



## **Abstract**

**Gli Sportelli Unici per le Attività produttive in Toscana**  
**Un'analisi di medio periodo degli assetti organizzativi e dei**  
**rapporti con l'utenza**

*Di Marco Batazzi, Stefano Cuomo, Enrico Fabbri*

Novembre 2004

## 1 L'universo dei SUAP toscani

In Toscana vi sono complessivamente 151 Sportelli Unici su 287 Comuni (pari al 52,6 % del totale delle Amministrazioni comunali presenti sul territorio) che – grazie al meccanismo delle associazioni – coprono un totale di 215 Comuni (pari al 74,9 %). Uno sguardo al territorio indica comunque che il grado di copertura non è uniforme. Infatti, ad una copertura pressoché totale delle Province di Firenze, Massa-Carrara e Grosseto, corrispondono notevoli lacune nelle Province di Arezzo e Livorno, in particolare per quanto riguarda il caso dell'Isola d'Elba che appare completamente scoperta dalla copertura dei SUAP.

**Tabella 1.1 – Ripartizione dei SUAP per Provincia e per tipologia organizzativa**

Provincia	Suap singoli	Suap associati	Totale complessivo
Arezzo	7	2	9
Firenze	33	1	34
Grosseto	9	3	12
Livorno	2	2	4
Lucca	21	0	21
Massa - Carrara	15	0	15
Pisa	22	1	23
Prato	2	0	2
Pistoia	15	1	16
Siena	12	3	15
<b>Totale complessivo</b>	<b>138</b>	<b>13</b>	<b>151</b>

Per quanto riguarda la copertura dei Comuni, in questa sede esponiamo alcuni dati di sintesi riguardanti la situazione dell'universo dei SUAP toscani al 10 marzo 2004.

Come illustra il quadro seguente organizzato per Provincia; a parte Arezzo tutti i capoluoghi di Provincia (e più in generale tutti i Comuni con un numero superiore a 80.000 abitanti) hanno un SUAP attivo al loro interno.

La Provincia di Firenze è quella con il maggior numero di Comuni coperti da Sportello Unico (93,2% dei Comuni del territorio provinciale), seguita da Grosseto (89,3% dei Comuni), Massa (88,2%), e Siena (83,3%).

Prato risulta essere la Provincia con il minor livello di copertura territoriale, dal momento che i Comuni con Sportello Unico sono 2 su 7, pari al 28,6%. Prato, Livorno e Lucca sono le Province con la maggiore incidenza di SUAP non costituiti.

**Tabella 1.2 – Ripartizione dei Comuni coperti e non coperti da SUAP per Provincia**

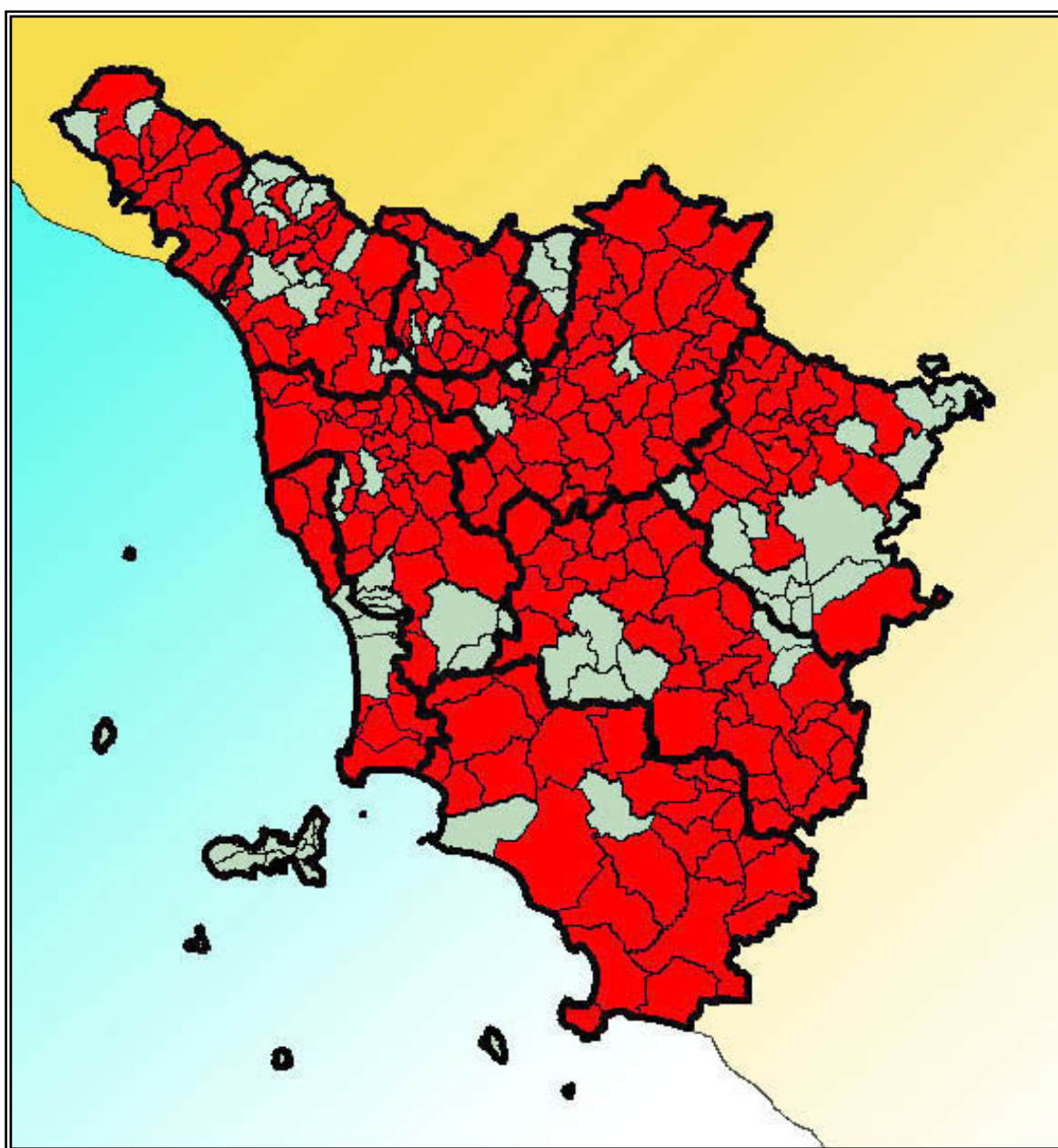
Provincia	Numero Comuni	Comuni coperti dal Suap	%	Comuni non coperti dal SUAP	%
Arezzo	39	25	64,1%	14	35,9%
Firenze	44	41	93,2%	3	6,8%
Grosseto	28	25	89,3%	3	10,7%
Livorno	20	8	40,0%	12	60,0%
Lucca	35	21	60,0%	14	40,0%
Massa-Carrara	17	15	88,2%	2	11,8%
Pisa	39	30	76,9%	9	23,1%
Prato	7	2	28,6%	5	71,4%
Pistoia	22	18	81,8%	4	18,2%
Siena	36	30	83,3%	6	16,7%
<b>Totale</b>	<b>287</b>	<b>215</b>	<b>74,9%</b>	<b>72</b>	<b>25,1%</b>

La ripartizione tra SUAP singoli e associati è riportata nella tabella seguente (tab. 1.3). In linea di principio, ma si tratta di un dato abbastanza atteso, si può notare che la forma di associazione è privilegiata in quei territori (i.e. Comunità Montane o comprensori produttivi) che già hanno forme associative pregresse, in particolare è opportuno notare come otto delle venti Comunità Montane della Toscana abbiano un SUAP presente in forma associata.

**Tabella 1.3 – Ripartizione dei Comuni coperti da SUAP in base alla tipologia dello Sportello Unico**

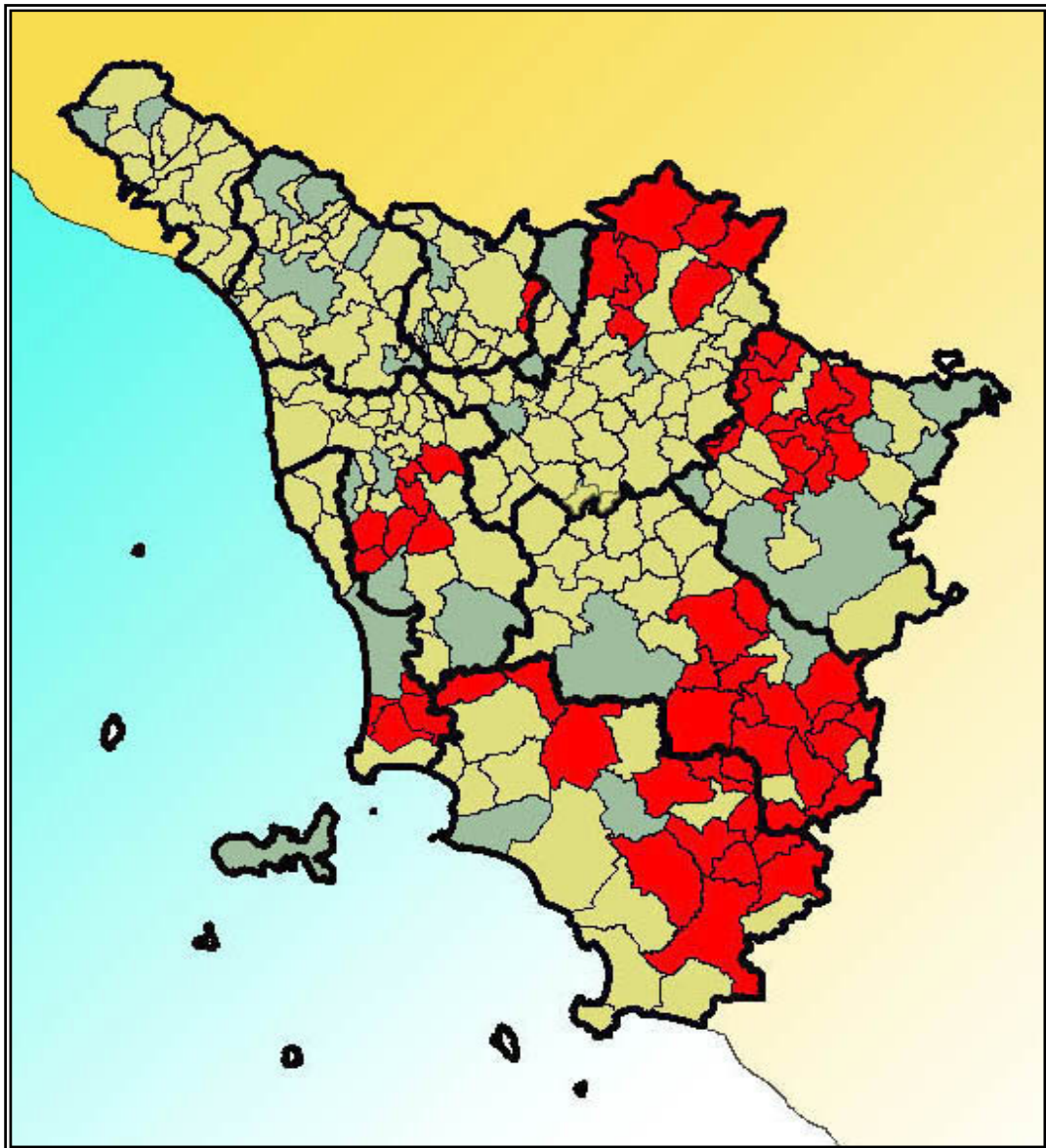
Provincia	Comuni coperti da SUAP	Comuni coperti in forma Associata	%	Comuni coperti in forma Singola	%
Arezzo	25	18	72,0%	7	28,0%
Firenze	41	18	43,9%	23	56,1%
Grosseto	25	16	64,0%	9	36,0%
Livorno	8	6	75,0%	2	25,0%
Lucca	21	2	9,5%	19	90,5%
Massa-Carrara	15	0	0,0%	15	100,0%
Pisa	30	23	76,7%	7	23,3%
Prato	2	0	0,0%	2	100,0%
Pistoia	18	7	38,9%	11	61,1%
Siena	30	26	86,7%	4	13,3%
<b>Totale</b>	<b>215</b>	<b>116</b>	<b>54,0%</b>	<b>99</b>	<b>46,0%</b>

**Figura 1.1 - Copertura territoriale dei SUAP**



Nota: In rosso i Comuni coperti dai SUAP

**Figura 1.2 - Copertura territoriale degli sportelli singoli e associati**



Nota: in rosso i Comuni coperti da SUAP associati, in verde i Comuni coperti da SUAP singoli, in grigio i Comuni non coperti da SUAP.

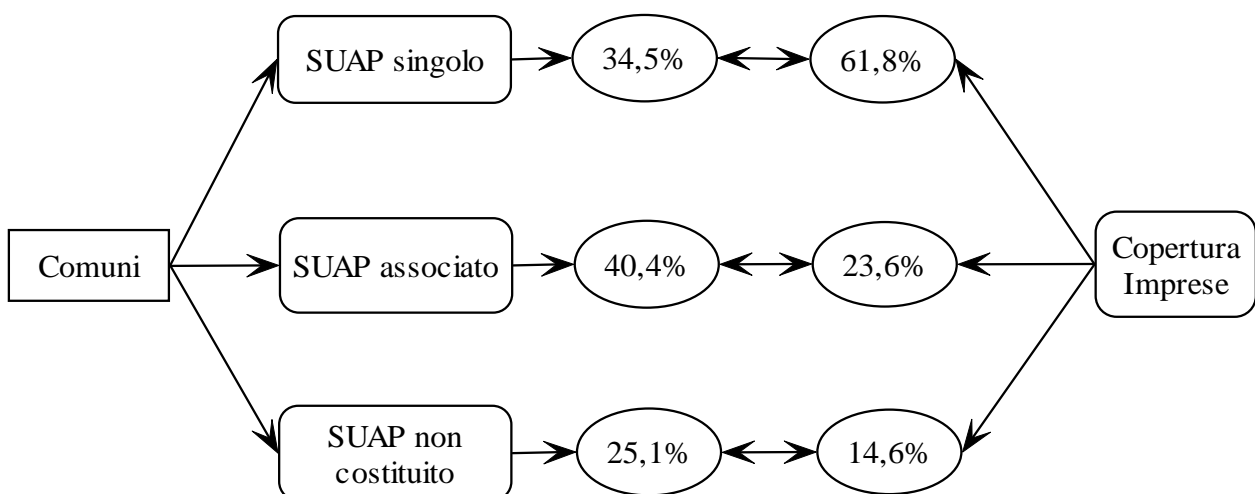
### La popolazione d'impresе coperta da SUAP

Un ulteriore tassello per la nostra presentazione dell'universo di riferimento è rappresentato dal grado di copertura del tessuto imprenditoriale locale da parte degli Sportelli Unici attivi; questo perché le imprese sono i "clienti" di maggior rilievo, anche se spesso non si rapportano direttamente agli Sportelli Unici, ma come sappiamo ricorrono a professionisti specializzati.

Nel 2001 l'Istat ha censito complessivamente in Toscana 338.191 unità locali delle imprese private, di cui il 29% sono attive nell'industria, il 34,6% nel commercio e il 35,5% negli altri servizi privati. I 215 Comuni toscani interessati dalle attività del SUAP (singolo / associato) potenzialmente rivolgono i loro servizi ad una platea composta da 288.974 unità locali, pari all'85,4% dell'universo imprenditoriale fotografato dall'Istat. Nei 72 Comuni in cui lo Sportello Unico non risulta ancora costituito le unità locali sono pari al 14,6% del totale.

Differenziando tra Sportelli Unici singoli e associati, i primi coprono un universo di 209.072 unità locali, mentre gli Sportelli Unici associati si rivolgono potenzialmente a 79.902 unità locali. Il dato evidenzia che i Comuni coperti da sportelli singoli, i quali sono una quota minore, si rivolgono potenzialmente ad un numero di imprese che è più del doppio di quello coperto dai Comuni ove lo Sportello Unico opera in forma associata. Ciò accade perché l'associazionismo è inversamente correlato con le dimensioni dei Comuni, tanto che sono proprio i Comuni di grandi dimensioni a costituirsi in forma singola, i quali comprendono anche popolazioni di imprese di maggiori dimensioni.

**Figura 1.3** – Comuni coperti / non coperti da SUAP e unità locali delle imprese private al 2001; valori %



Fonte: elaborazioni Ires Toscana su dati da pre-indagine e su dati censuari Istat

## 2. L'analisi quantitativa\*

Dopo i confronti con l'universo e le questioni inerenti la forma singola o associata, un primo aspetto analizzato ai fini quantitativi, riguarda l'individuazione degli elementi volti a stilizzare la strutturazione organizzativa in termini di: organizzazione; gestione delle risorse umane; gestione del rapporto con l'utenza.

Riguardo all'organizzazione, gli sportelli unici indagati hanno sostanzialmente sede presso il palazzo del Comune di riferimento (67,5% dei SUAP censiti); poco più del 20% è fisicamente ubicato presso una sede distaccata e per una quota inferiore al 10% (8,5%) la sede risulta ubicata presso un Ente diverso dal Comune. A livello di area di appartenenza e di dipendenza gerarchica, i SUAP toscani risultano dipendere o dall'area commercio/sviluppo economico (34%) o dall'edilizia/urbanistica (31,4%); solo nel 4,5% dei casi lo Sportello Unico, nell'ambito dell'Ente di appartenenza, risulta essere un'area gerarchicamente indipendente e trasversale rispetto alle altre. Si conferma sostanzialmente la tendenza ad essere prevalentemente collocati nell'ambito di aree o settori maggiormente coinvolti durante il percorso di gestione del procedimento unico.

Considerando la gestione delle risorse umane l'attenzione si è sostanzialmente focalizzata sulla divisione interna del lavoro riferendosi alla separazione tra *front office* (riferendosi alle attività di relazione con il pubblico) e *back office* (riferendosi alle attività concernenti l'iter procedurale). Da un punto di vista strettamente formale, non è stata riscontrata alcuna differenziazione tra addetti al *front office* e addetti al *back office*, visto che ciò risulta per il 91,5% dei SUAP censiti; la differenziazione esiste solo per un flebile 6%. Da ciò deriva che fondamentalmente al personale è richiesto un elevato livello di flessibilità operativa, ripartendo il tempo di lavoro tra le due tipologie di attività; in tal senso maggiore è il tempo dedicato al *back office* (mediamente pari al 58,7%), rispetto a quello speso nelle attività di *front office* (41,3%).

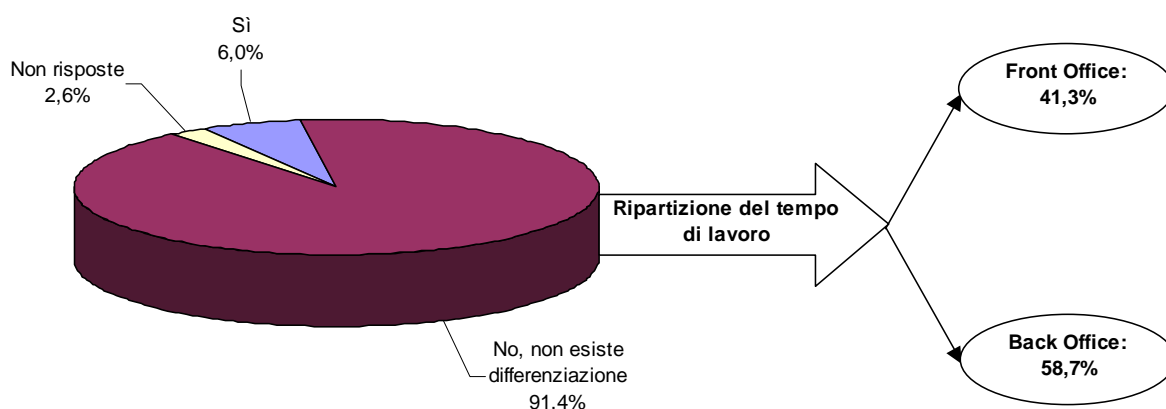
Riferendosi agli utenti, quelli che maggiormente si rapportano con i SUAP e che mettono in moto il relativo "meccanismo amministrativo" sono i consulenti (ingegneri, architetti, commercialisti, geometri, etc...), i quali, operando nel ruolo di intermediari delle imprese, rappresentano il 58,9% dell'utenza complessiva. I diretti interessati dall'attività del SUAP, ovvero gli imprenditori sono poco meno del 30% degli utenti. La modalità di relazione principalmente utilizzata è il tradizionale contatto faccia a faccia (63,6% dei casi); mentre scarso è il grado di ricorso alle nuove tecnologie come la posta elettronica o i collegamenti ai siti *Web* degli Sportelli Unici. Per migliorare i servizi esistenti il colloquio informale con gli utenti, consentito proprio dal contatto faccia a faccia, è la

---

\* I dati discussi di seguito sono stati reperiti attraverso questionari somministrati all'universo dei SUAP toscani. Sui 151 SUAP presenti sul territorio hanno risposto al questionario 117. Si tratta del 77,5% del totale.

modalità prevalentemente impiegata dai responsabili degli Sportelli Unici per rilevare i fabbisogni degli utenti.

**Grafico 2.1** - *Esistenza di differenziazione tra front office e back office e ripartizione del tempo di lavoro nel caso di mancanza di differenziazione*

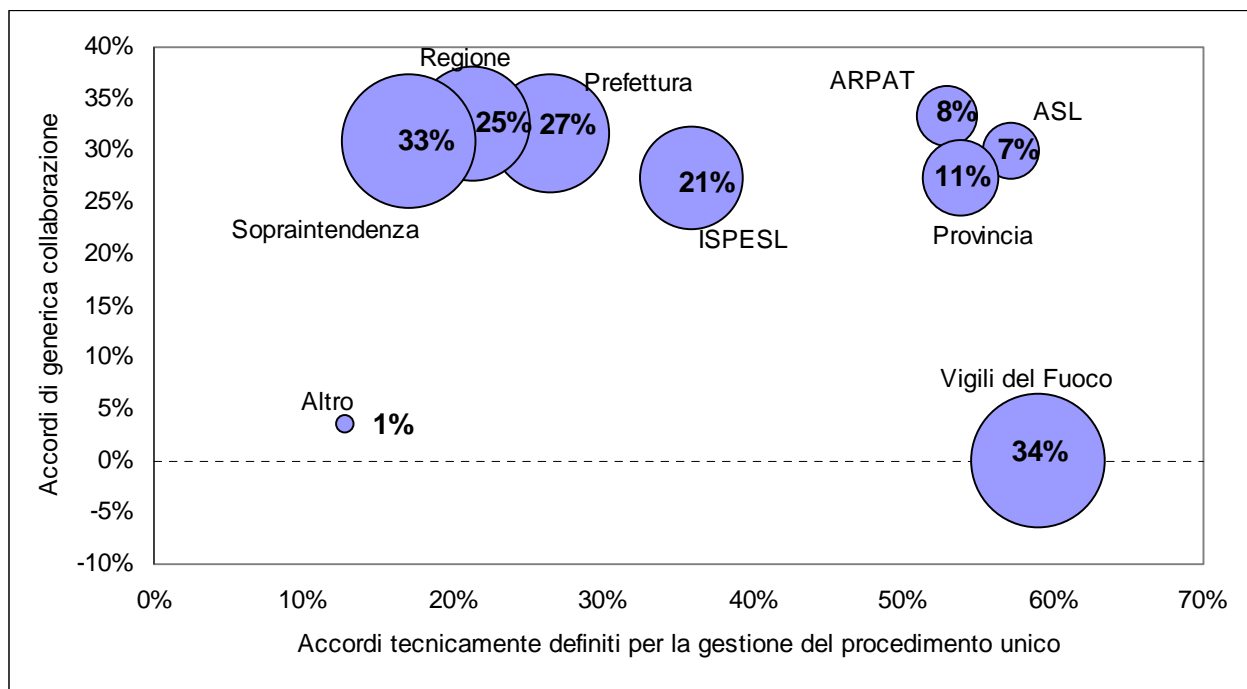


Un altro elemento cardine nell'analisi quantitativa condotta sui SUAP ha riguardato il grado di sviluppo delle relazioni attuate con i vari attori coinvolti nel processo di gestione dell'iter procedurale e rappresentati sostanzialmente da<sup>†</sup>: gli altri uffici del comune (o ente di appartenenza); i vari Enti terzi coinvolti nella gestione dell'iter procedurale (ASL, ARPA, Vigili del Fuoco, etc.); le associazioni di categoria e gli ordini professionali. Si tratta di una questione piuttosto delicata in quanto l'attuazione di relazioni scarsamente collaborative può determinare strozzature ed inefficienze, tali da compromettere il rispetto delle tempistiche e con il rischio di generare conflitti di competenza. Considerando gli uffici dell'ente di appartenenza del SUAP, sono risultate migliori le collaborazioni attivate con il commercio (53,6%), lo sviluppo economico (51,2%) e la polizia municipale (45,8%). La principale modalità di configurazione dei rapporti con gli enti terzi è rappresentata da accordi maggiormente strutturati e formalizzati conclusi con Vigili del Fuoco (59%), ASL (57,3%), Province (53,8%) e ARPAT (53%); con questi quattro enti i rapporti tendono ad essere principalmente buoni. Con la Regione Toscana e le varie Soprintendenze prevalgono accordi di generica collaborazione. Riguardo alle associazioni di categoria i SUAP hanno attuato relazioni prevalentemente con le associazioni di commercianti e con quelle di imprenditori; con le prime i rapporti tendono ad essere di tipo informale e continuativo, mentre con le seconde si

<sup>†</sup> Per gli altri uffici del comune di appartenenza il rapporto di collaborazione viene valutato in termini di: nessuna collaborazione; insufficiente; sufficiente; buono; ottimo. Per gli Enti terzi si fa riferimento al livello di formalizzazione delle relazioni (nessun accordo; accordi di generica collaborazione; accordi per la gestione del procedimento unico) e

riscontra una tendenza alla strutturazione di rapporti sia formali che informali, ma a carattere prevalentemente sporadico.

**Grafico 2.2– Enti presso i quali i SUAP hanno attuato rapporti di collaborazione e modalità di configurazione degli stessi; valori %\***



\*NB l'ampiezza dell'area delle figure indica la percentuale relativa alla mancanza di accordi con gli Enti terzi

Gli altri temi trattati nel questionario quantitativo hanno riguardato la promozione del territorio, le *performance* e il grado di informatizzazione. Si tratta di aspetti di rilievo, visto che una maggiore sensibilità nei confronti della promozione territoriale e l'orientamento all'efficienza di risultato sono necessari per il raggiungimento dell'eccellenza dello Sportello Unico, così come il graduale affiancamento dell'innovazione informatica in stretta complementarità rispetto all'implementazione dell'assetto organizzativo. Nel 28,2% dei casi la promozione territoriale è svolta direttamente dai SUAP, mentre nel 30% dei casi è di pertinenza di un'altra struttura del comune di appartenenza. Riguardo alle *performance* le risposte sono state piuttosto positive in quanto un'elevata quota dei SUAP censiti (65,8%) ha dichiarato di rispettare "quasi sempre" i tempi di legge nel restituire gli esiti del procedimento unico, così come i SUAP che rispettano "sempre" i termini di legge sono oltre il 20%. La carenza di risorse umane, le incertezze nell'interpretazione della modulistica e l'eccessivo numero di amministrazioni coinvolte nel gestire il procedimento unico sono le principali cause che ostacolano l'eventuale diminuzione delle tempistiche. Considerando il grado di

all'intensità del rapporto (in termini di nessuna; insufficiente; sufficiente; buona; ottima). Per le associazioni il

informatizzazione è emerso che il 53,8% dei SUAP ha informatizzato le attività svolte; riferendosi in tal caso all'impiego di strumenti informatici (*hardware e software*) per lo svolgimento delle normali funzioni riguardanti l'ufficio<sup>‡</sup>. Sul totale dei SUAP che hanno informatizzato le attività, almeno il 40% lo ha effettuato impiegando un applicativo usato anche da altri Sportelli Unici, evidenziando un certo grado di relazione esistente tra le varie strutture.

A conclusione della parte quantitativa abbiamo indicato la tipologia di procedimenti attuati riferendoci ad un'indagine condotta dal *Coordinamento Regionale dei SUAP al 30 giugno 2003*. Ripartendo i procedimenti in base alla quota dei SUAP in cui sono stati attivati, è emersa una prevalenza dei procedimenti relativi alla sanità (96,7%), alla prevenzione incendi (95%), e ai distributori di carburanti (95%); considerando il numero di procedimenti, la quota complessiva di quelli conclusi sugli avviati, tra il 1999 e il 2003, è risultata pari all'81,9%<sup>§</sup>.

---

riferimento è ai seguenti parametri in merito ai rapporti attuati: formali/informali; continuativi/sporadici.

<sup>‡</sup> Il riferimento è alle seguenti attività: registrazione delle domande; gestione delle pratiche in itinere; aggiornamento banca dati degli atti istruttori; *download* della modulistica; possibilità di interazione tra utenti e *database*.

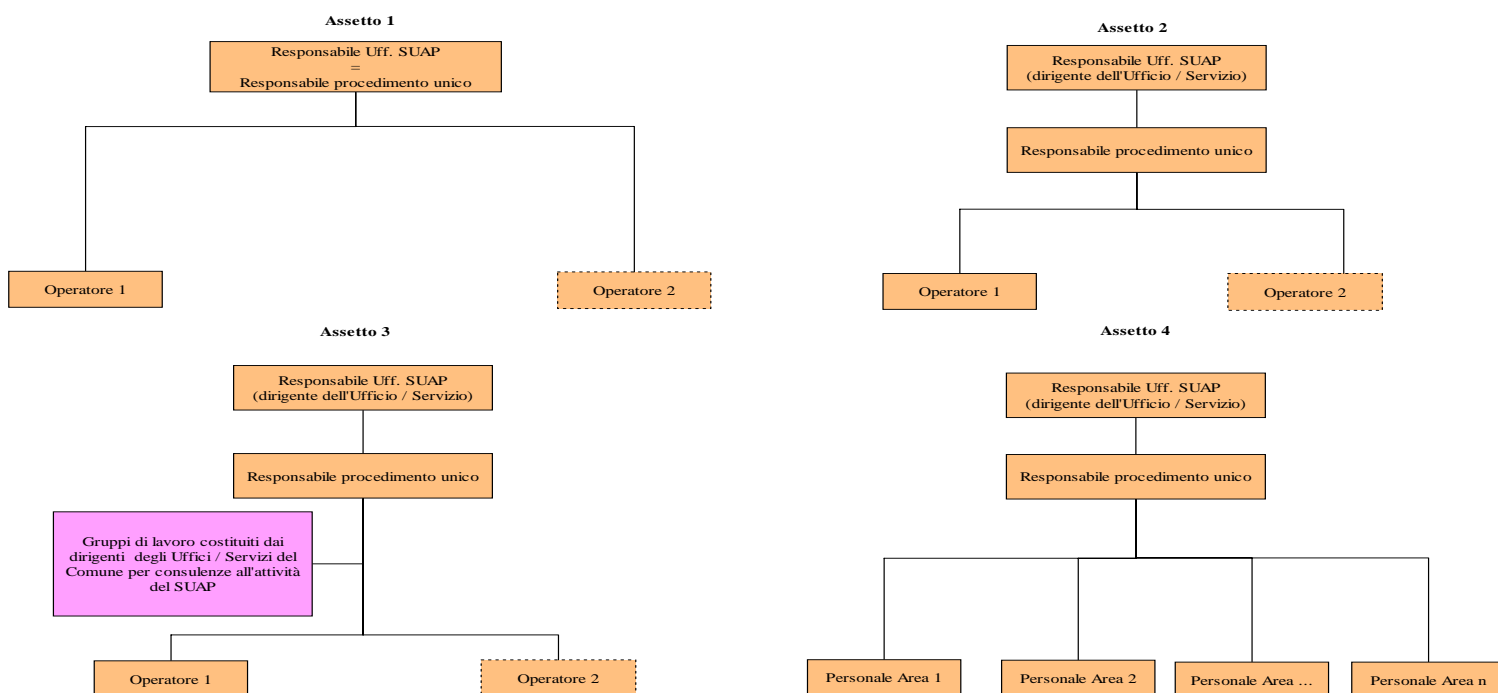
<sup>§</sup> Per questa indagine il riferimento è a un campione "ridotto", composto da 60 SUAP, per una copertura territoriale complessiva pari a 110 comuni (51,2% dei 215 comuni totali coperti da SUAP, costituenti l'universo).

### 3. L'analisi qualitativa\*\*

I diversi SUAP toscani presentano architetture organizzative profondamente diverse. Per quanto riguarda la dotazione del personale emerge la prevalenza di strutture estremamente snelle: nella maggioranza dei casi l'Ufficio SUAP può contare su 1 o 2 persone o – nel migliore dei casi – su un numero di dipendenti che va da 3 a 5. In rari casi ci si imbatte in strutture più articolate: tra i rispondenti al questionario solo 9 SUAP hanno un numero di operatori superiore a 6 unità e – tra questi – solo 3 dispongono di più di 8 persone.

Dalle interviste effettuate sul campo emerge una generale insoddisfazione degli interpellati nei confronti della dotazione del personale: tutti lamentano un sottodimensionamento delle risorse umane che finisce per generare carichi di lavoro eccessivi, tuttavia in più dell'80% dei casi non sono previsti per l'anno 2004 incrementi del personale, mentre per il 20% dei SUAP che aumenteranno il proprio organico l'aumento si risolve – nella maggioranza dei casi – in 1 operatore in più.

**Figura 3.1 – Modellizzazione degli organigrammi dei SUAP della Toscana**



Nota: il tratteggio sul box dell'Operatore 2 indica che nella maggioranza dei casi tale figura non esiste.

\*\* Le considerazioni che seguiranno sono frutto di un'analisi delle informazioni ricavate dai questionari somministrati all'universo dei SUAP toscani e da 5 interviste in profondità somministrate ai responsabili di altrettanti SUAP scelti in base alle loro peculiarità organizzative e alle caratteristiche del tessuto economico di riferimento.

Nella figura 3.1 a sono riportati i 4 assetti organizzativi a cui possono essere ricondotti i SUAP toscani. I primi due (assetto 1 e assetto 2) sono estremamente simili, tuttavia l'assetto 1 risulta piuttosto raro, mentre l'assetto 2 costituisce il modello più diffuso. Entrambe le architetture sono caratteristiche dei Comuni medio-piccoli (cioè la maggioranza dei contesti in cui operano i SUAP rispondenti).

In tali realtà la divisione del lavoro tra il personale del SUAP è poco formalizzata, ogni risorsa umana deve essere estremamente flessibile ed è chiamata "a fare tutto": dunque, non esiste una suddivisione tra chi si occupa di *front – office* e *back – office* e la pratica dell'utente è seguita dal medesimo operatore dall'inizio alla fine.

La distinzione più marcata tra l'assetto 1 e l'assetto 2 risiede nella collocazione del dirigente della struttura: nel primo caso quest'ultimo coincide con il responsabile del procedimento, nel secondo, invece, i due ruoli risultano distinti.

Di solito l'assetto 2 è proprio di quei contesti in cui l'Ufficio SUAP è nato all'interno di uffici / settori pre-esistenti. Quest'ultimo elemento – il più delle volte – finisce per influenzare notevolmente le funzionalità dello Sportello Unico. Infatti, in un'ottica di aumento incrementale della tipologia delle procedure gestite dai SUAP, viene privilegiata la cura delle pratiche afferenti all'area di appartenenza del SUAP. Solo successivamente il SUAP si occuperà delle altre materie.

A detta degli intervistati, la strategia di aumento incrementale della tipologia di pratiche gestite dal SUAP ha permesso di attivare lo Sportello Unico in tempi relativamente brevi, creando buoni flussi comunicativi (e amministrativi) interni all'Area di appartenenza, con il conseguente raggiungimento di buoni *standard* di efficienza nelle materie dell'ufficio / settore di cui fa parte il SUAP. Tuttavia, quando il SUAP ha iniziato a gestire materie che facevano riferimento ad altri Uffici non sempre è riuscito a mantenere i medesimi livelli di efficienza.

A tale proposito gli intervistati citano le modalità di comunicazione come elemento strategico in grado di fare la differenza: dove le informazioni circolano in maniera fluida ed esiste un interlocutore pre-definito i processi istruttori marciano speditamente; al contrario, nelle situazioni in cui questo non accade, la gestione dei procedimenti risulta estremamente faticosa. Le difficoltà di comunicazione aumentano, in maniera esponenziale, quando il SUAP esce dai confini dell'area di appartenenza per rapportarsi ad altri Uffici / Settori comunali o con gli Enti terzi. La risoluzione di tali *empasse* passa attraverso due strade, fra loro complementari: gli accordi istituzionali (convenzioni, accordi di programma, etc.), i rapporti *face to face* tra i funzionari dei SUAP e quelli degli altri uffici e/o degli Enti terzi.

A detta degli intervistati, l'accordo istituzionale è la condizione necessaria, ma non sufficiente per rendere efficienti i flussi comunicativi tra il SUAP e l'esterno. Infatti, all'accordo, nelle diverse

strutture di riferimento, deve seguire l'individuazione di referenti con i quali instaurare rapporti primari, continuativi, fondati sull'interscambio di aiuto nella gestione delle problematiche quotidiane.

La strategia della gradualità nella operatività, che caratterizza molte realtà analizzate, in alcuni contesti è ben lontana dall'esser giunta a compimento: le difficoltà di ordine "politico – relazionale" tra Uffici ed Enti diversi alle volte hanno impedito al SUAP di raggiungere la piena operatività<sup>††</sup>.

L'assetto 3 mira a risolvere le difficoltà derivanti dalle carenze comunicativo – relazionali tra il SUAP e gli altri Uffici / Settori comunali e quelle con gli Enti terzi. L'assetto 3, rispetto al 2, ha inserito nel proprio organigramma una struttura di Staff, costituita – oltre che dal responsabile dello Sportello Unico – dai dirigenti dei diversi Uffici comunali. Si tratta di un'entità organizzativa istituzionalizzata, che si riunisce a cadenze temporali ben precise, con ordini del giorno dettagliati. Le finalità perseguite da tale struttura sono le seguenti:

- fornire chiarimenti sulle procedure in termini di interpretazione delle norme e di iter procedurale;
- individuare le soluzioni più idonee per gestire le pratiche più complesse;
- dirimere sul nascere le eventuali conflittualità tra gli Uffici coinvolti nella gestione delle pratiche.

La struttura di *Staff* è ad "assetto variabile" per quanto riguarda la sua composizione. Tuttavia, le aree comunali che vi prendono parte sono in prevalenza quelle che gestiscono le procedure edilizie, ambientali, le questioni di polizia amministrativa e commerciali. Sul versante del *back – office* tale struttura si riunisce a cadenze prestabilite al fine di perseguire le finalità suddette, ma assicura anche il controllo dei tempi di gestione delle pratiche, prevenendo – nella maggior parte dei casi – lo "sforamento" dei termini stabiliti dalla legge. Sul versante del *front – office* lo *Staff* prende parte ad incontri finalizzati a fornire informazioni, chiarimenti, orientamento agli utenti quando le pratiche trattate raggiungono livelli di complessità elevati.

In questo modo si perseguono due obiettivi distinti strategici all'efficienza della gestione procedurale:

- si incrementa il livello di univocità delle informazioni fornite all'utente<sup>††</sup>;

---

<sup>††</sup> In questa sede si parla di piena operatività sulla base delle valutazioni soggettive degli intervistati, che sono stati chiamati ad esprimere un giudizio complessivo sul gap tra capacità operativa del SUAP ottimale e quella attuale.

<sup>†††</sup> Uno dei problemi sovente lamentati dagli utenti è quello di imbattersi in informazioni non univoche circa il materiale da produrre e/o gli adempimenti da compiere per presentare correttamente una pratica.

- si riducono le richieste di integrazione documentali successive alla presentazione della domanda.

L'idea di replicare tale struttura di *Staff* anche nel rapporto con gli enti terzi caratterizza molti degli sportelli riconducibili all'assetto 3. Tuttavia, in questo caso, i risultati sono più incerti: infatti, al di là dell'esistenza di un accordo formalizzato con gli Enti terzi, la disponibilità di questi ultimi ad interagire in maniera continuativa con lo Sportello Unico finisce per dipendere molto dalle disponibilità dei singoli referenti di quest'ultimo. Dunque la regolare presenza dei referenti degli Enti terzi ai momenti d'incontro organizzati dai SUAP finisce per essere determinata dalla buona volontà di questi ultimi che possono decidere di rapportarsi al SUAP solo sul versante *back – office* oppure anche sul quello di *front – office*.

Prima di procedere alla trattazione dell'assetto 4, l'ultimo, vale la pena di far luce sul ruolo del capitale sociale posseduto dal personale del SUAP nell'interrelazione tra tale struttura e gli Enti Terzi. Tutti gli intervistati degli studi di caso attribuiscono a tale elemento un ruolo di prim'ordine. Attraverso il capitale sociale i rapporti tra il SUAP e le altre strutture amministrative (interne all'Amministrazione di appartenenza del SUAP ed esterne, gli Enti terzi) divengono più fluidi. I buoni rapporti tra i nodi della rete relazionale dei SUAP finiscono quindi per essere lo "strumento di semplificazione amministrativa" più efficace. Il capitale sociale, dunque, si configura come una delle risorse più importanti dei SUAP, in grado di attenuare le difficoltà relazionali più difficili.

L'assetto 4 presenta un organigramma meno frequente rispetto agli altri, che caratterizza i SUAP che hanno un bacino d'utenza ampio. Il personale che opera in tale strutture è ampio: le risorse umane in carico a tali Sportelli Unici sono sicuramente maggiori di 6. Tuttavia, dai dati del questionario, emerge che anche in tali organizzazioni raramente viene operata una differenziazione funzionale tra *front – office* e *back – office*<sup>§§</sup>. Anche in questo caso la divisione del lavoro viene operata per utente: chi prende il primo contatto con l'utente è colui che ne seguirà fino in fondo la pratica. L'elemento distintivo di questo modello è costituito dall'esistenza di veri e propri gruppi di lavoro (costituiti dal personale delle singole aree) che si occupano di materie specifiche. L'utente, dunque, una volta entrato nei locali dello Sportello Unico, viene indirizzato dal personale appositamente preposto.

Come per l'assetto 2, anche l'assetto 4 sviluppa le proprie aree di competenza in maniera incrementale, privilegiando quelle afferenti al settore organizzativo da cui dipende il SUAP. Anche in questo caso va segnalata una certa differenza nell'efficienza della gestione delle pratiche che afferiscono a materie del settore di riferimento e quelle che implicano i rapporti con altri Uffici

comunali e/o strutture esterne. A tale proposito valgono le considerazioni poste in precedenza (si veda quanto detto per l'assetto 2).

L'assetto 4 abitualmente è proprio di Comuni di dimensioni medio – grandi, che hanno un'articolazione tecnico-organizzativa importante. Ciò, alle volte rende difficile l'instaurazione di rapporti di tipo primario con i funzionari di tutti gli Uffici potenzialmente coinvolti nei procedimenti gestiti dai SUAP. Contemporaneamente, nelle diverse strutture comunali è difficile individuare – sia in termini formali che sostanziali – un referente del SUAP. Tutto questo è fonte di difficoltà nella gestione delle pratiche. Le criticità riguardano due dimensioni specifiche:

- La chiarezza ed il livello di dettaglio delle informazioni circa le pratiche in atto (in termini di chiarimenti sulla normativa o sull'iter tecnico procedurale, sullo stato di avanzamento delle pratiche e sulle eventuali integrazioni documentali necessarie per il buon fine delle medesime);
- Il rispetto dei termini imposti dalla legge per la conclusione dei procedimenti.

Quest'ultima criticità viene affrontata ricorrendo piuttosto soventemente alla Conferenza dei Servizi. Tale opzione tende a divenire prassi quando nel procedimento sono coinvolti specifici interlocutori con i quali le forme di collaborazione col SUAP risultano particolarmente problematiche.

Nell'ambito di questo modello la predisposizione di una struttura di Staff, analoga a quella vista nell'assetto 3, risulta difficile da realizzare. Le dimensioni organizzative dei Comuni a cui appartengono i SUAP comportano notevoli problematiche nella gestione di gruppi di lavoro articolati e che siano dotati da continuità temporale.

Tali difficoltà stanno alla base del lento incremento delle competenze dei SUAP riconducibili a tale modello.

Se il capitale sociale negli altri contesti analizzati funziona come principale elemento di semplificazione amministrativa, nei SUAP riconducibili all'assetto 4 l'informalità sembra non essere la modalità relazionale alla quale sia possibile ricondurre un *network* così esteso di interlocutori quale quello dei SUAP dell'assetto 4.

Le risorse strategiche attivabili per migliorare l'efficienza di tali SUAP ed implementare la gestione di nuove tipologie di pratiche sono in parte diverse rispetto a quelle definite nell'assetto 2. In particolare, si tratta di:

---

§§ Dal questionario quantitativo emerge che solo un SUAP con più di 6 dipendenti distingue tra personale di *front* e *back office*.

- accordi istituzionali tecnicamente definiti (rivolti agli Enti terzi), orientati ad affrontare problematiche specifiche del procedimento unico, caratterizzati da un livello di dettaglio procedurale elevato (i temi di tali accordi, infatti, riguardano il rispetto delle procedure precedentemente definite, la definizione dei tempi, le modalità di trasmissione degli atti, la gestione dei diritti, etc.);
- collegamenti telematici attraverso *software* gestionali appositi (con i diversi Uffici comunali coinvolti nei procedimenti), finalizzati a razionalizzare i *work-flow* e la relativa circolazione delle informazioni.

Naturalmente, l'attivazione dei suddetti strumenti implica l'impiego di risorse ingenti. Ciò spiega la ragione della più lenta attivazione – in termini di operatività – dei SUAP afferenti a questo modello.

#### 4. L'analisi di soddisfazione dell'utenza

Una sezione dell'analisi qualitativa è stata orientata verso il lato della domanda, con la finalità di rilevare e di analizzare le discrasie tra la percezione del livello qualitativo riguardante i servizi effettivamente offerti dallo Sportello Unico (qualità percepita) e l'attesa di prestazione che l'utente si è formato (qualità attesa). Per effettuare l'analisi degli scostamenti tra qualità attesa (QA) e qualità percepita (QP) abbiamo fatto riferimento alle 10 categorie analitiche proposte da Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988), che rappresentano le determinanti della qualità dei servizi; per le nostre finalità analitiche le classi concettuali sono state ridotte da 10 a 7. A sua volta ciascuna di queste classi è stata scomposta in uno o più indicatori atti a definirne le peculiarità<sup>\*\*\*</sup>.

È opportuno precisare che ovviamente questo tipo di analisi non ha alcuna valenza statistica, avendo intervistato tre utenti per ognuno dei cinque Sportelli Unici analizzati<sup>†††</sup>. Per cui le considerazioni che abbiamo derivato non sono certo generalizzabili all'universo degli utenti ed ovviamente neanche all'universo dei SUAP.

Nell'ambito della pubblica amministrazione non vi è certo l'interesse ad usare la *customer satisfaction* per trattenerne i clienti/utenti; vi è tuttavia un'esigenza di rispondere appropriatamente ai bisogni e alle problematiche riscontrate. Per gli Sportelli Unici la gestione efficiente ed efficace della *customer satisfaction* assume un'importanza notevole, in quanto “il loro valore sociale è direttamente proporzionale alla capacità di fornire servizi apprezzati dalla comunità di riferimento”. Tramite le analisi di *customer satisfaction* gli operatori del SUAP sono in grado di misurare questo “valore sociale”, formalizzare processi decisionali *ad hoc* e porre in atto interventi secondo un modello fortemente orientato ad un'ottica di miglioramento continuo<sup>†††</sup>.

Il fine del nostro lavoro è quello di trarre una serie di considerazioni su ciò che deve interessare il responsabile dello Sportello Unico in relazione alle aspettative e alle esigenze degli utenti e su dove eventualmente intervenire. Come valori di riferimento abbiamo considerato le medie dei punteggi di valutazione (compresi in una scala da 1 a 5) assegnati a ciascun indicatore rappresentativo della qualità del servizio.

Nel grafico sotto riportato abbiamo esposto sulle ascisse i punteggi medi riferiti alla qualità percepita e sulle ordinate l'entità degli scostamenti medi della qualità percepita (QP) rispetto a quella attesa (QA). La *tangibilità*, espressa in termini di gradevolezza degli uffici, costituisce

---

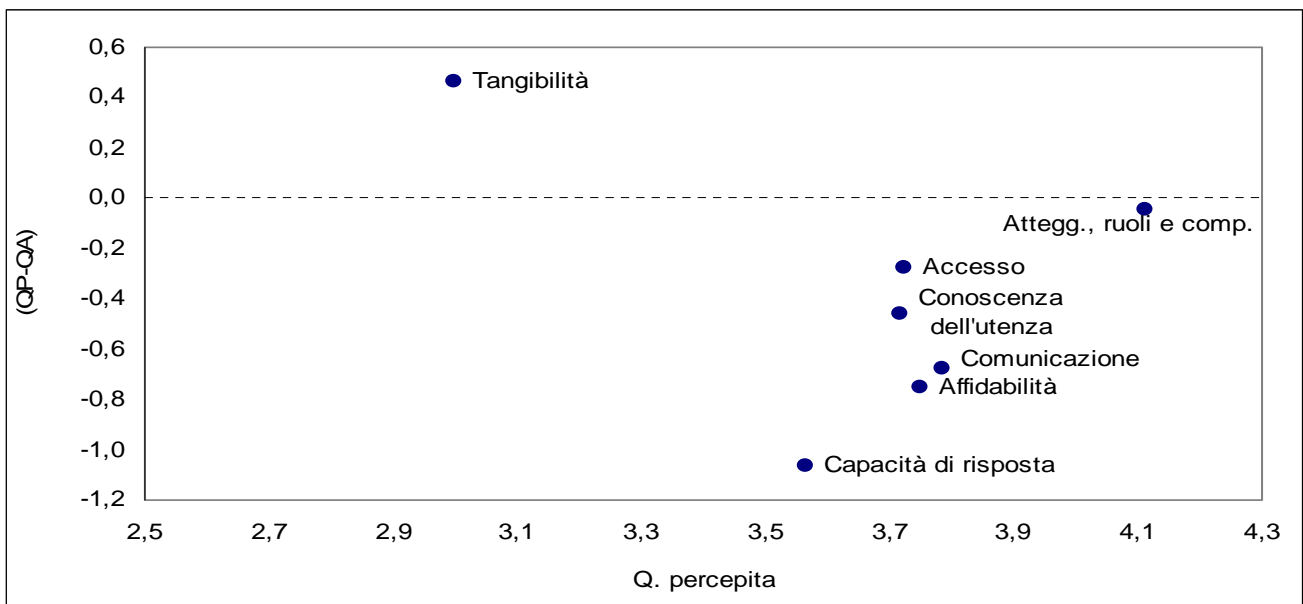
<sup>\*\*\*</sup> Le 7 classi concettuali individuate sono sostanzialmente rappresentate da: accesso; comunicazione; capacità di risposta; affidabilità; conoscenza dell'utenza; atteggiamenti ruoli e competenze; tangibilità.

<sup>†††</sup> In particolare per ogni Sportello Unico abbiamo intervistato: un imprenditore; un libero professionista; un professionista operante presso un'associazione di categoria.

<sup>†††</sup> Cfr. Cipolletta G. (a cura di), *La customer satisfaction negli sportelli unici per le attività produttive. Casi di studio e linee guida*, Materiali Formez, Roma, 2003.

l'unico fattore che ha fatto registrare un valore positivo dello scostamento (0,5) e quindi un "raro" caso in cui la percezione della qualità è più che soddisfacente, sebbene la valutazione generale non si attesta su un valore eccessivamente elevato (punteggio medio pari a 3). Un ulteriore fattore per cui la percezione non è eccessivamente inferiore alle attese è rappresentato da *atteggiamenti ruoli e competenze del personale del SUAP*; in questo caso è stato rilevato il valore medio più elevato per la qualità percepita (4,1) e con un valore dello scostamento di QP da QA flebilmente negativo (-0,04), tanto che possiamo dire di trovarci in una situazione di "quasi" coincidenza tra prestazioni ottenute e aspettative.

**Grafico 4.1** – *Qualità percepita ed entità dello scostamento dalla qualità attesa per ciascuna determinante della qualità del servizio a livello generale; valori medi*



In generale gli scostamenti tra QP e QA in negativo indicano l'esistenza di criticità connesse alla percezione dei bisogni dell'utente e all'identificazione dei mezzi e dei modi per potervi rispondere; tale situazione dovrebbe generare una tensione al cambiamento più o meno forte in relazione al grado di criticità sprigionato dallo scostamento tra QP e QA. Le cause alla base delle divergenze negative tra QP e QA possono essere molteplici anche se possono essere ricondotte alle seguenti: discrasia tra le attese degli utenti e gli standard identificati dal SUAP; mancato rispetto degli standard definiti; errata comunicazione esterna (volta ad elevare eccessivamente le aspettative al di sopra dell'effettiva prestazione reale); difficoltà a far percepire il reale valore del servizio offerto.

## **Indice della versione estesa della ricerca**

<b>Premessa</b>	<b>4</b>
<b>1. L'ANALISI QUANTITATIVA</b>	
<b>1.1 Le caratteristiche dell'universo dei SUAP Toscani</b>	<b>7</b>
<b>1.2 La struttura dell'universo di riferimento</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Gli strumenti di rilevazione impiegati</b>	<b>16</b>
<b>1.4 Gli Sportelli Unici associati</b>	<b>20</b>
<b>1.5 L'assetto organizzativo</b>	<b>26</b>
<b>1.6 Il livello di sviluppo delle relazioni attuate con l'esterno:         il <i>network</i> relazionale</b>	<b>34</b>
<b>1.7 Le attività di promozione territoriale e le <i>performance</i></b>	<b>43</b>
<b>1.8 Il grado di informatizzazione</b>	<b>46</b>
<b>1.9 I procedimenti amministrativi gestiti dai SUAP in Toscana:         analisi dei dati del censimento degli Sportelli Unici attivi         effettuato dal Coordinamento Regionale dei SUAP</b>	<b>49</b>
<b>Appendice dell'analisi quantitativa</b>	<b>54</b>

## **2. L'ANALISI QUALITATIVA**

<b>2.1 Il campione di riferimento</b>	<b>75</b>
<b>2.2 Il modello di erogazione del servizio e le determinanti della qualità dei servizi</b>	<b>78</b>
<b>2.3 Gli strumenti di rilevazione</b>	<b>81</b>
<b>2.4 Il trattamento dei dati raccolti</b>	<b>87</b>
<b>2.5 La rete dei SUAP Toscani</b>	<b>92</b>
<b>2.6 I modelli organizzativi dei SUAP della Toscana</b>	<b>101</b>
<b>2.7 Le modalità d'azione dei SUAP ed il rapporto con gli utenti</b>	<b>110</b>
<b>2.8 L'analisi di soddisfazione dell'utenza in base al confronto tra qualità attesa e qualità percepita</b>	<b>126</b>
<b>2.9 Il rapporto tra la qualità attesa dagli utenti e le caratteristiche dei servizi offerti dai SUAP: Il <i>Quality Function Deployment</i></b>	<b>139</b>
<b>Appendice dell'analisi qualitativa</b>	<b>164</b>