all'interno degli sportelli unici, quanto nelle relazioni che intercorrono tra essi e gli altri enti o uffici che sono chiamati ad intervenire nelle pratiche sottoposte al SUAP. L'indicazione che quindi può essere estrapolata è quella di investire maggiormente nella definizione di procedure e modalità organizzative che non solo potranno auspicabilmente riuscire a contenere i tempi, ma consentiranno certamente di conseguire una migliore certezza e trasparenza sui procedimenti.

La carenza del personale si attesta sorprendentemente al terzo posto, ad una netta distanza dalla prima posizione. Questa motivazione, che rappresenta nel dibattito quotidiano una delle cause maggiormente additate quale responsabile delle notevoli difficoltà dei SUAP, non rappresenta invece un elemento di primaria importanza per gli sportelli associati. Ciò può essere l'effetto delle economie di scala che si riescono a realizzare con le gestioni associate, anche se niente vieta che ciò sia la conseguenza solo di politiche differenti da parte delle amministrazioni competenti. Alcuni indizi conducono tuttavia a sostenere con maggiore forza la prima tesi. Si

²⁷ L'analisi qualitativa dei tempi di svolgimento delle pratiche per ogni SUAP oggetto di indagine è stata svolta nel § 2.1.

può notare infatti dal grafico che le difficoltà derivanti dall'applicazione di norme sono l'ultima tra le motivazioni segnalate in ordine di importanza, a testimonianza del fatto, suffragato anche dalle dichiarazioni dei responsabili, che negli sportelli associati si riesce a conseguire, quale conseguenza della gestione associata, una specializzazione del personale senz'altro maggiore che altrove. Un'ulteriore conferma delle economie di scala conseguibili con l'associazionismo tra SUAP è data dal fatto che coloro che hanno segnalato la scarsità di personale sono proprio quelli caratterizzati da una dimensione demografica e da una numerosità di amministrazioni comunali associate piuttosto bassi, ossia da un processo associativo ancora agli albori.

Interessante è poi osservare l'entità dell'opzione "altro" che appare troppo elevata per non nascondere al suo interno qualcosa di significativo che sfugge alle altre alternative. Dalle osservazioni degli intervistati sono infatti emersi ulteriori elementi che non erano noti, quali i ritardi degli utenti e la generica constatazione che molti enti, ancora oggi, considerano il SUAP un vincolo più che un risorsa.

Per approfondire ulteriormente la questione, veniva richiesto di spiegare i motivi che hanno portato i responsabili a dichiarare i pesi assegnati ad i vari fattori. Combinando queste informazioni con quelle ottenute dall'intervista diretta, si sono avute indicazioni estremamente interessanti. È emerso infatti che le difficoltà relative al personale non sono solo legate alla numerosità dello stesso, ma anche e soprattutto alla sua stabilità nel tempo ed alla possibilità di formarlo. In molti casi il *turn-over* del personale è molto accentuato sia per il ricorso a contratti di assunzione flessibili o comunque a tempo determinato, che per gli spostamenti tra i vari uffici dell'ente che gestisce lo sportello. Si determina per questa via non solo la difficoltà a disporre di personale altamente specializzato, ma anche incentivato ad investire adeguatamente nella formazione necessaria per svolgere quelle mansioni. Ulteriori difficoltà sono legate poi alla normativa, non solo per la mancata chiarezza (che si somma all'ancora incerto ruolo del SUAP) ma anche ad una carenza di coerenza della stessa. Tutti elementi, questi, che per essere risolti o quantomeno attenuati necessiterebbero di una specializzazione del personale ancora più marcata.

Un altro aspetto segnalato di notevole rilevanza è relativo al ruolo degli enti terzi nel rallentare l'erogazione dei servizi nei tempi concordati. Vari responsabili hanno infatti affermato che i ritardi complessivi sono in genere attribuibili ad un solo ente (diverso da caso a caso) che non riesce a svolgere in maniera efficiente, spesso per problemi organizzativi, la propria fase del procedimento vanificando in parte anche i piccoli miglioramenti ottenuti dagli altri attori. Questo dato di fatto smentisce le possibili tesi secondo le quali l'inefficienza è generalizzata all'interno della pubblica amministrazione o, contrariamente, sia attribuibile al solo ruolo dello sportello unico. Una delle modalità più efficaci per alleviare questo problema è senza dubbio la ricerca di sinergie e collaborazioni sempre più strette tra i vari enti chiamati a partecipare²⁸.

Questo discorso porta ad affrontare la questione delle possibili soluzioni proposte per superare le criticità evidenziate. Anche in questo caso si è proceduto a chiedere esplicitamente quali sarebbero secondo gli intervistati le politiche più opportune, facendo emergere interessanti indicazioni di *policy* soprattutto per l'amministrazione regionale. Affrontando le difficoltà segnalate nell'ordine, le proposte sostenute con più forza sono state le seguenti:

- ✓ procedere ad una stabilizzazione del personale degli sportelli unici al fine di poter consentire loro di specializzarsi in determinate mansioni;
- ✓ attivare una politica regionale di formazione del personale dei SUAP, dato che molti di essi faticano a trovare singolarmente le risorse per attivarsi in maniera autonoma;

²⁸ A conferma di ciò è indicativo notare che i migliori risultati sono ottenuti nel contesto senese, dove la Provincia ha promosso un apposito protocollo di intesa.

- ✓ risolvere i problemi inerenti alla normativa con delle opportune note chiarificatrici e con una più marcata standardizzazione di procedure e modulistica;
- ✓ promuovere un coordinamento ufficiale tra i vari enti chiamati in causa nei procedimenti, con una estensione territoriale pari almeno a quella provinciale in maniera che si riesca a migliorarne la collaborazione.

3. I GIUDIZI SULLA GESTIONE ASSOCIATA DEL SUAP

3.1 Le valutazioni dei responsabili

La teoria sostiene che associare gli sportelli unici garantisce economie di scala rilevanti che si ripercuotono in risparmi di spesa ed in una fornitura più efficiente dei servizi erogati. Poiché uno degli obiettivi principali della ricerca è quello di indagare sull'effettivo conseguimento di tali risultati, si è proceduto a chiedere esplicitamente nell'intervista diretta se l'aver associato i SUAP abbia generato effettivamente un risparmio nei costi ed eventualmente di quale entità ed in quali aspetti. In genere le risposte dei responsabili sono state tra loro coerenti, affermando che, pur non potendo effettuare una analisi puntuale a causa della mancanza di una precedente esperienza di SUAP singoli, i risparmi in termini di "tempo-lavoro", ossia di personale, sono piuttosto evidenti. La constatazione si basa sul fatto che le unità di personale che riescono a gestire l'attività del SUAP associato non sarebbero assolutamente sufficienti per garantire un analogo servizio in ogni Comune facente parte della gestione associata. Questo è ancor più vero se si considerano tempo ed energie da dedicare alle attività di studio ed aggiornamento necessarie per far fronte alla grande varietà delle pratiche. È tuttavia da precisare che, secondo alcuni, affinché i risparmi attesi si possano tradurre in realtà si dovrà procedere, dopo aver costituito il SUAP associato, a riorganizzare gli uffici comunali che in precedenza gestivano il servizio. Se ciò non avviene, infatti, lo sportello unico rischia di rappresentare un costo aggiuntivo sia in termini di risorse che di procedure burocratiche.

Per approfondire quest'ultima affermazione, cerchiamo di declinare le principali caratteristiche che dovrebbe avere questa riorganizzazione. In seguito si procederà a mettere in evidenza se i SUAP oggetto di analisi hanno già provveduto a mettere in pratica gli aspetti richiamati. Procedendo con ordine, le principali caratteristiche della riorganizzazione possono essere individuate nelle seguenti:

- ✓ la dotazione di un regolamento di organizzazione e funzionamento del SUAP. Questo, stabilendo in maniera chiara le attività e le competenze dello sportello e ridefinendo gli endo-procedimenti di competenza comunale, consente di evitare perdite di tempo e di risorse dovute a duplicazioni di istruttoria ed individuazione degli uffici responsabili per l'emissione dei pareri eventualmente richiesti;
- ✓ l'attribuzione, mediante il regolamento suddetto, di poteri di effettiva direzione del procedimento unico in capo al responsabile dello sportello unico, sia nei confronti delle amministrazioni comunali che di tutto il personale interessato al procedimento. Tale attribuzione di potere, importante anche nei SUAP organizzati singolarmente, assume in quelli associati un peso estremamente rilevante dovendo essi rapportarsi ad un numero maggiore di amministrazioni;
- ✓ la predisposizione delle discipline locali unitarie di settore, specialmente in materia edilizia e commerciale. Infatti, discipline molto difformi o non aggiornate determinano un carico maggiore di lavoro istruttorio per il SUAP, ostacolando il raggiungimento degli obiettivi di semplicità, omogeneità e trasparenza, nonché di una maggiore efficienza;
- ✓ l'implementazione di efficienti sistemi di trasmissione delle pratiche e di condivisione delle informazioni. Questo aspetto, che non è riconducibile alla mera volontà dello sportello e

delle amministrazioni comunali ma investe anche Provincia e Regione, appare determinante per ridurre al minimo i tempi di attesa.

Non tutte le informazioni che sarebbero necessarie per valutare il grado di applicazione degli aspetti elencati sono purtroppo disponibili. Tuttavia, i dati e le opinioni dei responsabili dello sportello unico raccolti consentono di affermare che:

- ✓ risulta dotata di regolamento la grande maggioranza dei SUAP analizzati;
- ✓ molti sportelli unici hanno la competenza di elaborare i regolamenti di alcune materie, mentre i restanti svolgono comunque una funzione di proposta in virtù del loro ruolo di osservatori privilegiati;
- ✓ gli ambiti nei quali si è riscontrata più frequentemente l'elaborazione di regolamenti uniformi riguardano le attività economiche e commerciali, in misura minore sanità, igiene, ambiente, polizia municipale;
- ✓ laddove è avvenuto l'accentramento delle competenze a redigere i regolamenti si è verificata una agevolazione del lavoro dei SUAP ed un abbattimento dei costi;
- ✓ si registra una certa lentezza nella trasmissione delle pratiche dai *front-office* allo sportello centrale, quantificabile in un *range* temporale da due a nove giorni, che determina un allungamento dei tempi non trascurabile.

Un elemento a favore dell'associazionismo tra SUAP segnalato da alcuni è stato quello relativo alla possibilità stessa di attivare tale sportello unico. È stato infatti evidenziato che senza ricorrere a tale procedura, alcuni Comuni non avrebbero potuto attivare uno sportello effettivamente funzionante a causa della scarsità di risorse. E poiché la legge prevede esplicitamente che ogni amministrazione comunale debba provvedere ad istituire uno, in maniera singola o associata, molti ne avrebbero con tutta probabilità attivato uno scarsamente funzionante o sarebbero rimasti inadempienti rispetto all'obbligo²⁹. Non vanno infine tralasciate le opinioni di alcuni responsabili che ritengono che i risparmi conseguiti, se effettivamente presenti, sono di modesta entità. I motivi di ciò vanno probabilmente rintracciati nella ristretta dimensione, sia in termini di numero di Comuni che di popolazione sottesa, che interessano la gestione associata.

Per approfondire il tema veniva richiesto poi se l'associazionismo tra SUAP ha generato un incremento nei servizi offerti agli utenti e, eventualmente, sotto quali aspetti. Anche in questo caso le risposte dei responsabili sono state piuttosto equivalenti tra loro. È infatti generale il riconoscimento di una maggiore specializzazione e competenza del personale che consente non solo di svolgere più lavoro in un tempo minore, incrementando l'efficienza, ma anche di garantire servizi più qualificati. Quest'ultimi, in particolare, passano sia per una più assidua presenza allo sportello che per l'erogazione di forme di consulenza e supporto più appropriate per gli utenti. Tutto questo senza tralasciare i vantaggi dell'omogeneità, della standardizzazione e della semplificazione delle procedure ad una scala superiore a quella comunale. Un altro filone di vantaggi rilevati, stavolta direttamente a favore degli utenti, è quello avente natura prettamente economica. In primo luogo, vari responsabili hanno segnalato una netta riduzione dei tempi di attesa per le imprese, in virtù del quale diminuisce il loro costo-opportunità. Inoltre, alcuni intervistati hanno tenuto a precisare che, rispetto al caso nel quale il SUAP non era presente, gli oneri per le imprese e per i contribuenti sono diminuiti grazie, rispettivamente, alla necessità di dover pagare un'unica marca da bollo per l'unica domanda da presentare e alla netta diminuzione dei costi relativi ai "diritti di segreteria".

Un rischio insito nella gestione associata dello sportello unico è quello relativo al dover rispondere ad un territorio e ad una popolazione più vasti, con implicazioni sulla qualità dei

²⁹ Inadempimento privo di sanzioni nei confronti dell'ente locale, almeno fino al quando non sarà emanato il regolamento di cui all'art. 38 del D.L. 25-6-2008 n. 112, come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.

servizi offerti. L'ultima domanda di questa parte ha dunque riguardato questo aspetto. I giudizi dei responsabili sono piuttosto unanimi nel riconoscere che esiste un problema logistico all'aumentare della popolazione e, soprattutto, del territorio servito. Tuttavia in molti casi questo problema viene percepito come del tutto secondario rispetto agli altri vantaggi che sono ottenibili dalla gestione associata, anche perché le soluzioni sembrano piuttosto semplici ed efficaci da realizzare. Infatti, la grande maggioranza dei SUAP si è organizzata prevedendo *front-office* anche nelle sedi delle amministrazioni comunali al fine di evitare lunghi spostamenti degli utenti. Altri hanno invece previsto l'apertura di un *front-office* del SUAP a turno nei vari Comuni in diversi giorni della settimana. La scelta di un *front-office* diffuso, e quindi più prossimo agli utenti, è motivata dal fatto che specialmente in caso di procedimenti semplici la vicinanza viene apprezzata dagli utenti, mentre la soluzione opposta viene percepita come un onere aggiuntivo non adeguatamente compensato dalla specializzazione del personale.

In generale, l'organizzazione dello sportello unico relativamente agli aspetti trattati può essere suddivisa in due modelli distinti: da una parte i SUAP con *front-office* diffusi, nei quali sussiste uno sportello centrale che accentra le funzioni di *back-office* mantenendo tuttavia aperti dei punti di riferimento a livello comunale; dall'altra parte i SUAP nei quali *front-office* e *back-office* sono tendenzialmente unici, perché costruiti con una formula itinerante o accentrati in un'unica sede. I fattori che incidono sulla scelta tra il primo ed il secondo modello organizzativo da parte del SUAP sono identificabili nei seguenti:

- ✓ la tipologia di utente: i piccolissimi imprenditori (ad esempio quelli agricoli) spesso privilegiano il rapporto diretto e la conoscenza personale, mentre i grandi imprenditori non hanno in genere difficoltà a muoversi per cercare la sede dove poter ottenere risposte più complete;
- ✓ la distanza dello sportello dalla sede dei professionisti incaricati di intrattenere i rapporti tra SUAP e imprenditore, anziché dalla sede dell'azienda: questo fattore è importante perché questo tipo di delega avviene in un numero elevato di casi;
- ✓ la complessità dell'istanza: al crescere di questa variabile l'utente risulta maggiormente disposto a spostarsi pur di avere risposte più qualificate.

Quale conclusione è utile riportare la segnalazione, piuttosto condivisibile, di un responsabile che ha affermato che il problema della distanza non ha un impatto significativo, in quanto gli utenti sono maggiormente interessati ad una maggiore certezza sui tempi e ad una più accentuata chiarezza sui passi da compiere. Se questi due elementi sono sufficientemente garantiti -è l'opinione del responsabile- allora gli utenti sopportano senza problemi l'onere di dover compiere i pochi viaggi necessari anche di maggiore lunghezza.

3.2

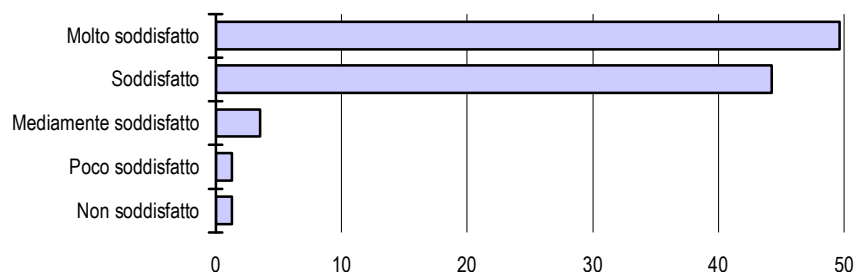
Il grado di soddisfazione degli utenti

Per analizzare quanto gli utenti sono soddisfatti del servizio reso dagli sportelli unici associati, è stata sottoposta loro una serie di domande che hanno fornito dei risultati estremamente interessanti³⁰.

³⁰ I questionari raccolti sono stati complessivamente 110. Il tasso di risposta -calcolato come rapporto tra la numerosità dei questionari raccolti e gli utenti che mediamente si rivolgono allo sportello in ogni bimestre- è stato pari al 40%. Nel dettaglio si riporta il numero di questionari raccolti in ogni SUAP ed il relativo tasso di risposta: 24 nel Comune di Monteriggioni (59%), 7 nella C.M. Pratomagno (13%), 11 nella C.M. Mugello (n.d.), 11 nel Comune di Borgo a Mozzano (32%), 18 nella C.M. Garfagnana (32%), 6 nel Circondario Val di Cornia (67%), 33 nella C.M. Amiata Grossetano (39%).

Il primo risultato degno di nota è quello deducibile dalle risposte fornite alla domanda: quanto è personalmente soddisfatto del servizio che riceve in questo sportello SUAP? I tassi di risposta sono rappresentati nel grafico seguente.

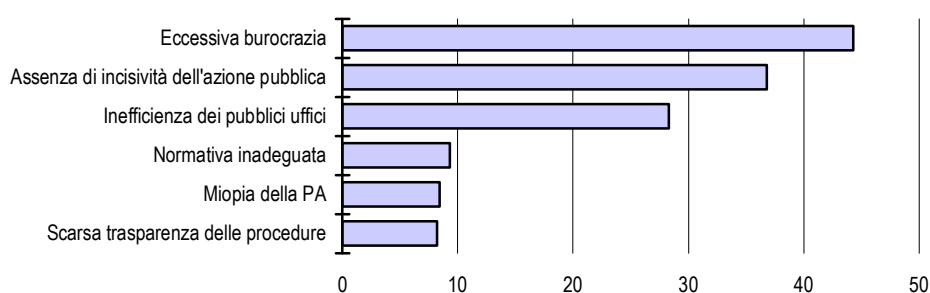
Grafico 3.1
INCIDENZA PERCENTUALE DELLE VARIE RISPOSTE ALLA DOMANDA: QUANTO È SODDISFATTO DEL SERVIZIO CHE RICEVE IN QUESTO SUAP?



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

I dati mostrano una incoraggiante e piuttosto sorprendente soddisfazione nei confronti dell'operato dei SUAP associati. Sebbene il confronto puntuale con i SUAP singoli non possa essere effettuato, è utile, almeno per avere una indicazione in merito, osservare quanto rilevato da una indagine diretta svolta da Censis-Confindustria (2006) su un campione di imprenditori in tutta Italia. Ben il 32,4% di essi, ossia un terzo del totale, affermava che l'inefficienza della pubblica amministrazione era stata tale da aver addirittura pregiudicato l'attività dell'impresa. Anche se tale percentuale scendeva al 28,3% nel centro Italia, la lettura che se ne può dare non è certo confortante: una quota rilevante di imprenditori si riteneva ampiamente insoddisfatta dei servizi resi loro dalla PA in generale e, più in particolare, dalle sue componenti che sono chiamate ad interagire con le imprese come, in particolare, il SUAP. Tale conclusione è desumibile anche andando ad osservare nel seguente grafico (Graf. 3.2) gli aspetti che, sempre secondo gli imprenditori italiani, risultavano maggiormente critici³¹.

Grafico 3.2
MOTIVO/I DELL'INSODDISFAZIONE NEI CONFRONTI DELL'OPERATO DELLA PA.



Fonte: Censis-Confindustria (2006)

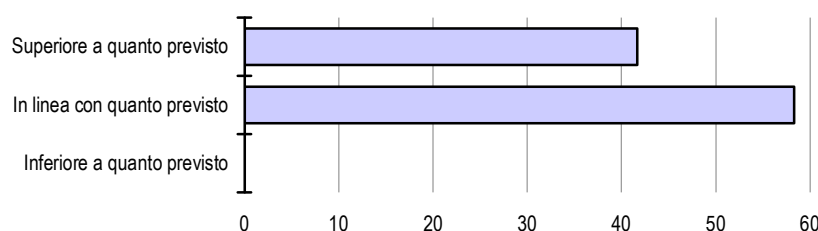
³¹ Il totale non è pari a 100 in quanto erano possibili più risposte.

Pur essendo chiaro che tali risultati investivano anche aspetti non di competenza dello sportello unico, è parimenti evidente come anche l'efficienza di molte funzioni svolte da quest'ultimo fossero apertamente criticate. In particolare, come nota Censis-Confindustria (2006), emergevano due aspetti essenziali quali "l'eccesso di passaggi amministrativi e la lunghezza dell'espletamento delle procedure", e una "scarsa incisività dell'azione messa in atto dalle diverse strutture amministrative dello Stato" che investono direttamente l'operato svolto dai SUAP.

Rileggendo adesso congiuntamente i due grafici appena presentati, si riscontra una significativa differenza tra la situazione generale e l'insieme dei SUAP analizzati in questa ricerca. Pare infatti confermata, almeno per il contesto toscano, l'ipotesi teorica secondo la quale la gestione associata del servizio consente di conseguire una efficienza assai più marcata.

Come già affermato, i valori riscontrati in merito alla soddisfazione degli utenti dei SUAP associati in Toscana rappresenta, almeno per quanto riguarda i valori assoluti, una gradita sorpresa. Infatti, è piuttosto diffuso il luogo comune secondo il quale la PA e gli sportelli unici in particolare sono caratterizzati da una intrinseca e rilevante inefficienza. Se, come visto, in generale ciò non può essere considerato altro che una corretta constatazione dello stato dei fatti, nell'insieme di SUAP da noi considerati questo non si rivela altro che un preconcetto ben radicato tra gli utenti prima di richiedere un servizio ma puntualmente smentito dopo averlo ricevuto. È questa infatti la lettura che si può dare delle risposte, rappresentate nel grafico seguente (Graf. 3.3), pervenute alla domanda del questionario: "rispetto alle sue attese il servizio che riceve è superiore, in linea o inferiore a quanto previsto?".

Grafico 3.3
INCIDENZA PERCENTUALE DELLE VARIE RISPOSTE ALLA DOMANDA: "RISPETTO ALLE SUE ATTESE IL SERVIZIO CHE RICEVE È SUPERIORE, IN LINEA O INFERIORE A QUANTO PREVISTO?"

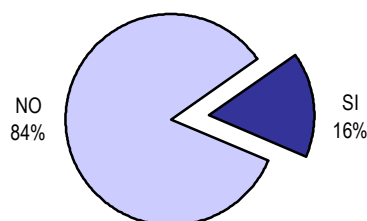


Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

La completa assenza di utenti che hanno dichiarato un servizio di qualità inferiore al previsto, combinata con la forte incidenza di coloro che invece dichiarano prestazioni superiori a quanto atteso, consente di dedurre che è presente a proposito dei SUAP associati toscani una sfiducia iniziale mal riposta che, tuttavia, viene sistematicamente smentita con *performance* estremamente apprezzate dagli utenti.

Un ulteriore modo per osservare l'adeguatezza del SUAP rispetto alle esigenze espresse dal sistema economico locale è data dall'eventuale avanzamento o meno della richiesta di svolgere ulteriori funzioni. A questo proposito la domanda che è stata posta è: "desidererebbe che lo sportello unico svolgesse anche servizi ulteriori?". Anche in questo caso le risposte degli utenti, rappresentate nel seguente grafico (Graf. 3.4), confermano sostanzialmente che lo sportello unico così strutturato ricalca quelle che sono le loro necessità. Ciò è evidentemente un segnale importante che, in Toscana, i SUAP associati sono stati e sono tutt'ora in grado di cogliere le necessità del contesto economico e di risponderne in maniera del tutto adeguata.

Grafico 3.4
INCIDENZA PERCENTUALE DELLE VARIE RISPOSTE ALLA DOMANDA: "DESIDEREREBBE CHE LO SPORTELLO UNICO SVOLGESSE ANCHE SERVIZI ULTERIORI?"



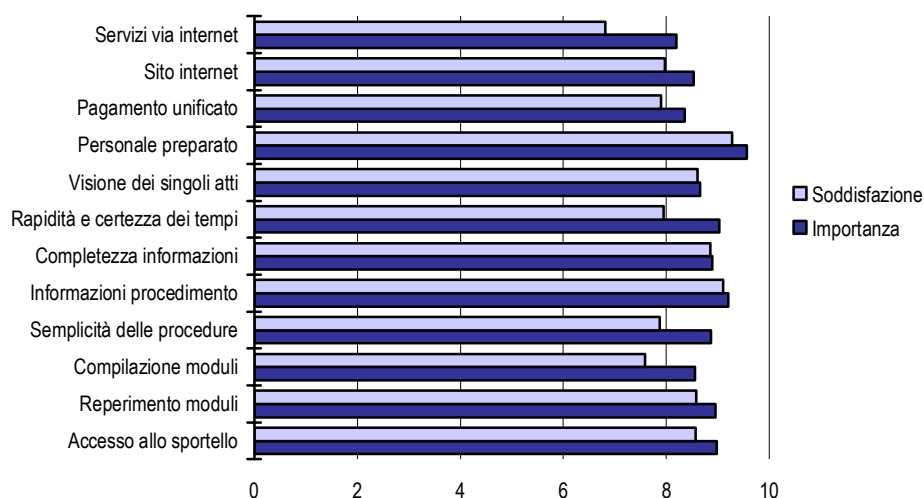
Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

L'incidenza percentuale della risposta "no" mostra piuttosto chiaramente la soddisfazione degli utenti in merito alle funzioni già svolte dagli sportelli unici. Tale evidenza può essere interpretata anche come la constatazione da parte degli utenti del fatto che, pur apprezzando i servizi sino ad oggi svolti dallo sportello unico, non lo ritengono in grado di svolgerne di ulteriori data la sua organizzazione attuale. Per approfondire la questione, è stato richiesto a chi ha contrassegnato l'opzione "si" di specificare quali ulteriori servizi dovrebbero essere svolti. Le risposte più frequenti sono state: la predisposizione di consulenza ed informazioni a più ampio spettro e l'erogazione di tutti i servizi connessi con gli atti amministrativi comunali. Prescindendo dalle singole proposte, che variano necessariamente da caso a caso, è possibile notare che chi vuole attribuire ulteriori funzioni allo sportello unico lo fa, in genere, perché ritiene che esso riuscirebbe a svolgerle in maniera migliore di quanto non riescano a fare gli altri enti. In questo senso, quindi, tali risultati possono essere considerati come una ulteriore testimonianza di apprezzamento.

Per poter analizzare più precisamente la soddisfazione degli utenti in merito ad aspetti più specifici degli sportelli unici, è stata sottoposta agli intervistati una serie di aspetti significativi dell'attività del SUAP e chiedendo loro di attribuire, in una scala da 1 a 10, un peso relativo prima alla loro importanza e poi alla loro soddisfazione. Precisando che con il valore 1 viene associata la minima importanza/soddisfazione mentre al 10 quella massima possibile, si possono osservare i risultati nel grafico seguente (Graf. 3.5).

I dodici ambiti specifici possono essere idealmente raggruppati in tre settori funzionali: il primo -che comprende i primi quattro- relativo alla logistica ed alla facilità di svolgimento delle pratiche; il secondo -che raggruppa gli ultimi tre- inerente all'introduzione di innovazioni; e l'ultimo -che mette insieme i restanti- che focalizza l'attenzione sull'iter e sulle modalità dei procedimenti burocratici. Iniziando con l'analizzare l'aspetto relativo all'importanza, emerge piuttosto chiaramente che per gli utenti è determinante la fase di svolgimento del procedimento. Più in particolare, sono la disponibilità di personale preparato, la capacità di dare informazioni chiare ed il riuscire a garantire un procedimento rapido e certo nei tempi le qualità più apprezzate. Importanti sono, inoltre, gli aspetti relativi alla logistica quali la facilità di accesso allo sportello e di reperimento dei moduli. Meno sentiti sono invece gli aspetti legati alle innovazioni (in particolare internet), delle quali evidentemente non se ne riesce ancora a comprendere appieno i potenziali benefici.

Grafico 3.5
VOTI MEDI SU IMPORTANZA E SODDISFAZIONE DEGLI UTENTI IN MERITO AD ALCUNI ASPETTI SPECIFICI DEL SUAP
Valori crescenti da 0 a 10 di importanza/soddisfazione



Fonte: elaborazioni IRPET su dichiarazioni SUAP

Passando a commentare i risultati relativi alla soddisfazione, è confortante notare come i tre aspetti maggiormente ritenuti importanti elencati in precedenza siano anche quelli rispetto ai quali si riscontrano i più alti indici di soddisfazione. Ciò è vero in particolare a proposito della competenza del personale, che riscuote un gradimento particolarmente accentuato. Diverso è invece il discorso a proposito della rapidità e certezza dei tempi, visto che in questo caso il livello di soddisfazione non risulta tra i più elevati a fronte, invece, di una importanza particolarmente sentita. Significativo infine è osservare che il comparto di fattori relativi alle innovazioni ottiene un basso gradimento, che appare come la naturale conseguenza della scarsa dotazione di ICT che caratterizza praticamente tutti i SUAP analizzati.

4. SPUNTI PER LE POLITICHE IN FAVORE DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E DELL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

4.1

Principali risultati della ricerca

Numerose ricerche hanno messo in rilievo la difficoltà della Pubblica Amministrazione italiana ad erogare efficaci ed efficienti servizi alle imprese. Per risolvere questo annoso problema, fu istituito sul finire degli anni '90 lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) quale unico *front-end* per le molteplici pratiche che le aziende sono chiamate ad espletare nei confronti della Pubblica Amministrazione nel corso della loro vita. L'accentramento della gestione delle pratiche in un unico ente -rappresentato appunto dal SUAP- costituisce, assieme agli sforzi profusi nella semplificazione amministrativa e nella diffusione degli strumenti dell'*information and communications technology* (ICT), il modello reputato in grado di annullare la farraginosità del sistema e, pertanto, progressivamente applicato negli anni.

Sino ad oggi, tuttavia, non pare che i miglioramenti siano stati significativi: la Banca Mondiale (2008) continua a porre l'Italia al penultimo posto tra i Paesi OECD nella speciale classifica redatta in base alla "facilità di fare *business*". Infatti, sebbene sia innegabile il conseguimento negli anni di numerosi progressi, il modello delineato poc'anzi stenta ad essere applicato integralmente -la semplificazione amministrativa pare ancora insufficiente, le ICT diffuse solo a "macchia di leopardo", i SUAP non sempre resi operativi e talvolta neanche istituiti in tutte le amministrazioni comunali- implicando scarsi effetti sul contesto generale. In particolare, lo sportello unico incontra difficoltà a caratterizzarsi come un efficace ed efficiente strumento di erogazione dei servizi alle imprese, portando ad interrogarsi sui motivi che ne frenano l'affermazione e sulle politiche che potrebbero incentivarne lo sviluppo.

Una delle principali difficoltà dello sportello unico è individuata da alcune ricerche nella bassa scala di erogazione del servizio: numerose amministrazioni comunali presentano infatti una dimensione territoriale, una numerosità di abitanti, una dinamicità economica insufficienti per la fornitura di efficienti ed efficaci servizi alle imprese. Come suggerito dalla teoria economica, la soluzione ideale al problema è la gestione associata del servizio, che accorpando realtà fino ad allora distinte consente di incrementare la scala complessiva di erogazione del servizio con benefiche ricadute sui costi e sulla soddisfazione degli utenti. In effetti, la gestione associata del SUAP è una realtà che si è diffusa negli anni passati, sia in Toscana che nel resto d'Italia, tra le amministrazioni comunali caratterizzate da una dimensione contenuta. Il motivo di ciò, oltre che nella ricerca dei benefici promessi dalla teoria economica, è da ricercarsi negli incentivi che la pubblica amministrazione eroga ai Comuni che decidono di associarsi.

Sulla base del quadro sinora descritto, la ricerca ha avuto l'obiettivo principale di rispondere -limitatamente a quanto rilevato nel contesto toscano- alle domande anticipate in premessa e riportate di seguito:

1. Esiste un *identikit* dello sportello unico?
2. I SUAP associati hanno un grado di efficienza soddisfacente? Nel caso in cui ciò sia vero, quali caratteristiche del SUAP lo rendono possibile?
3. La gestione associata dello sportello rappresenta un "valore aggiunto" rispetto a quella singola? Se sì, in quali contesti e sotto quali forme?

Procedendo con ordine, la ricerca -che si è basata su dati quantitativi e qualitativi forniti dai SUAP associati toscani- ha riscontrato che non è possibile individuare un preciso *identikit* di sportello unico in Toscana. I SUAP analizzati differiscono infatti in maniera significativa per quasi tutti gli indicatori studiati (maturità della gestione associata, numero di Comuni partecipanti, consistenza della popolazione, estensione territoriale, elevatezza del gettito IRAP pro-capite, numerosità di imprese per abitante, modello di sviluppo seguito dal territorio); ciononostante, l'analisi dei dati ha consentito di evidenziare anche la presenza di alcuni aspetti di fondo che accomunano tutti gli sportelli associati.

Per prima cosa, è emerso che il modello organizzativo prevede sempre l'unicità del responsabile, che coordina il complesso del personale e dirige l'attività amministrativa, a prescindere dall'ubicazione dell'attività produttiva oggetto della pratica: questo assetto è assolutamente dato per scontato, il che rende evidente come il concetto di gestione associata in Toscana sia stato ormai ampiamente metabolizzato dagli enti locali e dagli stessi utenti.

Altro aspetto comune alla stragrande maggioranza dei SUAP intervistati è la ricerca di strumenti organizzativi volti a mantenere una forte presenza sul territorio, mediante sportelli decentrati di *front-office* o, più raramente, mediante formule itineranti che a scadenze fisse prevedono la presenza di addetti SUAP presso le sedi dei diversi Comuni. Molto rari sono invece i casi in cui le amministrazioni associate hanno scelto di accentrare il *front-office*.

Anche le risposte dei responsabili dei SUAP all'intervista diretta hanno evidenziato delle valutazioni pressoché identiche su alcuni punti rilevanti. In particolare: l'unanime riconoscimento dei benefici garantiti dalla gestione associata, lo scarso utilizzo delle tecnologie informatiche, le frequenti difficoltà a relazionarsi con gli altri enti della PA, gli accorati appelli alle amministrazioni competenti affinché si proceda ad un coordinamento tra SUAP ed una standardizzazione della modulistica e dei procedimenti su scala regionale o almeno provinciale.

Un ulteriore aspetto comune ai vari SUAP associati è la generale soddisfazione degli utenti inerente ai servizi loro offerti. Tale evidenza, che fornisce una prima risposta al secondo gruppo di quesiti, lascia trasparire la diffusa presenza del luogo comune -puntualmente smentito dopo che il servizio è stato erogato- che vede gli sportelli unici come inefficienti a priori. La constatazione di una efficienza piuttosto soddisfacente -che ovviamente varia da caso a caso e pare incrementabile con opportuni correttivi allo *status quo*- è confermata anche dall'analisi dei tempi di svolgimento delle pratiche che, in media, riescono a non sfiorare quelli prestabiliti.

Per indagare in merito a quale caratteristica dello sportello è correlabile un maggior grado di efficienza, si è proceduto ad effettuare un'apposita analisi quantitativa che ha confermato -come pronosticato dalla teoria economica- un incremento della *performance* all'aumento della scala di erogazione del servizio. Da tale analisi è tuttavia emerso anche che l'ampliamento dell'orizzonte d'azione richiede una analoga crescita della specializzazione dello sportello per poter effettivamente incamerare i benefici auspicati. Anche l'analisi della correlazione tra l'efficienza dello sportello ed il modello di sviluppo seguito dal territorio ha confermato e puntualizzato quest'ultima affermazione: i SUAP interessati da uno sviluppo di tipo turistico-rurale riescono ad appropriarsi in maniera migliore dei benefici dell'ampliamento di scala rispetto a quelli caratterizzati da uno sviluppo distrettuale, nei quali il forte dinamismo economico richiede un incremento analogo della specializzazione dello sportello. Volendo infine sintetizzare i risultati raggiunti, si può affermare che l'incremento dell'efficienza è associato -così come pronosticato dalla teoria economica- all'aumento della scala di erogazione del servizio. Ciò tuttavia vale solo a patto che all'ampliamento dell'orizzonte di azione corrisponda un analogo miglioramento della specializzazione dello sportello. Tale evidenza, valida in ogni contesto studiato, pare ancor più veritiera negli ambiti caratterizzati da un accentuato dinamismo economico come le aree che seguono un modello di sviluppo distrettuale.

La ricerca ha infine consentito di dare una risposta sostanzialmente affermativa anche al terzo gruppo di quesiti. Oltre alle indicazioni in merito emerse dall'analisi quantitativa sull'efficienza degli sportelli accennate poc'anzi, anche lo studio delle risposte dei responsabili dei SUAP conferma nella grande maggioranza dei casi la capacità della gestione associata di generare un "valore aggiunto", spesso difficilmente quantificabile, rispetto alla soluzione individuale. In taluni casi, sempre secondo i responsabili, tale "valore aggiunto" si è concretizzato nella possibilità stessa di aprire e rendere operativo il SUAP dato che tali operazioni non avrebbero potuto essere realizzate singolarmente dai vari Comuni associati. Nella maggioranza dei casi, i benefici della gestione associata sono stati attribuiti al personale utilizzato nello sportello: meno addetti, ma più qualificati, consentono un risparmio sui costi per la PA e l'erogazione di servizi più efficaci. L'analisi sul personale degli sportelli unici ha in effetti confermato che è in atto un processo di riduzione delle unità lavorative, un aumento dell'incidenza di quelle più qualificate, un incremento del tempo medio dedicato allo sportello unico: tutti fattori che testimoniano la progressiva tendenza alla specializzazione dei SUAP associati toscani.

4.2

Le politiche della Regione Toscana oggi

Il quadro descritto nei capitoli precedenti non deve indurre a ritenere la passività dell'amministrazione regionale in questo settore: già da alcuni anni la Regione si è infatti dimostrata sensibile al tema della semplificazione amministrativa ed alla necessità di sostenere i processi di innovazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e mondo delle imprese, attivandosi in numerose azioni.

In proposito, è necessario segnalare che il Consiglio Regionale della Toscana ha di recente approvato la legge 23 luglio 2009, n. 40 "Legge di semplificazione e riordino normativo 2009", che contiene una importante serie di novità, assai rilevanti anche per le materie oggetto della presente ricerca. Di seguito si riportano sinteticamente alcuni contenuti di particolare interesse, rinviando per un maggiore approfondimento alla lettura della legge, che contiene anche numerosi interventi di carattere settoriale.

In primo luogo la sezione III "riduzione dei tempi burocratici" prevede una contrazione generalizzata dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi nelle materie di competenza legislativa della Regione, introducendo peraltro un obbligo di indennizzo in favore dell'interessato, laddove si verifichi un ritardo nella conclusione del procedimento.

Nella legge si rafforza inoltre lo strumento della conferenza di servizi, che si potrà persino svolgere in via telematica, anche nell'ambito dei procedimenti di competenza dei SUAP.

In generale, nel testo della legge regionale è contenuta una spinta verso l'utilizzo della telematica nei rapporti con la pubblica amministrazione, in special modo nei rapporti inerenti lo svolgimento di attività economiche.

Non a caso esiste uno specifico capo relativo alle "misure per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nello svolgimento dei procedimenti di competenza degli Sportelli unici per le attività produttive": in esso si stabilisce che il SUAP costituisce il punto unico di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative concernenti l'insediamento, ma anche l'esercizio, delle attività produttive; si prospetta inoltre che tutte le dichiarazioni, le domande ed i relativi allegati dovranno essere presentati esclusivamente in via telematica utilizzando la modulistica messa a disposizione nel sito istituzionale del SUAP.

La legge costituisce quindi il "sistema toscano dei servizi per le imprese", che comprende:

- ✓ la rete regionale dei SUAP, ossia la struttura tecnologica dedicata per la trasmissione telematica degli atti tra SUAP ed enti terzi;
- ✓ il sito istituzionale regionale per le imprese;
- ✓ la banca dati regionale dei SUAP, che uniforma e rende trasparenti le normative applicabili, gli adempimenti, la modulistica;
- ✓ l'insieme dei siti istituzionali dei SUAP locali;
- ✓ l'attività regionale di assistenza e supporto ai SUAP.

Per la verità, la Giunta Regionale Toscana ed il sistema degli enti locali sono all'opera da tempo per la semplificazione dei rapporti tra PA locale ed imprese, e per la realizzazione del suddetto "sistema toscano", che si impenna da un lato su di un sistema di rapporti con le associazioni delle imprese, delle professioni e degli enti locali (mediante un Comitato di *Governance*, gestito da Unioncamere e Regione Toscana); dall'altro con una serie di atti di tipo negoziale, stipulati con i singoli enti locali e con i vari enti terzi interessati (ASL, ARPAT, Vigili del Fuoco, ISPESEL, Prefetture, Province, CCIAA, ecc...).

È inoltre stimolata una *governance* territoriale (provinciale o di livello inferiore) finalizzata alla semplificazione, omogeneizzazione e standardizzazione dei procedimenti comunali, sul territorio provinciale o di ambito.

Il modello organizzativo del sistema toscano si regge in definitiva su alcuni "pilastri" che in sintesi si possono così individuare: il "Centro di Competenza per l'Informatizzazione e la Semplificazione", per le funzioni di cabina di regia del sistema; il tavolo tecnico regionale per lo sviluppo dei servizi SUAP, costituito da un gruppo di tecnici qualificati degli enti locali, che fornisce i servizi di assistenza e supporto ai SUAP ed elabora/aggiorna la banca dati regionale dei procedimenti; la rete degli esperti costituita da una serie di gruppi di lavoro che vedono coinvolti la Regione, i Comuni e le Province, tutti gli Enti Terzi regionali e statali e le Università.

I mezzi per favorire l'evoluzione verso un sistema di standard unitario, già realizzati o in itinere, sono:

- ✓ il censimento degli endo-procedimenti e dei procedimenti connessi alla realizzazione dei fabbricati e degli impianti ed all'avvio di tutte le attività economiche (già realizzato) e l'elaborazione della banca dati regionale (in itinere) che indicherà tutti i dati necessari alle imprese, risolvendo in concreto i problemi di applicazione procedurale e normativa;
- ✓ il catalogo regionale (cd. dizionario) dei procedimenti ed endo-procedimenti, con cui sono stati risolti i problemi ontologici attraverso un accordo tra gli enti per i criteri di denominazione delle tipologie e poi con la condivisione dell'elenco completo.
- ✓ i servizi di assistenza e supporto (attivi sin dal giugno 2007) che si articolano in *news* di aggiornamento normativo, inviate mediante e-mail; un servizio di "*esperto risponde*", con cui gli esperti degli Enti coordinatori rispondono ai quesiti richiesti dai responsabili SUAP; la condivisione delle *banche dati degli enti coordinatori*, messe a disposizione in attesa della conclusione della elaborazione della banca dati regionale.

Si deve da ultimo notare che la Regione Toscana ha già realizzato importanti servizi infrastrutturali, ad esempio finalizzati a costruire un sistema di connettività avanzato tra le pubbliche amministrazioni ed a ridurre il divario digitale per tutti i cittadini e le imprese toscane: per un approfondimento ed una elencazione più esaustiva degli interventi infrastrutturali, dei progetti di *e-government* e dei servizi di supporto agli sportelli unici già realizzati, si veda il sito www.suap.toscana.it oppure il sito www.e.toscana.it.

4.3

Alcune indicazioni di *policy* per il futuro

Le numerose analisi quantitative e le informazioni desunte dalle interviste dirette ai responsabili dei SUAP hanno consentito di mettere in rilievo gli aspetti di forza e quelli di debolezza che caratterizzano il fenomeno degli sportelli unici associati in Toscana. Sulla base del quadro descritto è ora possibile avanzare delle proposte di correzione dello *status quo* che, se applicate con delle opportune politiche settoriali, potranno condurre ad un significativo incremento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi alle imprese erogati dalla pubblica amministrazione. Nel dettaglio:

1. Le politiche di incentivazione alle gestioni associate basate sui sussidi economici paiono uno strumento efficace per spronare le amministrazioni comunali a mettersi insieme per erogare i servizi in questione. Specialmente per i piccoli Comuni l'associazionismo pare la via maestra per conseguire delle economie di gestione e contemporaneamente offrire migliori servizi all'utenza. Tuttavia, come evidenziato in precedenza, in Toscana paiono possibili ulteriori e significativi margini di crescita relativamente al numero di SUAP costituiti in forma associata. È pertanto opportuno che la Regione persista nel sostenere percorsi associativi tra i Comuni -con incentivi o eventualmente con interventi di carattere prescrittivi- specialmente per le amministrazioni di dimensioni ridotte. Ciò premesso, si deve puntualizzare che la mera istituzione di un servizio associato è solo condizione necessaria, ma purtroppo non sufficiente, affinché il grado di efficienza dello stesso possa aumentare in maniera significativa. L'ulteriore condizione che deve verificarsi è una progressiva riorganizzazione degli uffici in maniera tale che il nuovo ente non risulti un mero doppione di altre strutture esistenti -situazione che implicherebbe infatti un aumento dei costi non adeguatamente compensato dall'incremento della qualità dei servizi offerti- ma che, anzi, riesca a sostituire gli uffici affini realizzando un centro specializzato nelle mansioni e gestito da un numero più contenuto di addetti. Sulla base di questa considerazione pare opportuno che le politiche di incentivazione non si limitino all'erogazione di sussidi nel caso in cui sia presente la gestione associata del servizio ma riescano a premiare i contesti nei quali si procede anche ad una effettiva riorganizzazione dei servizi erogati.
2. Le analisi in merito alle tecnologie informatiche mostrano una bassa dotazione da parte degli sportelli unici ed uno scarso uso da parte degli utenti. Tale situazione pare determinata da una sorta di comunione di interessi tra i funzionari degli sportelli -non troppo propensi ad affidarsi alle nuove tecnologie per lo svolgimento del loro lavoro- e gli utenti, che continuano a preferire di gran lunga il confronto personale rispetto all'uso di anonimi *software* su *internet*. Sulla base di questa consolidata situazione, le future politiche dell'operatore pubblico dipenderanno da quale strada oggi si sceglierà di intraprendere: prendere atto del contesto ed assecondarlo privilegiando un funzionamento degli sportelli unici di stampo tradizionale, ossia fondato su relazioni personali con uno scarso ricorso all'uso di tecnologie informatiche, oppure introdurre politiche "di rottura" dell'equilibrio esistente, basate sull'esteso utilizzo delle numerose opportunità offerte dalla nuova tecnologia esistente nonostante la riluttanza degli attori in gioco. Dato il contributo all'efficienza nell'erogazione dei servizi che può essere fornito dalle *information and communications technologies* (ICT) pare senz'altro consigliabile percorrere questa seconda via, magari semplificandone l'uso (anche a costo di perdere alcune interessanti funzionalità) ma cercando di estenderne al massimo l'utilizzo sia tra gli enti che tra gli utenti, superando l'attuale diffusione "a macchia di leopardo" che stenta ad avere ripercussioni significative sull'efficienza generale del sistema. Inoltre, seguendo questo approccio, si riuscirà a

stimolare la diffusione di quella “cultura informatica” che, almeno nel medio periodo, potrà instaurare un diverso modo di operare rispetto a quanto sinora osservato da parte degli sportelli unici associati e non.

3. La ricerca ha messo in luce che uno degli aspetti maggiormente critici è il coordinamento tra enti diversi chiamati ad intervenire in merito alle varie pratiche: il ritardo da parte di uno solo di essi rischia di vanificare gli sforzi profusi da tutti gli altri, con chiare ripercussioni sull’efficienza complessiva. Ciò è conseguenza anche del modo nel quale i vari enti si relazionano tra loro, ossia facendo leva maggiormente sulla bontà dei rapporti personali piuttosto che su una organizzazione formalmente definita. Nonostante tale modalità di collaborazione consenta in taluni casi di avviare un coordinamento più stretto e proficuo rispetto a quanto si riuscirebbe a fare altrimenti, la via di una definizione più puntuale ed ufficiale dei ruoli e dei tempi da rispettare in ogni situazione da parte dei vari enti pare possa garantire una sostanziale diminuzione della durata delle procedure ed una maggiore aderenza della stessa a quella prevista. Tale considerazione -condivisa anche da molti responsabili degli sportelli unici- potrà essere adottata nella pratica, ad esempio favorendo la realizzazione di particolari protocolli di intesa ad una scala almeno provinciale. A livello regionale potrebbe invece essere utile procedere una sorta di standardizzazione della modulistica, delle procedure e delle interpretazioni normative per facilitare ed uniformare il compito dei vari enti di volta in volta chiamati in causa.
4. Il personale degli sportelli unici rappresenta senz’altro uno dei principali fattori che determina, grazie alla minore o maggiore specializzazione nella mansione, il grado di efficienza dei SUAP. Le politiche del personale assumono pertanto una valenza strumentale rispetto all’obiettivo di migliorare le *performance* degli sportelli unici, portando a suggerire azioni che si riflettano positivamente sugli addetti degli sportelli unici, ossia stimolando i Comuni a: stabilizzarne la posizione contrattuale, limitarne il *turn-over* tra i vari enti, incentivarne l’assidua presenza presso lo sportello unico, assicurarne l’adeguata formazione, garantirne il continuo aggiornamento.

È chiaro che molte di queste indicazioni di *policy* potranno essere attuate solo gradualmente nel tempo. Pare tuttavia importante sottolineare come sia importante iniziare a percorrere le vie indicate quanto prima, affinché si possa iniziare da subito a porre le basi per un miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dei servizi alle imprese erogati dalla PA italiana da conseguirsi almeno nel medio periodo. Tale obiettivo pare essere investito di una cruciale importanza. Oggi più che mai, infatti, pare fondamentale adottare politiche capaci di aumentare la competitività del sistema economico regionale per reagire con decisione alla crisi economica in atto.

BIBLIOGRAFIA

- BACCI L. (2002), *Sistemi locali in Toscana: modelli e percorsi territoriali dello sviluppo regionale*, Franco Angeli, Milano
- BANCA MONDIALE (2008), *Doingbusiness 2008*, in www.doingbusiness.org
- BASSANINI F., DENTE B. (a cura di) (2007), *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?*, ASTRID, Passigli Editore, Firenze
- CASINI BENVENUTI S., PANICCIÀ R., ROSIGNOLI S. (2005), *Quadro macroeconomico*, in Petretto A. (a cura di) (2005), *Toscana 2020. Una regione verso il futuro*, IRPET - Regione Toscana.
- CENSIS-CONFCOMMERCIO (2006), *L'impresa di fare impresa*, in www.censis.it
- FORMEZ (2003), *Sportello unico. Gli effetti economici e amministrativi di un'innovazione*, www.formez.it
- GALEONE P.C. (2007), "La diffusione e il successo degli sportelli unici", in Bassanini F., Dente B. (a cura di) (2007), *op. cit.* e FORMEZ (2003), *op. cit.*
- MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, DIPARTIMENTO FUNZIONE PUBBLICA (2007), *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione*, vol. II
- PICCOLO D. (2000), *Statistica*, Il Mulino, Bologna
- SPAGNUOLO G. (2007), *L'uso della telematica nella riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive*, mimeo
- TOSI F. (2009), "Efficienza nei servizi pubblici per l'impresa attraverso l'innovazione telematica e la semplificazione amministrativa: lo Sportello Unico per le Attività Produttive di Livorno", in Lattarulo P. (a cura di) (2009), *Buone pratiche nelle imprese, nei servizi pubblici, nella società. Casi di studio per la Toscana*, IRPET - Regione Toscana

APPENDICE

1. Sintesi delle domande rivolte ai responsabili dei SUAP nel corso dell'intervista diretta

Struttura ed informazioni generali

1. Quando è stato creato il SUAP (singolo ed associato) presso il vostro ente?
2. Quanti e quali comuni partecipano alla gestione associata?
3. L'aver associato i SUAP ha generato un risparmio nei costi?
4. Secondo la sua opinione, l'aver associato i SUAP ha generato un miglioramento dei servizi per le imprese?
5. Secondo la sua opinione, il SUAP associato, dovendo rispondere ad un territorio e numero di utenti più vasto, ha determinato anche delle ripercussioni negative sulla qualità dei servizi?
6. Quali sono i motivi che più di frequente determinano ritardi nell'istruttoria?
7. Quali interventi a suo giudizio dovrebbe fare la Regione per migliorare i servizi per le imprese ed i tempi di conclusione dei procedimenti?

Rapporti con le altre istituzioni

8. Qual'è il rapporto con gli altri enti locali, le associazioni di categoria, gli altri SUAP?
9. Come partecipano alla definizione dei servizi da erogare?
10. Con quale frequenza avviene il confronto e con quali modalità?
11. La collaborazione tra gli enti locali, le associazioni di categoria e gli altri SUAP genera un effettivo miglioramento dei servizi svolti?
12. È sentita la necessità di coordinarsi maggiormente?

Competenze e funzioni

13. Quali sono le competenze dello sportello unico? In particolare, quanto si discostano da quelle del DPR 447/98?
14. Quali sono le competenze comunali che restano escluse dalla competenza del SUAP associato?

Il sistema informatico

15. Il SUAP è dotato di procedure informatizzate per la gestione delle pratiche e/o per la comunicazione agli interessati?
16. Che caratteristiche ha?
17. Il sistema informatico è maggiormente orientato al *front-office* oppure al *back-office*? In generale, fino a che punto il sistema informatico riesce a realizzare il "procedimento unico telematico"?
18. Il sistema informatico consente una migliore e più efficace collaborazione e interconnessione tra enti, utenti, ed altri attori interessati?
19. Quali criticità e quali punti di forza presenta?
20. Secondo la vostra esperienza, l'informatizzazione genera effettivamente dei guadagni in termini di efficienza ed efficacia del servizio?

Organizzazione interna

21. Il SUAP è dotato di regolamento di organizzazione e/o funzionamento?
22. Se sì, ricalca quello preesistente alla gestione associata?

Il personale

23. Secondo la sua esperienza, il personale dei SUAP associati risulta maggiormente specializzato rispetto a quello di altri SUAP non associati (o rispetto allo stesso SUAP se prima non era associato)? Se sì, a cosa è dovuto?
24. Ritene che l'attuale dotazione organica del SUAP associato sia sostanzialmente sufficiente rispetto ai carichi di lavoro?

2. Copia del questionario rivolto agli utenti

BUONGIORNO,

le chiediamo solo cinque minuti del Suo tempo per rispondere ad alcune domande relative alla sua soddisfazione nei confronti dello Sportello Unico. La preghiamo di compilare accuratamente il questionario, in quanto ciò ci consentirà di svolgere in futuro un servizio sempre migliore e rispondente alle Sue necessità.

Grazie della collaborazione!

- 1) Ritieni di essere informato sulle procedure e sul funzionamento del servizio informatico del SUAP?
 - a. Molto
 - b. Abbastanza
 - c. Poco
 - d. Per niente
- 2) In generale, riguardo al complesso di pratiche che deve svolgere presso lo sportello unico, utilizza anche il portale su internet dello sportello unico?
 - a. Sempre
 - b. Qualche volta
 - c. Raramente
 - d. Mai
 - e. Non è presente un portale internet dello sportello
- 3) Se alla precedente domanda ha risposto “raramente” o “mai” con una percentuale bassa, indichi il perché del mancato o scarso utilizzo del portale su internet:
 - a. Sono diffidente nei confronti di internet
 - b. Ho difficoltà ad utilizzarlo
 - c. Ritengo di poter svolgere meglio le pratiche se posso incontrare fisicamente l’operatore
 - d. Altro, specificare:
 -
- 4) Quanto è personalmente soddisfatto del servizio che riceve in questo sportello SUAP?
 - a. Molto soddisfatto
 - b. Soddisfatto
 - c. Mediamente soddisfatto
 - d. Poco soddisfatto
 - e. Per niente soddisfatto
- 5) Rispetto alle sue attese, il servizio che riceve è:
 - a. Superiore a quanto previsto
 - b. In linea con quanto previsto
 - c. Inferiore a quanto previsto
- 6) Desidererebbe che il SUAP svolgesse anche servizi ulteriori?
 - a. SI: indicare quali:
 -
 - b. NO

- 7) Esprima adesso per ognuno dei seguenti aspetti relativi a questo sportello il suo grado di soddisfazione e l'importanza che esso riveste con un numero da 1 a 10, dove:
 1 = aspetto di minima importanza; 10 = aspetto di massima importanza
 1 = minimo livello di soddisfazione; 10 = massimo livello di soddisfazione

	Importanza	Soddisfazione
Facilità di accesso allo sportello (orari di apertura)		
Facilità reperimento moduli		
Facilità compilazione moduli		
Semplicità delle procedure di attivazione del procedimento unico		
Facilità di ottenere informazioni sullo stato del procedimento		
Completezza delle informazioni sullo stato della pratica		
Tempi di conclusione del procedimento: rapidità e certezza dei tempi		
Facilità di visione dei singoli atti relativi al procedimento		
Disponibilità di personale professionalmente preparato allo sportello		
Possibilità di effettuare pagamento unificato		
Presenza del sito internet del SUAP aggiornato e completo		
Possibilità di svolgere i servizi via internet		

- 8) Indichi la professione che lei svolge
- 9) Indichi la tipologia di pratica per la quale si è rivolto allo Sportello Unico
- 10) Indichi le caratteristiche dell'impresa presso la quale è addetto o comunque portatore di interesse (ponga una crocetta sulle caselle scelte)

Settore di appartenenza	Natura giuridica	Dimensione
Industria	Soc. di capitale	Piccola impresa (meno di 10 addetti)
Commercio	Soc. di persone	Media impresa (tra 10 e 50 addetti)
Artigianato	Soc. cooperativa	Grande impresa (oltre 50 addetti)
Agricoltura	Soc. individuale	
Altro, specificare	Altro, specificare	

3. Costruzione analitica dell'indicatore di produttività

L'indicatore (I_i) presentato nel testo è stato costruito rapportando le pratiche concluse dal SUAP i-esimo nell'anno solare 2007 (PC_i) con ore lavorative annue del personale impiegato nello stesso SUAP (OLA_i). In altri termini:

$$I_i = \frac{PC_i}{OLA_i}$$

La fonte dei dati sono le dichiarazioni dei SUAP relative alle pratiche evase nel 2007 ed al personale dello sportello unico impiegato nello stesso anno solare. Al fine di calcolare il denominatore sono state fatte le seguenti ipotesi:

- ✓ 36 ore lavorative settimanali (7,12 ore giornaliere per 5 giorni lavorativi) per un funzionario a tempo pieno;
- ✓ 52 settimane annue;
- ✓ 32 giorni di ferie maturate per un funzionario a tempo pieno e completamente utilizzate;
- ✓ 1,1 giorni al mese di assenza per malattia³²;
- ✓ il personale non effettua altre assenze.

Per semplificare il calcolo formale si denotano:

- ✓ α_i = numero settimane annue lavorate dal funzionario j-esimo;
- ✓ β_i = quota tempo settimanale dedicata al SUAP_i dal funzionario j-esimo;
- ✓ γ_i = giorni di ferie maturati ed utilizzati dal funzionario j-esimo, ricavati tramite la proporzione $32:365 = \gamma_i:(7\alpha_i)$;
- ✓ δ_i = giorni di malattia settimanali utilizzati dal funzionario j-esimo.

Il calcolo del denominatore è quindi stato effettuato con i seguenti passi:

1. calcolo delle ore annue di lavoro teoriche nel SUAP_i (A_i):

$$A_i = \sum_{j=1}^n 36\alpha_j\beta_j$$

dove:

- n è il numero di lavoratori presso lo sportello unico i-esimo;
- $0 < \beta_i \leq 1$.

2. calcolo delle assenze per ferie e malattia (B_i):

$$B_i = \sum_{j=1}^n (7,12\gamma_j\beta_j) + (7,12\delta_j\alpha_j\beta_j)$$

3. stima del numero ore lavorative effettive annue del personale del SUAP_i:

$$OLA_i = A_i - B_i$$

³² Il dato utilizzato è la media dei valori delle rilevazioni campionarie mensili (maggio, giugno, luglio 2007) effettuate dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione riportate in Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Dipartimento Funzione Pubblica, *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione*, anno 2007, volume secondo.

IRPET Collana e-Book

Anno 2007

1. UNA NAMEA REGIONALE PER LA TOSCANA *Simone Bertini, Angelica Tudini e Giusy Vetrella*
2. IL MONITORAGGIO DELLE GESTIONI ASSOCIATE *Simona Bindi*
3. LE PROSPETTIVE DEL MONDO RURALE DELLA TOSCANA. UN'INDAGINE QUALITATIVA *Manuela Gabbai e Benedetto Rocchi*

Anno 2008

4. I SERVIZI ENERGETICI IN TOSCANA: SITUAZIONE ATTUALE E POSSIBILI SCENARI FUTURI *Gabriele Mazzantini*
5. IL MODELLO DI MICROSIMULAZIONE MULTIREGIONALE DELL'IRPET MICROREG *Maria Luisa Maitino e Nicola Sciclone*

Anno 2009

6. L'IMMIGRAZIONE IN TOSCANA: IL SALDO FISCALE DEGLI ITALIANI E DEGLI STRANIERI *Elena Cappellini*
7. LE ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO IN TOSCANA: CARATTERI STRUTTURALI E VALENZA OCCUPAZIONALE *Lara Antoni e Sara Mele*
8. L'ESPERIENZA DEI SUAP ASSOCIATI IN TOSCANA *Filippo Tosi*

Finito di stampare nel mese di novembre 2009
presso Tipografia NOVA srl di Signa - Firenze
www.tipografianova.eu

IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

www.irpet.it

Via G. La Farina, 27
50132 Firenze
Tel. +39 055 574111
Fax +39 055 574155
e-mail irpet@irpet.it