



ANALISI DELLE BUONE PRATICHE IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONE DEI PROCESSI

A cura di:

GALGANO & ASSOCIATI S.r.l.

Milano

INDICE

PARTE PRIMA: LE RISULTANZE COMPLESSIVE DELL'ANALISI	5
1. GLI OBIETTIVI DEL'ANALISI	5
2. LA METODOLOGIA DI ANALISI	5
2.1 FASE DI RICERCA	7
2.2 FASE DI INDIVIDUAZIONE DELLE ESPERIENZE	8
2.3 FASE DI APPROFONDIMENTO DEI CASI	8
2.4 FASE DI SISTEMATIZZAZIONE E PRESENTAZIONE DEI RISULTATI	10
2.5 FASE DI SVILUPPO DELLE CONSIDERAZIONI E DELLE INDICAZIONI DI INTERESSE GENERALE SULLE STRATEGIE DI MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI, EMERGENTI DALL'ANALISI DEI CASI INDAGATI	10
3. I RISULTATI RILEVATI	10
4. GLI APPROCCI E LE METODOLOGIE UTILIZZATE DAGLI ENTI	12
5. LE LEVE DI SUPPORTO AL CAMBIAMENTO IMPIEGATE	15
6. LE STRATEGIE DI CAMBIAMENTO E SEMPLIFICAZIONE RICONTRATE	19
7. I MODELLI ORGANIZZATIVI EMERGENTI	24
8. LE COERENZE DA GOVERNARE	26
9. I RISCHI DA EVITARE	28
10. GLI ERRORI DA EVITARE	30
11. I FATTORI DI SUCCESSO	33
PARTE SECONDA: LE RISULTANZE DELLE DUE LINEE DI ANALISI	36
12. I SERVIZI AGLI IMMIGRATI	36
12.1 GLI ENTI ANALIZZATI	36
12.2 I DATI DI BASE (I PARAMETRI DI EFFICIENZA E QUALITÀ)	37
12.3 GLI INTERLOCUTORI COINVOLTI NEI PROCESSI DI CAMBIAMENTO (I RUOLI)	38

12.4 I PERCORSI DI CAMBIAMENTO REALIZZATI	45
12.5 I MODELLI ORGANIZZATIVI	49
12.6 LE SOLUZIONI ADOTTATE	53
13. LE DIA PER LE ATTIVITA' RICETTIVO-ALBERGHIERE.....	61
13.1 GLI ENTI ANALIZZATI	61
13.2 I DATI DI BASE (I PARAMETRI DI EFFICIENZA E QUALITÀ)	62
13.3 GLI INTERLOCUTORI COINVOLTI NEI PROCESSI DI CAMBIAMENTO (I RUOLI)	64
13.4 I PERCORSI DI CAMBIAMENTO REALIZZATI	67
13.5 I MODELLI ORGANIZZATIVI	71
13.7 I FATTORI DI SUCCESSO	84
13.8 I PUNTI DELLA NORMA CHE GENERANO SOFFERENZE	86
PARTE TERZA: LE SCHEDE ANALITICHE DEI CASI ..	88
14. SERVIZI AGLI IMMIGRATI	88
14.1 IL COMUNE DI BRESCIA.....	88
14.2 IL COMUNE DI MANTOVA	99
14.3 IL COMUNE DI PADOVA	105
15. LE DIA PER LE ATTIVITA' RICETTIVO-ALBERGHIERE.....	116
15.1 IL COMUNE DI BOLOGNA.....	116
15.2 IL COMUNE DI CORREGGIO	122
15.3 IL COMUNE DI RIMINI	139
15.4 IL COMUNE DI TORINO.....	145
15.5 IL COMUNE DI VENEZIA.....	151
15.6 IL COMUNE DI VIAREGGIO.....	157

PARTE PRIMA: LE RISULTANZE COMPLESSIVE DELL'ANALISI

1. GLI OBIETTIVI DELL'ANALISI

Il progetto di indagine e modellizzazione di seguito descritto persegue i seguenti risultati attesi:

- avere una situazione aggiornata sulle buone pratiche in Italia in tema di semplificazione e reingegnerizzazione dei processi;
- individuare modelli, metodologie, soluzioni e strategie di riferimento per la semplificazione del rapporto con i cittadini e le imprese;
- verificare le condizioni di migliore adattabilità di percorsi virtuosi nella gestione del cambiamento;
- fornire supporto concreto al gruppo centrale che definisce le linee guida per il progetto di semplificazione attivato con la convenzione DFP-Formez del 21 dicembre 2006;
- fornire indicazioni e spunti operativi ai tre gruppi di lavoro che intervengono presso i Comuni di Milano, Napoli e Roma sempre nell'ambito della Convenzione citata.

2. LA METODOLOGIA DI ANALISI

La metodologia di lavoro impiegata si riconduce al benchmarking che può essere definito come il processo continuo di valutazione di sistemi di erogazione di servizi e di processi mediante il confronto con le realtà migliori.

Già Newton riconosceva che è necessario avere un modello di riferimento, ovvero fare tesoro delle esperienze e dei traguardi raggiunti da altri (*Se ho*

potuto guardare così lontano è perché ho potuto salire sulle spalle dei giganti), anziché ripercorrere ogni volta una strada già battuta in precedenza. Solo così si può guardare oltre i limiti esistenti.

Un modello di riferimento è fondamentale per qualunque attività si decida di intraprendere. Senza un modello di riferimento si rischia di fare degli sbagli che altri hanno già commesso e che si sarebbero potuti evitare, se solo si fossero cercati dei "giganti" sulle cui spalle salire.

Nel progetto specifico il benchmarking può infatti aiutare a:

- migliorare l'output del progetto;
- riprogettare i processi autorizzativi;
- ridurre il rischio e la possibilità di fare degli errori;
- avere parametri dimensionali delle prestazioni e delle risorse da dedicare;
- individuare e applicare innovazioni di processo e di tecnologia;
- sostenere la fattibilità del cambiamento.

Per raggiungere questi obiettivi è però necessario rispettare alcuni presupposti di base:

Misurabilità; il gap tra la situazione dell'ente che utilizza il benchmarking e l'ente considerato *Best in Class* deve essere quantificato.

Conoscenza del processo analizzato e di quelli degli enti considerati benchmark di riferimento.

Disponibilità a imparare dagli altri.

Determinazione a raggiungere una posizione di leadership.

Consapevolezza che molti problemi non sono unici e qualcun altro li ha già risolti.

La metodologia impiegata si è sviluppata nelle cinque fasi di seguito descritte.

2.1 FASE DI RICERCA

Questa fase, finalizzata alla individuazione delle migliori esperienze, si è sviluppata nelle seguenti azioni principali:

- contatto diretto da conoscenza: sulla base delle esperienze lavorative precedenti relative alla realizzazione di percorsi di cambiamento si sono individuati gli enti che possono dare un buon contributo di esperienza.
- contatto diretto da analisi della letteratura: l'analisi dei casi di successo è stata supportata dalla rilevazione a partire dalla letteratura che riporta applicazioni e risultati ottenuti. Per questo si sono analizzati pubblicazioni, materiali di ricerca, documentazione prodotta da attività convegnistica.
- contatto diretto con lettera seguita da richiamo telefonico: al fine di non tralasciare applicazioni interessanti e non conosciute si è attivata un'azione capillare di contatto telefonico diretto per verificare disponibilità e potenzialità.
- workshop dedicato: si è attivato un workshop dedicato al processo autorizzativo che si è collocato un po' a cavallo tra la fase di ricerca e la fase di individuazione delle esperienze.

Al workshop sono invitati gli enti che a seguito dell'analisi preliminare hanno evidenziato esperienze interessanti.

La traccia del programma lavori è stata la seguente:

TRACCIA DI PROGRAMMA DEL WORKSHOP

- Presentazione obiettivi del lavoro e risultati attesi
- Preparazione del gruppo a lavorare sugli obiettivi attesi (warming-up)
- Focalizzazione sul tema oggetto di approfondimento
- Presentazione dei casi applicativi e delle soluzioni adottate
- Domande di approfondimento e discussione sui casi presentati
- Condivisione delle linee di lavoro evolutive

Il workshop è stato condotto da un esperto senior che ha svolto il ruolo di facilitatore e animatore e da un osservatore che ha registrato i contributi forniti dalle testimonianze.

2.2 FASE DI INDIVIDUAZIONE DELLE ESPERIENZE

A questo punto si sono individuate le esperienze ritenute “benchmark” in quanto caratterizzate da:

- prestazioni migliori;
- grado di innovazione delle soluzioni adottate (aspetti di servizio, aspetti organizzativi, aspetti informatici, aspetti regolamentari);
- fattibilità e trasferibilità nel contesto dei grandi enti;
- coerenza con gli obiettivi di miglioramento e semplificazione del progetto.

2.3 FASE DI APPROFONDIMENTO DEI CASI

Per ognuno dei casi individuati come benchmark di riferimento si è effettuato l’approfondimento con visite specifiche presso gli enti e approfondimento della documentazione fornita.

L’analisi approfondita è stata finalizzata a cogliere gli aspetti di maggior valore per il progetto semplificazione:

- variabili di contesto:
 - culturali
 - stakeholders influenti
 - esperienze precedenti
 - aspetti socio-economici, dimensionali e qualitativi dell’ambiente di riferimento
 - partnership significative
 - obiettivi di mandato amministrativo
- variabili di “mercato”

- destinatari dei servizi (volumi, segmenti, bisogni, comportamenti osservati)
- variabili organizzative:
 - ruoli chiave nella struttura politica e manageriale
 - persone influenti
 - condizioni abilitanti
 - processo di sviluppo seguito
 - parametri di efficienza e qualità prima e dopo l'intervento
 - integrazioni e coerenze interne tra le variabili organizzative (sistema informativo, sistema di programmazione e controllo, sistema decisionale, ecc....)
 - integrazioni interistituzionali (collegamenti telematici, consulte, o altro)
 - forme di outsourcing
 - leve di change management (formazione, incentivazione, comunicazione, assistenza, benefici, ecc...)
 - rischi previsti e non previsti
 - obiettivi raggiunti e non raggiunti
 - insuccessi e loro cause
 - insegnamenti appresi dall'esperienza
- variabili normative e regolamentari
 - normative sulle quali si è inciso
 - normative utilizzate per sostenere il cambiamento
 - cambiamenti nei regolamenti interni
 - opportunità e vincoli
- variabili di servizio
 - sistema di erogazione del servizio (pacchetto dei servizi offerti, processo di coinvolgimento dei cittadini, elementi del servizio)
 - standard di servizio (orari, alternative offerte, tempi reali, accessi diretti)
- variabili tecnologiche

- sistemi di supporto
- accessi telematici
- sistemi di dematerializzazione documenti

2.4 FASE DI SISTEMATIZZAZIONE E PRESENTAZIONE DEI RISULTATI

In questa fase si è razionalizzato il lavoro svolto con la ricerca presso i casi analizzati per individuare i fattori comuni di successo e i punti di attenzione da presidiare nei processi di semplificazione oltre naturalmente alle soluzioni e ai modelli specifici.

Inoltre si è formalizzata la documentazione sul lavoro svolto in modo che tutte le persone coinvolte nel progetto attuale e nel futuro possano trovare riferimenti, spunti, parametri, indicazioni progettuali ed operative.

2.5 FASE DI SVILUPPO DELLE CONSIDERAZIONI E DELLE INDICAZIONI DI INTERESSE GENERALE SULLE STRATEGIE DI MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI, EMERGENTI DALL'ANALISI DEI CASI INDAGATI

In questa fase si è effettuato il lavoro di modellizzazione a seguito della ricerca svolta al fine di mettere a punto strategie e modelli di miglioramento e semplificazione dei servizi.

Gli insegnamenti appresi dall'analisi dei casi sono stati codificati ed i percorsi virtuosi riscontrati standardizzati per essere resi fruibili da altri enti.

3. I RISULTATI RILEVATI

In questo capitolo si riportano in sintesi i risultati ottenuti dagli enti che hanno realizzato i percorsi di cambiamento; lo schema che segue visualizza le prestazioni prima del cambiamento e dopo la semplificazione:

Tabella 1: A- Servizi agli immigrati

Risultati	Prima	Dopo
1. Efficienza (n. certificati per addetto)	Circa 200	800
2. Tempo rilascio idoneità alloggiativa	Circa 30 giorni	Immediato
3. Durata validità idoneità alloggiativa	6 mesi	2 anni
4. Modello organizzativo	Frazionato	Integrato (Anagrafe e Servizio Immigrati)
5. Accesso	Diretto (con code, più ritorni e situazioni difficili)	Prenotazione online
6. Tracciabilità dei contatti	Non possibile	Impiegata per monitorare i servizi (controllo gestione)
7. Raccolta dati a supporto della programmazione	Non presente	Utilizzata per la definizione delle politiche
8. Scannerizzazione dei documenti	Non presente	Attiva (possono già sostituire le Poste)

Tabella 2: B- Le DIA per le attività ricettivo-alberghiere

Risultati	Prima	Dopo
1. Efficienza (n. imprese per addetto attività produttive)	< 1.000	2.700

2. Efficienza (n. pratiche per addetto attività produttive)	< 100	200
3. Efficienza (% DIA)	< 30%	70 %
4. Qualità (ore apertura settimanali)	23	46
5. Qualità (% pratiche controllate)	100 %	10 %
6. Qualità (tempi di risposta)	Termini di legge	Inferiori e dichiarati nella carta dei servizi
7. Accoglienza	Front line ritira tutto	Filtro completezza con tecnici, check list e assistenza al cittadino
8. Rapporto con l'impresa	Più punti con orari diversi	Punto unico di contatto
9. Erogazione	Regime autorizzatorio	DIA immediata (favorito dalla legge regionale)

4. GLI APPROCCI E LE METODOLOGIE UTILIZZATE DAGLI ENTI

Dall'analisi dei casi trattati, a supporto della gestione del cambiamento, emergono i principali approcci e metodologie:

a. BPR

Nella grande quantità dei casi analizzati si riscontra l'approccio BPR (Business Process Reengineering) con la concentrazione sul processo e la riprogettazione dello stesso "a prato verde", ovvero senza considerazione dei vincoli attuali.

In genere il lavoro di ridisegno dei processi è svolto da team interfunzionali che vedono l'apporto significativo dei rappresentanti della funzione sistemi informatici e negli enti più grandi della funzione organizzazione.

b. Total Quality Management

In alcuni casi il cambiamento nel processo è inserito in un piano più ampio di qualità totale con il coinvolgimento di un numero maggiore di addetti.

In questi casi si riscontrano le seguenti caratteristiche:

Orientamento al cittadino: gli enti che hanno affrontato il cambiamento con questo approccio hanno seguito la strategia del “mettere il cittadino al primo posto” e concretamente hanno realizzato soluzioni coerenti come per esempio: la costituzione degli sportelli unici polivalenti e polifunzionali per permettere al cittadino di avere un solo interlocutore, di avere persone specializzate nella gestione del rapporto e di avere buona accessibilità in termini di canali (fisico, telefonico e telematico) e di orari ampi (fino a 55 ore di apertura alla settimana).

Canali cromatici differenti orientano e guidano le imprese ai punti di erogazione dedicati.

Anche l'aspetto riservatezza è stato curato con attenzione in questi enti e il cittadino/impresa/professionista si trova ad interagire con l'operatore di front line in salottini dedicati e riservati.

Le modalità di accesso sono principalmente l'accesso libero o l'accesso su prenotazione.

Nelle forme più evolute sono presenti forme di pagamento elettronico direttamente fruibili allo sportello nel punto di contatto.

Lavoro per processi: sempre, negli enti che hanno affrontato il cambiamento con l'approccio total quality management, si riscontra la realizzazione del lavoro per processi il quale prevede di unificare le responsabilità dei risultati (per esempio, tempi, qualità, livelli di servizio) dell'output finito, costituito nei casi analizzati da autorizzazioni.

Le soluzioni più spinte in questa direzione si sono basate sull'integrazione tra le attività di front-line e quelle di back-office, in alcuni casi le persone svolgono entrambe le attività.

Coinvolgimento delle persone nel ridisegno dei processi: negli enti TOM il ridisegno dei processi per la semplificazione è stato realizzato direttamente dalle persone che erogano il servizio secondo il criterio che esse sono le massime esperte del loro lavoro.

Altro aspetto evidenziato è stato quello della migliore accettazione del cambiamento in quanto le persone si sono sentite artefici e protagoniste. Si sono attenuate le resistenze tipiche delle situazioni del cambiamento imposto dall'alto.

c. Organizzazione snella

In alcuni casi si sono riscontrati i primi sintomi di quella che oggi chiamiamo "l'organizzazione snella". Gli elementi salienti di questo modello possono essere così riepilogati.

Centralità del prodotto/servizio: uno dei principi dell'organizzazione snella è costituito dalla focalizzazione dell'attenzione sul "prodotto/servizio", facendo in modo che le persone che lavorano possano osservarlo durante il flusso di lavorazione per vedere come si sta realizzando il valore richiesto da parte del cittadino o dell'impresa nei panni del "cliente".

In uno-due casi si è riscontrato che il percorso si è attivato proprio a partire dai "prodotti/servizi" che la struttura eroga e per ognuno di essi si sono definite le specifiche e le modalità operative (descrizione del procedimento, requisiti dell'impresa, modalità di richiesta, modalità di erogazione, documentazione da presentare, modulistica, contribuzione a carico dell'impresa, normativa di riferimento, luogo di erogazione, orari di servizio, responsabile del procedimento, tempi, ecc...).

La descrizione puntuale dei prodotti/servizi è stata utilizzata per costruire le maschere del sistema telematico di supporto agli operatori ed alle imprese, per realizzare l'attività formativa e di addestramento e per definire l'organizzazione interna.

Lavoro a flusso: in alcuni casi inizia a presentarsi la lavorazione a flusso continuo con forte attenzione ad eliminare gli "spezzettamenti" tra più posizioni di lavoro.

Il vantaggio importante è dato dalla riduzione dei tempi di risposta che di norma aumentano al crescere del numero di posizioni di lavoro coinvolte nel procedimento.

Per questo si sono integrate le posizioni di front-line con quelle di back-office. La stessa persona che accoglie la pratica è quella che se la trova come lavorazione in back. I benefici sono dati dal favorire l'accoglienza di pratiche complete e dalla maggiore conoscenza del caso specifico senza necessità di dover ricostruire a valle la richiesta.

Importanza dell'accoglienza: la possibilità di lavorare a flusso continuo è determinata anche dal livello di qualità delle pratiche accolte in ingresso in quanto permette di proseguire la lavorazione senza interruzioni.

Gli enti che hanno iniziato a lavorare su questo fronte si sono attrezzati per evitare che nel flusso di lavorazione entrino pratiche non complete o con informazioni sbagliate, essi stanno valorizzando molto il momento iniziale dell'accoglienza.

Le soluzioni che stanno emergendo e che delineano i segnali deboli della futura tendenza sono il posizionamento al front-line dei tecnici in modo che sappiano porre le giuste domande e valutare fin da subito la documentazione richiesta e la definizione di check-list e supporti (schede prodotti, FAQ, ecc....) che permettano di valutare in maniera completa fin da subito la pratica.

5. LE LEVE DI SUPPORTO AL CAMBIAMENTO IMPIEGATE

Per sostenere e realizzare il cambiamento gli enti hanno impiegato le seguenti leve principali:

La formazione: negli enti eccellenti la gestione del cambiamento è stata supportata con interventi di formazione solidi e programmati.

Soprattutto nei casi dove si è realizzato lo sportello unico e si è chiesto polivalenza alle persone la formazione e l'addestramento sono risultati determinanti.

La formazione è intervenuta per affinare e rafforzare le abilità comportamentali delle personale le quali sono riepilogate di seguito:

Tabella 3

LE PRINCIPALI ABILITA' COMPORTAMENTALI

Le persone selezionate per l'attività di front-line dello sportello sono state formate principalmente sulle seguenti competenze trasversali:

Atteggiamento positivo verso le innovazioni

Forte orientamento al servizio

Capacità di ascolto e comunicazione

Attitudine a gestire le relazioni difficili ed a resistere allo stress

Capacità di risolvere problemi

Capacità di lavoro in team

Sensibilità comportamentali

La formazione e l'addestramento tecnico-specialistico è stato realizzato nelle realtà migliori anche mediante percorsi programmati di affiancamento ai colleghi delle altre funzioni.

In alcune realtà la formazione è stata abbinata anche al processo di selezione delle persone da collocare al front line dello sportello unico.

L'incentivazione: sempre negli enti che hanno puntato sulla polivalenza degli operatori e quindi hanno chiesto il massimo cambiamento alle persone (in

alcuni casi hanno chiesto di passare al lavoro a turni ed al sabato mattina) l'incentivazione è stata impiegata con coerenza a supporto dell'innovazione.

Le leve principali impiegate sono state l'erogazione degli incentivi per i progetti di miglioramento e, aspetto importante, la leva della progressione orizzontale per riconoscere la polivalenza ottenuta dalle persone.

Si tratta questo di un messaggio importante che riconosce le competenze delle persone.

La standardizzazione: culturalmente ci rivolgiamo alla standardizzazione con atteggiamento un po' diffidente e scettico e gli abbiniamo una valenza negativa di burocrazia e limitazione della creatività, in realtà i nuovi modelli organizzativi assegnano ad essa una valenza molto positiva.

Gli enti migliori hanno colto l'importanza ed hanno impiegato questa tecnica per supportare il cambiamento.

La standardizzazione delle procedure operative definisce il modo migliore per svolgere il lavoro (il rilascio delle diverse autorizzazioni) e serve agli operatori per poter svolgere con sicurezza le operazioni richieste anche nei casi di lavorazioni non sempre ricorrenti.

La standardizzazione è risultata utile per addestrare le persone e per permettere il rapido inserimento lavorativo dei nuovi ingressi o dei colleghi che hanno dovuto apprendere nuove procedure.

Importanti sono alcune applicazioni che sono partite dalla centralità dei "prodotti/servizi" erogati ai cittadini e alle imprese e per ognuno di essi hanno definito i passaggi operativi e le migliori modalità di erogazione.

L'aspetto culturale nuovo che emerge da alcune realtà è che lo standard non è definito per essere statico ed immobile nel tempo ma è definito proprio per essere migliorato e questo proietta la standardizzazione in una nuova visione organizzativa e gestionale.

Del resto senza la definizione di uno standard come è possibile migliorare l'esistente?

Il supporto informatico: la tecnologia informatica è stata di grande ausilio agli enti che hanno così potuto agire contemporaneamente con coerenza su più fronti come di seguito riportato:

- permettere un supporto operativo agli operatori (anche nei casi di pratiche meno ricorrenti essi possono accedere al sistema informativo e ottenere, grazie alla standardizzazione riportata al punto precedente, le informazioni utili per dare risposte al cittadino e all'impresa che pone il quesito e le indicazioni operative per trattare la pratica);
- trasferire alcune attività al cittadino o all'impresa con reciproca soddisfazione (essi trovano sul sito dell'ente tutte le informazioni utili sia in fase conoscitiva sia in fase più operativa di preparazione dei documenti da trasmettere per la formalizzazione delle autorizzazioni);
- favorire la "parallelizzazione del lavoro" tra più enti che devono esprimere i loro pareri sulla richiesta; ognuno può fare le proprie valutazioni e condividerle con gli altri (una sorta di conferenza dei servizi virtuale).

La promozione e la comunicazione interna: una leva importante impiegata dagli enti che più hanno inciso sul cambiamento è stata la promozione interna del progetto per sollecitare interesse, senso di appartenenza (il progetto è dell'ente e quindi anche dei suoi operatori) e per stimolare partecipazione e azione.

La comunicazione interna ha rafforzato la credibilità del progetto e le persone hanno capito che si faceva sul serio e che avrebbero contribuito a realizzare qualcosa di importante.

In alcuni enti la comunicazione e la promozione interna del progetto hanno permesso risultati importanti come per esempio ricevere il doppio di candidature per la selezione al ruolo di operatore dello sportello rispetto ai posti disponibili, benché queste persone sapevano che sapessero andate a fare i turni e a lavorare il sabato.

6. LE STRATEGIE DI CAMBIAMENTO E SEMPLIFICAZIONE RISCONTRATE

L'analisi effettuata sul campo ha evidenziato le seguenti strategie di semplificazione del rapporto con i cittadini e le imprese:

- facilità di accesso
- valore (riduzione incombenze)
- responsabilizzazione
- condivisione delle informazioni
- rete territoriale
- trasparenza
- partnership con gli stakeholders

Di seguito si delineano gli elementi emergenti di ognuna di esse:

a. Facilità di accesso

La facilità di accesso ai servizi si registra come un ambito importante sul quale gli enti sono intervenuti per agevolare il rapporto con i cittadini e le imprese e questo, soprattutto negli enti di maggiori dimensioni, è risultato utile.

L'azione di miglioramento dell'accessibilità ha investito più dimensioni che vanno dalla destinazione dei locali, alla comunicazione anche pro-attiva delle modalità di fruizione del servizio, alla possibilità di dialogo diretto in via telematica.

Gli elementi salienti sui quali si è giocata la strategia della facilità di accesso sono i seguenti:

Sportelli unici (accesso fisico): gli sportelli unici hanno costituito una risposta importante alla facilità di accesso all'ente e di semplificazione del rapporto.

Dove sono stati realizzati, hanno trainato un insieme di interventi che hanno inciso positivamente nel costruire il nuovo rapporto. I più significativi sono stati i seguenti:

- unificazione dei rapporti tra più enti (per esempio, Questura, Prefettura, ASL, Scuola, ecc..);
- unificazione e facilitazione dei rapporti tra uffici interni (per esempio, Anagrafe, Lavori Pubblici, Servizi sociali, Polizia Municipale, Edilizia, Attività produttive, ecc...);
- ampliamento degli orari;
- presenza di personale straniero per agevolare la comunicazione (i mediatori culturali);
- rafforzamento delle professionalità degli operatori soprattutto per quanto riguarda le abilità comportamentali (ascolto, comunicazione, relazioni interpersonali, assertività, ecc.);
- accorciamento dei tempi di risposta;

Accesso telematico: l'accesso telematico si è diffuso anche se spesso l'interattività non è ancora completa e prevale l'aspetto informativo (accesso per informazioni circa le procedure da seguire) e di scarico della modulistica. Si registra un affinamento nei sistemi di accesso telematico sul fronte della facilità di navigabilità e di orientamento del cittadino agli aspetti di interesse.

Accesso telefonico: la pluricanalità ha orientato gli enti a rafforzare anche l'accesso telefonico soprattutto per quanto riguarda la prenotazione ai servizi. Qui si riscontrano le problematiche classiche dei call center e che riguardano il fatto che spesso a rispondere non è il tecnico e quindi gran parte dei volumi delle chiamate sono rincorsa di problemi posti ai quali non si è ancora dato risposta.

I mediatori culturali: gli enti che più hanno lavorato su questo fronte hanno introdotto anche in misura rilevante questa figura del mediatore culturale (ricoperta con personale straniero che copre le diverse aree culturali e linguistiche) e che facilita il rapporto con gli uffici e la città.

b. Valore (Riduzione incombenze)

La strategia del valore è finalizzata a migliorare il rapporto tra le prestazioni erogate e le risorse impiegate che dal punto di vista dei richiedenti (impresa che deve ampliare la propria attività o che ha bisogno del lavoratore straniero e persona straniera che necessita delle condizioni per poter operare in condizioni di legalità) è visto come rapporto tra la qualità percepita e le incombenze (e quindi i costi) che deve sostenere.

La logica ispiratrice è di dare soddisfazione immediata alla richiesta degli utenti per spostare il controllo (eventualmente a campione) in una fase successiva.

La linea della semplificazione normativa ha agito sul “declassamento del livello dei procedimenti” che ha visto la sostituzione delle autorizzazioni con dichiarazioni di inizio attività e la sostituzione delle DIA con semplici comunicazioni.

La linea della semplificazione operativa ha agito invece sulla riduzione degli impegni chiesti al cittadino/impresa come ad esempio estendere la validità delle autorizzazioni nei casi di costanza nel tempo delle condizioni operative, sull’eliminazione di documenti e copie non strettamente necessari o recuperabili direttamente dall’ente.

c. Responsabilizzazione

Una strategia importante che emerge è quella che possiamo definire della responsabilizzazione la quale, nei casi analizzati, tocca più aspetti.

Riguarda l’approccio al controllo da parte dei funzionari dell’ente che partono dalla fiducia per effettuare controlli a campione per poi intervenire in profondità solamente nei casi dubbi.

Così pure riguardo il fatto che gli enti interessati (per esempio, Prefetture, Soprintenze Beni Culturali e altri accettino i rinnovi automatici della validità dei documenti (per esempio, idoneità alloggiativa, autorizzazioni de hors, ecc) in caso di non cambiamento delle condizioni.

d. Condivisione delle informazioni

Dai casi evidenziati emerge un denominatore comune che riguarda la condivisione delle informazioni tra strutture diverse e questo permette di essere tempestivi nelle decisioni e di liberare risorse da attività a basso valore (per esempio, sopralluoghi, trasferimento informazioni).

Ad esempio la condivisione delle basi dati tra l'ufficio immigrati e l'ufficio anagrafe, tra l'ufficio Lavori Pubblici (i dati catastali) e l'ufficio immigrati, tra i Patronati o la Questura e l'ufficio immigrati, permette il rilascio anche immediato di alcuni documenti (per esempio, l'idoneità alloggiativa) senza spostamenti dei tecnici.

Allo stesso modo, la condivisione dei dati tra la Viabilità, la Polizia Municipale, il Verde ed altri permette di essere tempestivi nel rilasciare provvedimenti autorizzativi per attività ricettivo-alberghiere senza effettuare sopralluoghi fisici sul posto.

Si può ricorrere allo slogan "far correre le informazioni anziché le persone".

e. Rete territoriale

Una strategia importante che emerge e che si ripresenta in ambiti diversi (per esempio, lavoro, sviluppo economico, servizi sociali, ecc.), riguarda l'integrazione sul territorio delle risorse esistenti per orientare gli sforzi di tutti verso i risultati attesi.

Pur mantenendo la loro autonomia gli enti si sono accordati per rispondere al meglio alle nuove esigenze con la condivisione delle competenze e delle risorse.

I Patronati offrono il loro supporto di prossimità ed assistenza, il Comune mette a disposizione il suo ruolo di sistema informativo certo ed affidabile della popolazione e delle abitazioni, la Questura assicura gli aspetti relativi alla sicurezza, il tutto in logica di sinergia e integrazione.

f. Trasparenza

La trasparenza avvicina il cittadino e l'impresa all'amministrazione e ne rafforza la percezione di efficienza e funzionalità oltre che di imparzialità.

Gli enti che hanno lavorato sulla trasparenza, oltre a rendere visibili le procedure operative e gli standard di servizio (magari con le carte dei servizi), hanno reso disponibile il flusso interno di lavorazione.

Il sistema informatico permette la rintracciabilità della pratica e quindi al cittadino o all'impresa di seguire in tempo reale lo stato di avanzamento della lavorazione (funzione di tracking).

I cittadini e le imprese possono vedere in quale stadio si trova la loro pratica sia con riferimento alle strutture interne dell'ente sia per quanto riguarda le risposte degli enti esterni coinvolti nel procedimento.

g. Partnership con gli stakeholders

Una strategia seguita da alcuni enti è quella della partnership con i rappresentanti di categoria o di comunità finalizzata ad instaurare un rapporto di reciproca fiducia e collaborazione che genera vantaggi per tutti gli attori (professionisti, associazioni imprenditoriali, cittadini).

L'ente agisce in maniera pro-attiva per comunicare in maniera continuativa le procedure operative ed i servizi che può offrire con i loro aggiornamenti e gli interlocutori si impegnano a veicolare ai loro associati o rappresentanti le informazioni utili oppure a trasmettere le pratiche di richiesta autorizzazione complete e con i supporti richiesti dall'ente come ad esempio il supporto telematico.

L'azione sugli interlocutori genera un buon ritorno in quanto permette di avere in ingresso pratiche più complete e che possono così essere lavorate meglio a flusso senza interruzioni e quindi con tempi più celeri.

In alcuni casi si sono riscontrate soluzioni più strutturate (Consulte, comitati allargati anche a più enti) di discussione e verifica delle problematiche comuni per trovare insieme modalità di semplificazione e di comportamento ottimali pur nel rispetto dell'autorità istituzionale degli enti.

7. I MODELLI ORGANIZZATIVI EMERGENTI

L'analisi mette in evidenza la tendenza degli enti a adottare modelli organizzativi basati sui seguenti elementi:

- Realizzazione degli sportelli unici
- Polivalenza delle persone
- Riduzione della variabilità

Ognuno di essi presenta le seguenti caratteristiche:

a. Realizzazione degli sportelli unici

E' un dato particolarmente interessante che evidenzia come a distanza di circa dieci anni dalla riforma amministrativa che li istituiva gli enti ne hanno compreso l'importanza e stanno intervenendo per realizzarli.

Naturalmente tra gli enti analizzati vi sono realtà importanti che è da anni che hanno attivato gli sportelli unici; la notazione sopra fatta riguarda la diffusione su larga scala.

Emerge il ripensamento del rapporto tra enti e cittadini in modo da unificare i punti di contatto; si delineano tre punti di accesso principali ognuno dei quali si rapporta ad un insieme omogeneo di cittadini (i "mercati di riferimento"):

- Sportello polivalente per i cittadini (demografici, tributi, servizi domanda individuale);
- Sportello per le imprese (edilizia, attività produttive, ambiente);
- Sportello per gli immigrati.

b. Polivalenza delle persone

Gli enti che hanno realizzato gli sportelli unici sono stati favoriti al passaggio verso la polivalenza delle persone e questo è fattore importante per il recupero dell'efficienza (alcuni enti hanno raddoppiato le ore di apertura al pubblico a parità di risorse dedicate) e per la flessibilità.

L'obiettivo flessibilità (capacità di rispondere a variazioni di mix e volumi di servizi) è particolarmente importante nelle organizzazioni oggi e la polivalenza delle persone impegnate nel processo costituisce risposta forte.

Nei casi analizzati si sono riscontrati almeno tre tipologie di polivalenze che di seguito vengono sintetizzate:

Polivalenza nell'ambito dei servizi ai cittadini e alle imprese: alcuni enti hanno organizzato lo sportello unico come unico punto di accesso all'ente da parte dei cittadini e delle imprese, in genere prevedendo tre unità, una rivolta ai cittadini, una rivolta alle imprese ed una rivolta agli immigrati.

All'interno di queste strutture gli operatori di front-line sono polivalenti, sul lato cittadini essi sanno dare risposte ai servizi demografici, di iscrizione ai servizi a domanda individuale, dei tributi e altro mentre sul lato imprese essi trattano servizi di edilizia, di commercio e attività produttive e di ambiente.

Polivalenza tra front-line e back-office: sempre, nell'ambito del modello sopra descritto, alcuni enti hanno cercato di integrare di più gli operatori di front-line con quelli di back-office al fine di avere ancora una flessibilità maggiore.

Polivalenza tra front-line cittadini e imprese: in un ente si è riscontrata l'idea progettuale di realizzare un front-line unico da parte del cittadino, in grado di accogliere le pratiche sia per i servizi al cittadino sia per le imprese.

Si tratta questa di una sperimentazione importante che andrà seguita con attenzione.

c. Riduzione della variabilità

Le soluzioni di snellimento si concentrano sulla possibilità di ridurre la variabilità e sull'aumento della prevedibilità della domanda.

Esse sono tanto più efficaci quanto più l'organizzazione individua flussi di lavorazione dedicati a famiglie di prodotti/servizi omogenee in quanto presentano le stesse fasi di erogazione.

Per esempio in un ente analizzato si è superato nella lavorazione il criterio dell'ordine cronologico di presentazione delle pratiche per creare un canale prioritario per quanto riguarda quelle presentate allo Sportello Unico relative ad attività di impresa.

All'interno poi delle famiglie omogenee la soluzione organizzativa snella che riduce la variabilità tende a separare le seguenti tre tipologie di pratiche/casi che seguono percorsi diversi:

- semplici con tempi definiti
- complesse con tempi definiti
- molto variabili con forti elementi di disturbo (es. telefono, pubblico, altro)

8. LE COERENZE DA GOVERNARE

La ricerca effettuata ha evidenziato la necessità di intervenire e seguire contemporaneamente una dimensione di coerenza interna ed una esterna.

a.1 La coerenza interna

La coerenza interna rivolta al funzionamento dell'ente si concentra sui seguenti tre aspetti principali:

- aspetti culturali
- aspetti organizzativi
- aspetti tecnici

Con aspetti culturali si intendono i valori e gli atteggiamenti mentali che ispirano i comportamenti delle persone e che in genere si modificano con l'esempio dei vertici dell'organizzazione, le regole interne, le comunicazioni interne, la formazione ed i riconoscimenti.

Con aspetti organizzativi si intendono l'insieme delle soluzioni di struttura organizzativa, di sequenza operativa dei processi, dei sistemi di supporto alla

gestione come ad esempio il sistema informativo, il sistema di programmazione e di controllo ed il sistema decisionale (es. le deleghe).

Con aspetti tecnici si intendono l'insieme dei supporti tecnologici (hardware e software), degli ambienti e della struttura fisica che interviene nel sistema di erogazione dei servizi.

Le indicazioni che le migliori realtà hanno evidenziato portano ad affermare che questi tre aspetti devono essere pensati e gestiti con visione coordinata e integrata.

Non è infatti sufficiente avere ad esempio costituito strutture di contatto con l'impresa o i cittadini (es. sportelli unici) per facilitare il rapporto se non si è agito sulla cultura del servizio e della centralità del cittadino-cliente in tutto l'ente; in alcuni casi si aumenta la frustrazione di queste strutture proiettate all'esterno che ogni volta però che guardano alle altre funzioni dell'ente riscontrano comportamenti formalisti e burocratici che fanno da freno al servizio.

Così pure non è sufficiente avere lavorato sulla cultura e sui valori per orientare la struttura al servizio ed alla centralità del cittadino senza però aver adeguato e semplificato i processi interni di lavorazione.

Processi molto frazionati che toccano più funzioni organizzative impediscono di fornire servizi in linea con le attese dei cittadini e delle imprese e quindi demotivano ancora di più gli operatori che sono proiettati al cliente e soffrono per non poter soddisfare i loro bisogni e le loro attese.

Stesso risultato si ottiene se si sono definite strutture organizzative adeguate in termini di integrazione tra le strutture interne (es. sportelli unici integrati) ma non sono supportate da supporti informatici che permettano di condividere le basi dati, di gestire i flussi documentali, di avere i dati di base per gestire correttamente il servizio.

a.2 La coerenza esterna

La coerenza esterna porta l'ente ad integrare tutti gli attori istituzionali che intervengono nel rilascio del provvedimento richiesto.

Essa suggerisce di ragionare in termini di filiera interistituzionale cercando di ottimizzare l'intero flusso facendosi carico delle esigenze (e sofferenze) dei diversi enti.

La ricerca di accordi richiede paziente azione di coinvolgimento degli enti, in genere timorosi di perdere le loro prerogative.

Una pista emersa porta l'ente a rapportarsi con gli altri partendo dai loro bisogni e attese e cercando di agevolare il loro intervento.

In alcuni casi il Comune si è fatto carico di standardizzare e informatizzare i processi di un ente decentrato dello Stato, dotandolo anche della strumentazione informatica necessaria.

Le convenzioni tra enti riportano in maniera reciproca gli standard da seguire a sostegno concreto del concetto che ogni ente della filiera è contemporaneamente fornitore e cliente degli altri.

9. I RISCHI DA EVITARE

In questo capitolo si richiamano i rischi più ricorrenti colti che possono pregiudicare i risultati attesi dal cambiamento:

- non considerare le resistenze da spostamenti di poteri
- non cogliere le opportunità della norma
- pensare che "da noi non si può fare"

Ognuno di essi è di seguito sviluppato nei suoi elementi essenziali:

Non considerare le resistenze da spostamenti di poteri: un rischio che può rendere difficili i rapporti tra i soggetti e pregiudicare il cambiamento è dato dal non considerare la dimensione inespressa che riguarda lo spostamento di poteri (o presunto tale) tra le persone all'interno (per esempio, tra le funzioni

specialistiche e lo sportello unico) e tra gli enti della filiera istituzionale (per esempio, tra i Vigili del Fuoco e il Comune, tra l'ASL ed il Comune).

I cambiamenti più consistenti, soprattutto quelli che hanno riguardato la realizzazione degli sportelli unici o che semplicemente hanno riunito in una struttura unica le attività che prima svolgevano più unità organizzative, presentano il loro punto di criticità nelle resistenze che le persone (soprattutto i responsabili) oppongono per timore di perdita di potere spesso malamente inteso.

A volte sono gli Assessori che temono di perdere chissà quali poteri nel trasferire da un ufficio specialistico (sul quale hanno responsabilità di delega diretta) ad uno sportello unico la gestione del front line delle pratiche autorizzative. A volte sono i Dirigenti che temono di vedere sminuite le loro posizioni. A volte sono i tecnici che comunque si sentono gratificati dall'aver il cittadino che viene a chiedere direttamente l'autorizzazione.

Questi problemi di resistenza sono moltiplicati quando il cambiamento si sposta all'esterno dal Comune e coinvolge gli enti che intervengono nella filiera istituzionale e che devono esprimere i loro pareri.

Sarebbe quindi un rischio notevole non considerare queste resistenze nel momento in cui si imposta e realizza il cambiamento basato nella semplificazione dei rapporti tra ente ed imprese.

La gestione delle resistenze al cambiamento può richiedere comunicazione, coinvolgimento, assistenza, partecipazione.

Non cogliere le opportunità della norma: un altro rischio emerso riguarda il non cogliere i margini di semplificazione che l'attuale sistema normativo comunque già offre per mantenere i tranquilli margini di sicurezza precedenti, per mantenere le abitudini che a volte hanno peso maggiore della ragione o per altre motivazioni.

Questo si sostanzia nella ridotta applicazione delle procedure semplificate, nel controllo totale delle pratiche presentate anche in possibilità di controllo

campionario, nella richiesta di documentazione che potrebbe rientrare nell'autocertificazione o che potrebbe essere ottenuta direttamente.

Pensare che "da noi non si può fare": l'ultimo rischio che traspare riguarda l'atteggiamento verso il cambiamento che spesso porta a respingere a priori percorsi di miglioramento realizzati con successo da altri enti.

A volte i percorsi virtuosi di semplificazione sono rifiutati perché realizzati in contesti diversi, o più piccoli o più grandi, o perché hanno mix diversi di imprese o perché altri hanno la presenza di persone particolari o altro ancora ed il tutto spesso ha il sapore dell'alibi.

L'ente grande può adottare i modelli di enti che funzionano in enti più piccoli ed eventualmente impiegarli nelle realtà decentrate (Quartieri, Circoscrizioni, Municipi) come se esse fossero piccole città.

Inoltre può riproporre i livelli di polivalenza che l'ente più piccolo utilizza normalmente e che dimostra come le persone possano apprendere maggiori competenze e svolgere ruoli più ampi.

A sua volta l'ente più piccolo può utilizzare i livelli di standardizzazione che normalmente si riscontrano maggiormente in quelli più grandi.

Il rischio quindi è di affrontare con atteggiamento mentale di difesa il cambiamento e di pensare prima di tutto ai vincoli ed alle differenze anziché proporre un atteggiamento positivo che parte dalle opportunità e dall'approccio "perché no?".

10. GLI ERRORI DA EVITARE

In questo capitolo si riportano in sintesi ed in maniera non esaustiva i principali errori da evitare nella realizzazione del cambiamento:

- pensare che sia un problema dello sportello unico;
- fare tutto all'interno;
- far prevalere una logica (giuridica, tecnologica, organizzativa, relazionale);

- imporre la semplificazione dall'alto.

Ognuno di essi viene di seguito descritto per favorire la comprensione.

Pensare che sia un problema dello sportello unico: un errore riscontrato è quello che vede il vertice dell'ente pensare alla semplificazione delle procedure autorizzative (ma non solo) come ad un problema principalmente del settore anagrafe o dell'edilizia o delle attività produttive o dello sportello anziché una problematica organizzativa prioritaria che coinvolge e tocca il vertice dell'ente.

Soprattutto le trasformazioni che mirano alla realizzazione dello sportello come unico punto di accesso necessitano di una sponsorizzazione forte dei vertici politici e amministrativi.

Le persone coinvolte non devono avere dubbi che il cambiamento è richiesto e sostenuto dalla Direzione e che questa è determinata a condurlo a termine.

Fare tutto all'interno: un altro errore che si vuole evidenziare è dato dalla realizzazione del percorso completamente all'interno senza il coinvolgimento di apporti esterni che possono aiutare a rileggere criticamente i processi attuali per individuare maggiore valore per il fruitore dei servizi.

Tra i ruoli esterni che possono dare un contributo costruttivo vi sono:

- le comunità straniere e le associazioni di categoria che portano la "voce del cliente" e permettono di superare l'autoreferenzialità, esse sono fonte di suggerimenti e proposte che possono essere utilmente impiegate nel percorso di semplificazione.

Inoltre possono agire da volano comunicativo per veicolare le informazioni che servono all'ente per fare in modo che i cittadini/imprese utilizzino al meglio il servizio e mettano l'ente in grado di rispondere bene alle richieste;

- gli intermediari (patronati, centri servizi) quali possibili partner per la semplificazione (si pensi ad esempio alla presentazione della documentazione completa e su supporto informatico);
- gli altri enti che hanno già realizzato il cambiamento i quali sono preziosi perché possono essere presi come riferimento e possono aiutare il management a superare le resistenze interne; è molto utile ad esempio accompagnare i più scettici a parlare con i loro colleghi che hanno realizzato le semplificazioni per attenuare le resistenze ed attivare un sano senso di emulazione che può far scattare qualche molla che spinge all'azione;
- i consulenti che forniscono apporto metodologico per la semplificazione, individuano opportunità di snellimento (a volte non più visibili alle persone che operano tutti i giorni sul procedimento) e supportano il cambiamento assicurando rispetto dei tempi, superamento di intoppi e spinta motivazionale (project management).

Far prevalere una logica (politica, giuridica, tecnologica, organizzativa, relazionale): il percorso di cambiamento affrontato tocca tutti gli aspetti e le logiche presenti nell'ente le quali devono essere integrate nella giusta misura senza sbilanciamenti.

Il buon risultato del cambiamento dipende dalla completezza degli apporti con giusta integrazione.

Se prevale la logica giuridica si rischia di introdurre vincoli normativi e regolamentari che attenuano la portata di semplificazione, se prevalgono gli aspetti informatici si rischia di introdurre vincoli di tecnologia, se prevalgono gli aspetti relazionali si rischia di rimanere sul piano della sensibilizzazione senza cambiare veramente i processi di erogazione dei servizi.

Le buone pratiche hanno evidenziato che è stato attivato fin da subito l'approccio interfunzionale e questo è avvenuto mediante gruppi di progetto misti guidati da un coordinamento molto autorevole.

Imporre la semplificazione dall'alto: un ultimo errore da evitare è quello di pensare che la semplificazione possa essere attivata e imposta dall'alto in quanto si avrebbero due effetti negativi, uno che gli operatori si farebbero in quattro per dimostrare che quel cambiamento non potrà mai funzionare ed esprimerebbero una buona dose di resistenze al cambiamento e la seconda è che si perderebbero grandi opportunità derivanti dal fatto che i massimi esperti del lavoro sono coloro che lo svolgono tutti i giorni.

Dall'alto devono essere dati in maniera chiara gli obiettivi, i vincoli entro i quali agire e le linee guida da seguire ma l'individuazione delle soluzioni di semplificazione è utile che sia realizzata con il coinvolgimento diretto degli operatori.

In questo secondo scenario il personale coinvolto si farà in quattro per dimostrare che le loro idee funzionano ed ottengono i risultati richiesti.

Le modalità operative per fare il cambiamento partecipato sono principalmente i gruppi di progetto ed i gruppi di miglioramento.

11. I FATTORI DI SUCCESSO

In questo capitolo si riportano come sintesi finale i principali fattori di successo che permettono di tradurre il cambiamento nei risultati attesi:

- polivalenza delle persone
- integrazione tra le funzioni
- relazioni con i rappresentanti di categoria
- condivisione delle basi dati
- integrazione interistituzionale

Di seguito essi vengono brevemente descritti:

Polivalenza delle persone: uno dei fattori critici di successo è dato dalla realizzazione della polivalenza delle persone intesa come capacità degli operatori (soprattutto di front line) di svolgere più compiti come ad esempio

seguire più tipologie di autorizzazioni (attività ricettivo-alberghiera, attività commerciale e altro).

La polivalenza permette di ottenere la flessibilità in termini di variazioni di volumi (assorbire i picchi) di tipologie di autorizzazioni richieste o di altro.

Le realtà evolute che hanno realizzato gli sportelli unici polivalenti per le attività produttive hanno basato il loro modo di essere sulla polivalenza delle persone.

Questa strategia organizzativa ha permesso tra l'altro di realizzare alti livelli di efficienza.

Integrazione tra le funzioni: un secondo fattore di successo emerso dall'analisi ha riguardato il superamento del frazionamento verticale delle funzioni, tanto più accentuato quanto più grandi sono gli enti, a favore dell'integrazione.

Per il funzionamento delle attività oggetto dell'analisi le integrazioni più significative riguardano le attività per l'edilizia con quelle delle attività produttive e all'interno di queste delle relative articolazioni.

L'integrazione permette di ridurre i tempi di passaggio e quindi di erogazione complessivi e migliora l'efficienza.

Relazioni con i rappresentanti di categoria ed i professionisti: le relazioni con i rappresentanti di categoria ed i professionisti hanno costituito fattore di successo in quanto hanno riversato benefici effetti su più fronti, uno dei quali ha riguardato l'orientamento delle strutture ai bisogni dei clienti e quindi il superamento dell'autoreferenzialità, l'altro ha favorito la preparazione dei tecnici al corretto impiego dei sistemi adottati dall'ente con la conseguente riduzione delle "non qualità" che diversamente sono scaricate all'interno dei processi di lavorazione ed il terzo la condivisione degli standard di comunicazione e di interoperatività come ad esempio la trasmissione dei documenti necessari su supporto informatico che agevola la lavorazione all'interno.

Condivisione delle basi dati: altro fattore critico di successo riguarda la condivisione delle basi dati tra gli enti al fine di fare viaggiare le informazioni e non le persone anche se risulta essere ancora uno dei punti di sofferenza maggiore.

Le amministrazioni ancora non comunicano per via telematica e questo non favorisce la semplificazione.

Dove questo avviene la raccolta e condivisione dei pareri è tempestiva, non circola molta carta con i relativi benefici di riduzione delle attività a non valore e l'attività di controllo può essere più efficace.

Integrazione interistituzionale: infine, un fattore di successo è risultato essere l'integrazione dei diversi enti che devono intervenire sul rilascio dell'autorizzazione al fine di condividere modalità comuni di azione.

Nelle realtà più avanzate le convenzioni tra enti definiscono anche gli standard di prestazione reciproci come ad esempio i tempi di risposta, i supporti da impiegare e altri aspetti operativi.

Dove si è cercata l'integrazione tra enti si sono ottenute forme di semplificazione che vanno al di là dei vincoli delle norme e che generano effetti positivi per tutti.

PARTE SECONDA: LE RISULTANZE DELLE DUE LINEE DI ANALISI

12. I SERVIZI AGLI IMMIGRATI

12.1 GLI ENTI ANALIZZATI

Per la scelta dei casi da analizzare si è utilizzato un duplice criterio, quello del tasso di immigrazione e quello del grado di innovazione introdotta.

Al workshop iniziale hanno dato il loro prezioso contributo i seguenti Comuni:

- Brescia
- Chieri
- Cuneo
- Mantova
- Padova
- Ravenna

Tra i grandi enti sono stati analizzati in maniera approfondita i seguenti:

- Comune di Brescia
- Comune di Mantova
- Comune di Padova

12.2 I DATI DI BASE (I PARAMETRI DI EFFICIENZA E QUALITÀ)

Di seguito si riportano i parametri di efficienza e di qualità rilevati:

Tabella 4: A- Indicatori di efficienza

ENTE INDICATORI	Brescia	Mantova	Padova
<u>% immigrati</u> popolazione residente	15.3%	8.4%	10.6%
<u>n. abitanti</u> n. add. Uff.immigrazione	10.420	6.810	15.021
<u>n. immigrati</u> n. add. Uff.immigrazione	1.594	573	1.595
<u>n. certificati idoneità</u> n. add. Uff.immigrazione	800	171	286

Tabella 5: B- Indicatori di qualità

ENTE INDICATORI	Brescia	Mantova	Padova
n. ore di apertura/settimana	24	24	31
tempi rilascio idoneità alloggiativa	immediato	45 gg	5 gg
durata validità idoneità alloggiativa	2 anni	6 mesi (con rinnovo gratuito di altri 6)	6 mesi
% mediatori culturali	67%	14%	64%
Servizi offerti	Informazioni, supporto compilazione modulistica (idoneità alloggiativa, rilascio/rinnovo permessi di soggiorno, ricongiungimenti familiari, carta di soggiorno), rilascio idoneità alloggiativa, servizio sociale,	Informazioni, supporto compilazione modulistica (idoneità alloggiativa, rilascio/rinnovo permessi di soggiorno, ricongiungimenti familiari, carta di soggiorno), rilascio idoneità alloggiativa. Messa a disposizione	Informazioni, supporto compilazione modulistica (idoneità alloggiativa, rilascio/rinnovo permessi di soggiorno, ricongiungimenti familiari, carta di soggiorno), rilascio idoneità alloggiativa. Supporto giuridico e attività formativa.

	sportello aiuto ricerca lavoro/casa, sportello impresa, sportello rifugiati, consulenza giuridica.	dei locali dello Sportello per riunioni, incontri, preghiera. Saletta informatica e free internet point. Corsi di italiano per stranieri.	Accompagnamento sociale. Traduzioni linguistiche Mediazione sociale nei condomini di alloggi pubblici. Sportello RAR - Richiedenti asilo e rifugiati.
--	--	---	---

12.3 GLI INTERLOCUTORI COINVOLTI NEI PROCESSI DI CAMBIAMENTO (I RUOLI)

All'interno i principali ruoli coinvolti nel cambiamento sono stati i seguenti:

Sindaco e Amministratori: nei casi dove si riscontra il cambiamento più forte e generale che ha riguardato la realizzazione degli sportelli per gli immigrati vi è stato un ruolo attivo molto forte di indirizzo, decisione e sostegno alla struttura.

Al messaggio di priorità è seguita nei casi di eccellenza grande coerenza nei fatti attraverso l'assegnazione delle risorse necessarie alla realizzazione degli ambienti, alla dotazione tecnologica, alla comunicazione interna ed esterna.

Dirigenti ed i Responsabili di struttura (Settori Immigrati e Anagrafe): nei casi in cui il cambiamento è stato più limitato ed ha riguardato il ridisegno di alcuni processi il ruolo di "agente del cambiamento" è stato svolto dai Dirigenti e dai Responsabili di struttura i quali con grande determinazione hanno coinvolto i loro collaboratori nella semplificazione.

Personale operativo: nei casi più evoluti il personale operativo è stato coinvolto nel progetto di ridisegno della struttura e dei processi così come è stato coinvolto nei percorsi formativi per l'acquisizione delle nuove competenze.

Funzioni di supporto all'innovazione: ruolo importante hanno avuto le funzioni di supporto all'innovazione come ad esempio i "Sistemi informativi", la "Comunicazione", il "Tecnico".

Il supporto informatico è risultato importante per la realizzazione delle basi dati (anagrafe, catasto, permessi di soggiorno) condivise.

La struttura dedicata alla Comunicazione ha impostato ed attuato il piano di comunicazione esterna per fare in modo che i cittadini potessero impiegare al meglio il nuovo sistema di erogazione dei servizi, ha preparato le guide ed i supporti informativi (tradizionali e telematici) per gli intermediari ed i fruitori dei servizi.

Il Servizio tecnico ha condiviso la banca dati catastale, ha accettato il controllo a tavolino basato sui dati informatici (i tecnici vengono coinvolti solamente nei casi dubbi).

All'esterno invece i principali attori coinvolti sono di seguito riportati:

Questura, Prefettura, Università, Regione, Sindacati, Caritas: in alcuni Comuni è stata dedicata particolare attenzione alla collaborazione con gli enti esterni. Ad esempio è stato sottoscritto un protocollo che prevede incontri semestrali con Questura, Prefettura, Provincia e Università per stabilire politiche coerenti.

Si adotta inoltre la soluzione di riunire un "Tavolo di concertazione" con Questura, Prefettura e Provincia per affrontare situazioni critiche.

A seguito di un accordo con la Prefettura si è anche potuta estendere la validità dell'attestazione di idoneità alloggiativa da 6 mesi a 2 anni.

In generale lo Sportello svolge una funzione di front-office nei confronti della Questura e della Prefettura con competenze di informazione e assistenza nella compilazione delle domande per il rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno, dei nulla-osta al ricongiungimento familiare. Per lo svolgimento di queste competenze in alcuni casi riceve il supporto della Caritas per l'attività di caricamento on-line delle pratiche. Quest'ultima è inoltre impegnata

nell'assistenza ai richiedenti asilo ed ai rifugiati in collaborazione con i progetti che vedono interessate le competenze degli sportelli.

Nell'esame di un determinato caso si è rilevato che la Regione ha deciso di promuovere iniziative e progetti mirati all'attuazione di un sistema integrato di sicurezza urbana e territoriale, nonché allo sviluppo dei modelli di convivenza sostenibile, privilegiando le azioni di prevenzione.

A seguito di un finanziamento regionale è stato realizzato un monitoraggio da parte del Comune in collaborazione con l'Università sulla percezione a riguardo della sicurezza da parte dei cittadini.

Partendo dalla mappatura delle situazioni di conflitto conosciute e delle segnalazioni raccolte, si è puntato a migliorare il clima sociale, la vivibilità nelle zone d'intervento e la percezione della sicurezza locale, a favorire l'adesione a comportamenti improntati alla legalità e alla socialità, la promozione della crescita di relazioni positive fra i cittadini ed atteggiamenti di fiducia nei confronti delle istituzioni.

Il progetto in corso di attuazione ha portato ad affiancare alla Polizia Municipale operatori interculturali denominati "Facilitatori culturali".

I facilitatori sono figure nuove che svolgono propriamente una funzione di facilitazione, ossia favoriscono il contatto fra Polizia Municipale e la popolazione straniera secondo le modalità descritte più approfonditamente nel capitolo 10.

Consigli delle Comunità Straniere: per facilitare la partecipazione dei cittadini extra-comunitari alla vita pubblica si è previsto in alcuni Comuni la creazione di un Consiglio delle Comunità Straniere dotato di un proprio regolamento.

Il Consiglio degli stranieri è un organo consultivo attraverso il quale la Giunta ed il Consiglio Comunale vengono informati sulle condizioni e le problematiche delle comunità straniere, nonché sulle opinioni dei cittadini stranieri legate alle questioni che riguardano l'amministrazione del territorio comunale.

Il Consiglio degli stranieri costituisce un punto di riferimento per le attività di informazione, aggregazione e confronto sulle problematiche legate alla

presenza degli stranieri nel Comune, allo scopo di favorire il dialogo e l'integrazione tra le diverse culture.

Le sue funzioni sono specificate da un apposito regolamento comunale.

Al Presidente del Consiglio degli stranieri spetta il compito di partecipare in qualità di consigliere aggiunto alle sedute del Consiglio Comunale, con diritto di intervenire in merito a tutte le questioni discusse, con facoltà di parola ma senza diritto di voto.

Il Comune garantisce al Consiglio l'utilizzo di locali dove svolgere normalmente la propria attività.

Ordini professionali: nelle realtà in cui non è ancora possibile la sostituzione del certificato di idoneità alloggiativa con una semplice attestazione di idoneità, si mantiene la richiesta, in alternativa, di una certificazione dell'Azienda Sanitaria Locale o dell'ufficio tecnico del Comune.

In un caso l'ente ha stipulato un protocollo di intesa con l'ordine dei geometri per ottenere perizie a prezzi contenuti e ridurre il carico a favore dell'immigrato (prima il pagamento era effettuato al Comune per l'impegno dei tecnici interni).

Tavolo di lavoro con Comune, Asl, Centro per l'impiego, INPS: in tutti i Comuni dove è stato realizzato un processo di cambiamento reale di semplificazione nell'erogazione dei servizi agli immigrati viene sottolineata l'importanza della collaborazione tra i diversi enti coinvolti attraverso la condivisione delle problematiche, la messa a punto di soluzioni e procedure comuni.

Questo obiettivo viene perseguito dedicando in maniera continuativa degli spazi a momenti di incontro e discussione per programmare strategie di intervento in campo sociale e socio-sanitario, proponendosi di elaborare e sperimentare nuove metodologie finalizzate alla prevenzione dell'esclusione dal mercato del lavoro di soggetti a bassa qualifica e/o con collocazioni precarie.

È stata effettuata un'attenta analisi del contesto socio sanitario a livello di servizi offerti, dei problemi emergenti, delle priorità sociali; si sono definiti gli

obiettivi strategici e le linee guida del programma attuativo, con l'individuazione delle risorse professionali e finanziarie a disposizione o da reperire.

Il ruolo del Comune è quello di coordinare le azioni in ambito locale tra le diverse realtà coinvolte (agenzie formative, scuola, centro per l'impiego, aziende, associazioni di categoria, sindacati), raccogliere ed elaborare gli elementi ed i dati necessari, partecipare alle attività formative, individuare il target di riferimento, sperimentare gli strumenti elaborati. Il tutto in un'ottica di centralità e valorizzazione della persona, integrazione e partecipazione attiva delle diverse realtà esistenti sul territorio.

Consorzio Socio Assistenziale per condivisione banche dati: è stato realizzato un Consorzio dei servizi Socio Assistenziali, ente pubblico nato da una convenzione fra i 25 Comuni con la finalità di realizzare le politiche socio-assistenziali, le politiche sociali e le politiche dell'integrazione socio-sanitaria sul territorio.

Il Consorzio è retto da un'Assemblea di cui fanno parte tutti i 25 Sindaci dei Comuni membri, da un consiglio di amministrazione di 5 membri nominati dall'Assemblea e da un Direttore.

Il personale è costituito da assistenti sociali, operatori socio-sanitari, educatori, operatori di segretariato sociale, personale amministrativo, per un totale di circa 70 persone.

Le fonti di finanziamento per le attività consortili derivano da: finanziamenti regionali, trasferimenti da Provincia e Asl e, in misura significativa, dai trasferimenti dei singoli comuni che partecipano al consorzio versando una quota pro-capite per abitante.

Forum per unire le Associazioni: l'idea è nata nell'ottobre del 1997, dopo una serie di incontri tra associazioni di immigrati. La sua esistenza si basa sul trattato europeo del 1992 che impone ai membri della Comunità la questione della partecipazione dei cittadini extracomunitari.

Il Forum è costituito da tutte le associazioni di cittadini non-comunitari del Comune e della Provincia che ne chiedono adesione.

Le Associazioni aderenti al Forum sono autonome e libere di svolgere le loro attività per la realizzazione delle loro finalità sempre nel rispetto delle norme e degli obiettivi del Forum.

Il Forum ha carattere socioculturale e si propone di rappresentare le comunità dei cittadini non-comunitari, affrontando i vari problemi che esse si trovano a dover risolvere nella vita quotidiana, con il fine di promuovere collaborazione e solidarietà tra immigrati e italiani e rimuovere ogni forma di razzismo e discriminazione. Si aggiungono a queste finalità, la diffusione e il riconoscimento delle culture altre attraverso varie iniziative per promuoverne una visione reale e positiva, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi di comunicazione; inoltre, il Forum si impegna a lavorare per il riconoscimento dei diritti dei cittadini non-comunitari.

Associazioni locali: la forte apertura verso la collaborazione con le Associazioni locali di immigrati ed i gruppi di aggregazione spontanei ha suggerito in un caso la possibilità di mettere a disposizione i locali dello Sportello Immigrazione nei fine settimana per riunioni, momenti di intrattenimento e preghiera, ciò è realizzabile per la presenza di una sala polivalente utilizzata sia come luogo di attesa per gli appuntamenti con lo Sportello che come luogo di aggregazione.

Per favorire l'integrazione si realizzano corsi di lingua italiana per stranieri e si mettono loro a disposizione una saletta informatica ed un free internet point.

In collaborazione con l'Assessorato alle Pari Opportunità è stato avviato in un Comune il progetto "Cultura del confronto e dell'incontro" che propone un percorso relazionale rivolto alle donne immigrate che svolgono attività di supporto ad anziani.

Esso prevede una serie di incontri con l'obiettivo di fornire informazioni di tipo giuridico-normativo in materia di immigrazione e lavoro, sulle modalità, i requisiti e l'accesso alle prestazioni ed ai servizi del Sistema Sanitario, sui servizi offerti dallo "sportello badanti" e su servizi e progetti del Telefono Rosa.

Provincia: per realizzare un sistema di comunicazione tra tutti gli attori operanti sul territorio è stato attivato un progetto di sostegno agli Amministratori dei Comuni della Provincia.

Il progetto finanziato dalla legge 40/98 per tramite della Regione e dell'ASI del Comune capofila-realizzatore, si prefigge, su indicazione della conferenza dei Sindaci dei dodici distretti dell'ASL, di:

- istituire un call center di supporto agli Amministratori ed agli operatori dei Comuni situati nei 12 distretti. Tale centro di consulenza utilizzerà anche le mailing list oltre ad un sistema di comunicazione elettronica con newsletter per inviare, a periodi fissi, documentazione normativa e procedurale a tutti i referenti degli enti e delle istituzioni esistenti sul territorio;
- istituire un pool di ricerca interistituzionale per elaborare delle strategie di contenimento dell'abbandono scolastico dei minori immigrati e per elaborare dei percorsi di politiche giovanili utili a tutti gli enti locali dei distretti;
- organizzare dei corsi di aggiornamento nei distretti rivolti ai referenti degli Uffici di Piano di Zona e a persone indicate dagli Enti.

Scuole: in un Comune si è dedicata particolare attenzione all'aspetto dell'inserimento nel tessuto sociale degli immigrati per mezzo del sostegno scolastico rivolto ai ragazzi della "seconda generazione", ovvero figli di immigrati ora studenti dei primi anni delle scuole superiori. Si è realizzato un servizio dato in outsourcing ad una cooperativa sociale che, nei locali appositamente dedicati presso la sede dello Sportello Immigrazione, si occupa di fornire un servizio mensa e assistenza nello svolgimento dei compiti come dopo-scuola.

Imprese: alcuni progetti di seguito riportati indicano il rapporto con le imprese che si è attivato su questo fronte degli immigrati:

- mediante un progetto Equal (Koinè) con finanziamento europeo e partnership locali (Unioncamere, Comune di Milano, Province e altre) si è svolto un lavoro finalizzato a studiare il caso di imprese etiche che favoriscono la crescita professionale dei propri dipendenti stranieri e mettono in campo risorse proprie ed a svolgere uno studio sullo spaccato territoriale di un determinato quartiere, analizzando alcuni indicatori di integrazione sociale, economica, culturale, abitativa;
- sempre con un progetto comunitario "Empowerment del lavoratore immigrato" in partnership con il Comune e le Province si è lavorato per l'inserimento del lavoratore immigrato nelle imprese e per fare dello stesso lavoratore un potenziale imprenditore. Gli obiettivi del progetto sono stati l'apertura dello sportello impresa immigrati e la formazione di 17 donne per la gestione di nidi famiglia (assistenza domiciliare all'infanzia);
- più sul fronte delle politiche abitative, un ente ha realizzato un progetto ("Una casa in più") per attenuare il disagio alloggiativo della popolazione immigrata: ha previsto la realizzazione di un pensionato sociale di 7 monolocali e l'assegnazione di 12 appartamenti con la formula dell'affitto con l'opzione dell'acquisto.

12.4 I PERCORSI DI CAMBIAMENTO REALIZZATI

In termini operativi i percorsi di cambiamento più completi evidenziano le seguenti fasi:

A. STUDIO DI FATTIBILITA' E PIANIFICAZIONE

- fase preparatoria
- fase di progettazione del sistema di erogazione dei servizi

B. ANALISI E PROGETTAZIONE

- fase di analisi e semplificazione/razionalizzazione dei processi

- fase di predisposizione del progetto della nuova struttura completo di risorse
- fase di definizione dei flussi procedurali e informativi interni
- fase di definizione delle modalità di gestione dei flussi informativi esterni

C. IMPLEMENTAZIONE E VERIFICA

- fase di selezione delle persone
- fase di realizzazione del piano di formazione del personale
- fase di assistenza all'avvio e monitoraggio

Ogni fase è caratterizzata come descritto di seguito.

A. STUDIO DI FATTIBILITA' E PIANIFICAZIONE

A.1 Fase preparatoria

In questa fase si sono definiti tutti gli aspetti organizzativi di base che consentono il successo dell'iniziativa in quanto riducono le difese e le resistenze al cambiamento, sviluppano la giusta tensione ideale al miglioramento e garantiscono il consolidamento nel tempo dell'approccio.

Le principali attività previste possono essere così riassunte:

- Definizione dei ruoli base (Responsabile di progetto, gruppi operativi)
- Impostazione ed avvio del piano di comunicazione

La comunicazione unita alla formazione ha svolto un ruolo importante di supporto alla gestione del cambiamento in quanto ha indicato la rotta, motivato le scelte, sollecitato la partecipazione ed il coinvolgimento, motivato le persone e attenuato le resistenze.

Vista la delicatezza dell'argomento la comunicazione ha svolto un ruolo importante di accompagnamento al cambiamento per far percepire le vere finalità dell'intervento: la definizione del sistema di programmazione e il reporting per seguire l'avanzamento del progetto.

A.2 Fase di progettazione del sistema di erogazione del servizio

In questa fase iniziale si sono definite le specifiche del servizio (pacchetto dei servizi erogati, modalità di coinvolgimento dei cittadini immigrati, rapporti con gli enti esterni, orari, standard di prestazioni) che traducono in operatività le linee guida e gli standard definiti dall'Amministrazione.

B. ANALISI E PROGETTAZIONE

B.1 Fase di analisi e semplificazione/razionalizzazione dei processi

Rispetto all'intervento di semplificazione dei processi per le autorizzazioni il lavoro sul servizio per gli immigrati è intervenuto nel definire nuovi processi piuttosto che sulla razionalizzazione dell'esistente.

B.2 Fase di predisposizione del progetto della nuova struttura completo di risorse

In questa fase si è definito il nuovo assetto strutturale completo di risorse che consentiranno di raggiungere le prestazioni attese.

Gli elementi che sono stati considerati sono stati i seguenti:

- La struttura organizzativa
- Le risorse umane
- Gli ambienti e la logistica
- I supporti
- La tecnologia

B.3 Fase di definizione dei flussi procedurali e informativi interni

Una delle condizioni di successo evidenziate ha riguardato la funzionalità dei collegamenti e dei flussi informativi tra lo Sportello immigrati e le altre strutture dell'ente come ad esempio l'anagrafe, il Tecnico (lavori pubblici, dati catastali) la programmazione dei servizi (scuole, servizi sociali e altri).

B.4 Fase di definizione delle modalità di gestione dei flussi informativi esterni

Analogamente a quanto fatto al punto precedente per gli uffici interni si è intervenuti, con vincoli in più, per la “negoziazione” degli standard di prestazione reciproci in particolare modo con la Prefettura e la Questura (in alcuni casi con l’ASL, i Patronati e altri).

C. IMPLEMENTAZIONE E VERIFICA

C.1 Fase di selezione del personale

In tutti i casi analizzati si è riscontrata la presenza di “mediatori culturali” e questo ha comportato un’attenta fase di reclutamento e selezione del personale al quale si chiedono caratteristiche e competenze specifiche in termini linguistici, di conoscenza delle rispettive culture, procedurali.

C.2 Fase di realizzazione del piano di formazione del personale

Le attività previste sono state le seguenti:

- elaborazione del bilancio delle competenze di ogni persona selezionata;
- analisi dei gap tra competenze tecniche e comportamentali presenti e quelle richieste;
- progettazione degli interventi formativi;
- realizzazione della formazione in aula e in affiancamento;
- valutazione dei risultati e certificazione delle persone.

C.3 Fase di assistenza all’avvio e monitoraggio del funzionamento

In questa fase la direzione del settore e le funzioni di staff dell’ente (personale, informatica, servizio tecnico, comunicazione e altri) sono stati impegnati nell’assistere le persone nell’avvio dello Sportello immigrati al fine di attenuare resistenze e difficoltà.

Agli inizi sono tutti mobilitati per far sentire alle persone coinvolte la vicinanza dell'ente e per superare eventuali problemi e difficoltà.

12.5 I MODELLI ORGANIZZATIVI

Il modello organizzativo per la gestione ed erogazione dei servizi per gli immigrati è quello dello sportello dedicato decentrato sul territorio che di seguito viene brevemente presentato.

Lo sportello dedicato (centrale e periferico) agli immigrati è basato sul concetto organizzativo della riduzione della variabilità in quanto orienta questa tipologia di utenza (che presenta problematiche di lingua, di abitudini ai servizi burocratici, di documentazione necessaria ed altro) in un punto di erogazione dedicato.

La distribuzione territoriale di più punti, più piccoli ed agili, che accolgono i cittadini immigrati principalmente per appuntamento, facilita la regolare fruizione ed evita assembramenti che possono generare problemi diversi.

Lo sportello immigrati svolge principalmente le seguenti funzioni:

- Servizi per l'integrazione
- Servizi per facilitare la convivenza
- Servizi per facilitare la fruizione e partecipazione alla vita pubblica locale

Esso si propone di:

- accogliere ed orientare ai servizi i cittadini immigrati che si trovano sul territorio della città;
- essere una risorsa per l'amministrazione comunale nella gestione e nel governo delle problematiche inerenti la popolazione immigrata;
- promuovere percorsi di integrazione;
- sviluppare percorsi di cittadinanza in un'ottica di diritti e doveri;
- gestire strutture di accoglienza;
- sviluppare progetti per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
- ricercare percorsi di emancipazione economico-sociale dei nuovi cittadini;

- sostenere la partecipazione alla vita pubblica dei nuovi cittadini seguendo i seguenti aspetti:
 - istruzione;
 - vigilanza;
 - accoglienza ai rifugiati;
 - assistenza ai carcerati stranieri (consulenza psicologica);
 - precaricamento on-line della documentazione per rilascio permesso di soggiorno e idoneità alloggiativa.

Le modalità di accoglienza prevedono una forma mista tra l'accesso libero riservato essenzialmente per le informazioni e la prenotazione degli appuntamenti successivi e l'accesso su appuntamento per l'erogazione dei servizi più complessi e specifici che richiedono la presenza di personale qualificato quali l'assistenza nella compilazione della documentazione, l'assistenza sociale e giuridica.

Nei modelli organizzativi osservati si sono rilevate le seguenti caratteristiche:

Presenza del 60 % di operatori stranieri allo sportello: in alcuni casi la presenza di operatori stranieri posti allo sportello arriva fino al 60% del totale di operatori.

Sportello unico anche per le attività di impresa: lo sportello agisce anche come supporto ai cittadini immigrati che intendono avviare attività di impresa in proprio.

Presenza dei ruoli di "mediatore culturale" e di "facilitatore culturale": questi due ruoli sono finalizzati a facilitare i rapporti tra cittadini immigrati e pubblica amministrazione ma anche in senso più ampio con la città.

Nelle realtà maggiormente orientate alla semplificazione della comunicazione la maggior parte degli operatori allo sportello sono stranieri in quanto è prevista ed impiegata la figura del mediatore culturale in possesso di esperienza

qualificata. I mediatori collaborano per orientare e facilitare l'accesso ai servizi, favorire la comprensione nell'approccio con gli operatori, qualificare i servizi pubblici del territorio. Gli operatori coprono le aree linguistico-culturali maggiormente presenti sul territorio stesso.

I facilitatori sono figure nuove che svolgono propriamente una funzione di facilitazione, ossia favoriscono il contatto fra Polizia Municipale e la popolazione straniera.

La presenza dei facilitatori culturali consente la diffusione della conoscenza delle istituzioni e dei servizi e un intervento in strada di mediazione di primo livello.

I facilitatori culturali vengono scelti attraverso una selezione pubblica; sono uomini e donne originari delle aree linguistico-culturali presenti nel territorio.

Possiedono una profonda conoscenza linguistica/culturale dell'area di riferimento, conoscono la lingua italiana e il territorio comunale dal punto di vista storico/geografico e dei servizi, nonché il diritto pubblico italiano e la legislazione sull'immigrazione.

I facilitatori culturali operano su strada, affiancando la Polizia Municipale; svolgono il loro servizio a diretto contatto con la gente, costituendo dei punti di riferimento per gli immigrati che possono sentirsi più sicuri, chiedere informazioni, presentare segnalazioni e ricevere l'aiuto necessario a risolvere dubbi o problemi.

Sono riconoscibili da apposite casacche che riportano la denominazione del ruolo.

Sportelli informativi decentrati presso: Quartieri, URP, Servizi Demografici, Università: nei Comuni in cui la presenza dei cittadini extra-comunitari è particolarmente forte e diffusa sul territorio è stata adottata la soluzione di realizzare un servizio di prossimità con la creazione di una rete di punti di contatto dislocati presso i nodi strategici della città: presso l'Urp nel palazzo dove ha sede il Municipio, presso i Consigli di Quartiere, presso i Servizi Demografici e presso l'Università.

Il servizio è quindi distribuito su diverse sedi operative che si occupano della gestione di attività di informazione, segretariato sociale e supporto finalizzati al rilascio/rinnovo dei permessi/carte di soggiorno, al ricongiungimento familiare e al rilascio di attestazioni d'idoneità dell'alloggio. I punti di contatto sono collegati in rete tramite un'agenda elettronica che permette di fissare gli appuntamenti presso le varie sedi e sono collegati anche al sistema di prenotazione della Questura e della Prefettura.

Questa soluzione di decentramento è stata adottata anche dall'Anagrafe che ha realizzato lo stesso processo con la creazione delle Anagrafi di Quartiere presso alcune sedi decentrate.

Polo catastale con mediatori culturali che rilascia le idoneità alloggiative: il rilascio dei certificati di idoneità alloggiativa viene gestito dagli Sportelli decentrati attraverso un contatto via posta elettronica con il Polo Catastale, istituito in seguito alla legge per la delega delle competenze ai Comuni. Si utilizza un form compilato con i dati del richiedente e del proprietario dell'alloggio, il Polo Catastale dispone del contatto telematico con il Catasto e può quindi accedere alle visure catastali e planimetriche grazie all'integrazione delle banche dati. Il Polo Catastale fornisce la risposta utilizzando la firma digitale ed in 5 giorni dalla richiesta il documento è pronto per il ritiro.

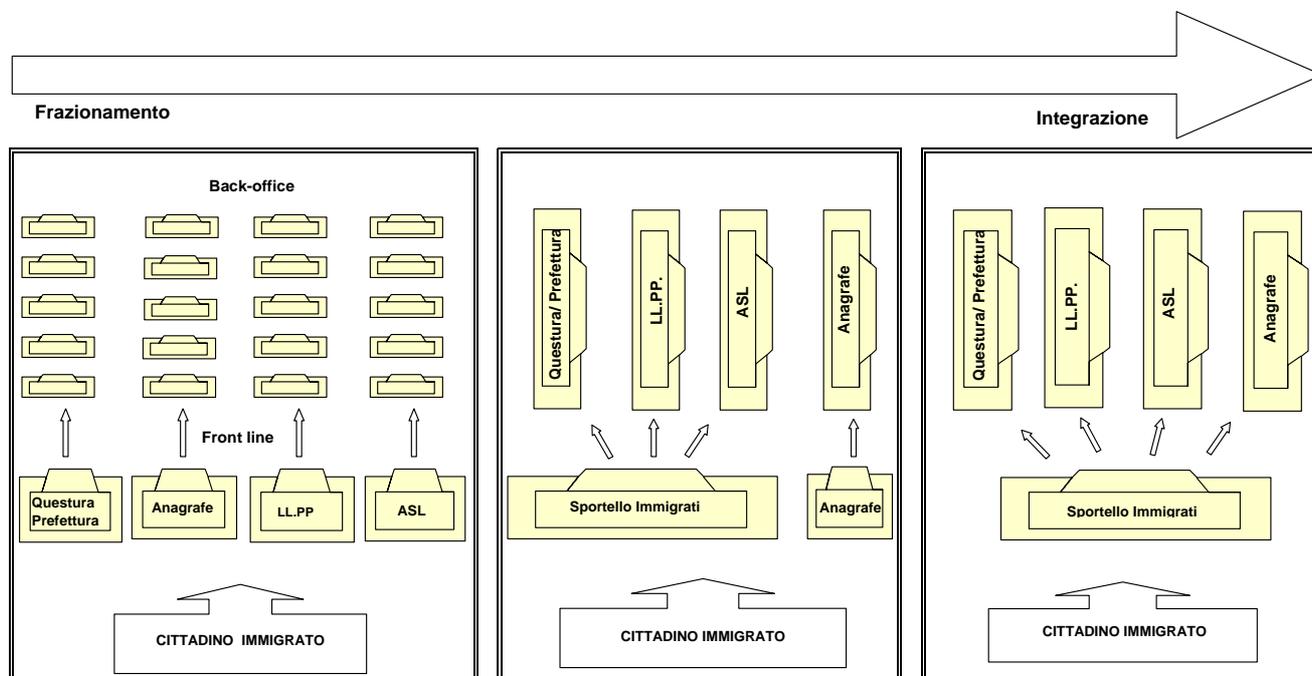
Sportello immigrati (18 ore settimana) nell'ambito dello Sportello Unico Cittadini e Imprese vicino all'anagrafe: un modello di integrazione viene con successo adottato in Comuni di dimensioni contenute accorpando lo sportello immigrati allo Sportello Unico Cittadini e Imprese creando così un unico punto di riferimento per tutti i cittadini presenti sul territorio.

La dislocazione dello Sportello Unico nelle vicinanze dell'anagrafe costituisce un'ulteriore semplificazione a livello logistico per facilitare l'accesso ai servizi da parte di tutti gli utenti.

Nel prospetto che segue si visualizza l'evoluzione del modello organizzativo così come emerge dall'analisi:

Figura 1

L'EVOLUZIONE DEL MODELLO ORGANIZZATIVO PER I SERVIZI AGLI IMMIGRATI



12.6 LE SOLUZIONI ADOTTATE

a. Collegamento tra Sportello Immigrati e Anagrafe

Una soluzione particolarmente efficace in termini di semplificazione e riduzione dei lavori non necessari è stata adottata da un Comune che ha realizzato il collegamento telematico tra lo Sportello Immigrazione e l'Anagrafe; in tal modo quest'ultima può verificare immediatamente lo stato di rinnovo dei permessi di soggiorno ed accertarne l'avvenuta richiesta di rinnovo evitando così, come imposto dalla normativa, la cancellazione dei files dei cittadini extra-comunitari i cui permessi non risultano rinnovati e la successiva reinscrizione degli stessi files al momento della comunicazione dell'avvenuto rinnovo.

Per realizzare questa condivisione di procedure e di informazioni si sono dovute superare reciproche diffidenze tra Sportello Immigrazione, che secondo il senso

comune si ritiene essere sbilanciato verso gli immigrati, e l'Anagrafe conosciuta per una gestione dei dati rigida e burocratica.

Proprio la comunanza degli obiettivi sulla gestione delle pratiche relative agli immigrati che ha portato una spinta verso la semplificazione in ottica "organizzazione snella", con la riduzione delle attività a non valore tramite l'eliminazione della duplicazione delle attività stesse, ha rappresentato un trait d'union per un dialogo tra le due strutture.

b. Accesso su prenotazione (circa 30 appuntamenti al giorno), disponibile anche on-line

Con un sistema di maschere successive, si fornisce all'utente la possibilità di selezionare la sede (centrale o periferica) presso la quale si preferisce accedere, il giorno e l'ora dell'appuntamento, si richiede l'inserimento dei dati (cittadinanza, documento di identificazione, stato di origine, codice fiscale, numero di permesso di soggiorno, provincia e comune di rilascio, dati anagrafici), si chiedono i dettagli del tipo di servizio per cui è richiesto l'appuntamento e si fornisce un codice di prenotazione da comunicare al momento dell'accesso.

Con questa soluzione, condivisa dalla maggior parte dei casi osservati, si è riusciti ad eliminare le lunghe code allo sportello con perdita di tempo, necessità di ritornare più volte senza vedere soddisfatte le proprie richieste, creazione di situazioni difficili da gestire ed ha consentito una più efficiente distribuzione dei flussi di lavoro e la possibilità di conservare traccia di tutta l'attività svolta dallo sportello sia in termini di accoglienza utenti che di gestione pratiche ed erogazione servizi specifici.

Il sistema su prenotazione si presta quindi a fornire un supporto per un efficace controllo di gestione, che viene infatti realizzato in maniera agevole in un Comune che predispone delle relazioni annuali ed effettua elaborazioni statistiche per verificare i risultati dei progetti che hanno avuto attuazione.

c. Anagrafe con stesso sistema di prenotazione per cittadini comunitari

Il sistema di prenotazione on-line adottato per i cittadini extra-comunitari è stato utilizzato come modello dall'Anagrafe per realizzare un analogo sistema di accesso per cittadini comunitari ed avvalersi dei vantaggi connessi alla quantità di informazioni derivanti dalla registrazione delle attività effettuate suddivise per tipologia di servizio erogato.

d. Rinnovo automatico per l'idoneità alloggiativa per altri 6 mesi

Importanti soluzioni di snellimento delle procedure per il rinnovo dei documenti dei cittadini extra-comunitari sono state adottate per quanto riguarda il certificato di idoneità alloggiativa necessario per la richiesta di permesso di soggiorno e rinnovo, ricongiungimento familiare e permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno).

In un primo caso di semplificazione, in seguito a delibera della Giunta comunale, viene fornita la possibilità di richiesta di proroga gratuita del certificato di 6 mesi oltre i 6 di validità.

e. Estensione a 2 anni dell'attestazione di idoneità alloggiativa (autorizzazione della Prefettura)

Nel caso di semplificazione più spinta il certificato di idoneità alloggiativa viene considerato come una semplice attestazione di alloggio, ha validità di 2 anni (in forza di un accordo con la Prefettura), ferma restando la necessità di comunicazione da parte del cittadino extra-comunitario in caso di cambio residenza.

f. Rilascio immediato dell'attestazione in caso di richiesta per lavoro

Si è realizzato anche un intervento di riduzione dei tempi di rilascio dell'attestazione di idoneità alloggiativa prevedendo la possibilità di rilascio anche immediato, previo appuntamento ed accertata la residenza, nei casi di richiesta per lavoro.

Questa soluzione è resa possibile poiché le visure catastali e planimetriche sono visionabili direttamente a sistema informatico grazie all'integrazione delle banche dati tra lo Sportello che rilascia l'attestazione ed il Catasto.

Naturalmente data la disponibilità del sistema di collegamento con il Catasto si può pensare di estendere il rilascio immediato a tutte le richieste di idoneità alloggiativa.

g. Outsourcing del Centro Migranti (Sportello) a cooperativa sociale

In uno dei Comuni esaminati il Settore Socio Educativo comunale si è avvalso della soluzione di esternalizzare, dal momento della sua creazione, la gestione del Centro Migranti affidata ad una società cooperativa.

I servizi erogati sono i seguenti:

- punto di ascolto e aiuto
- sportello procedure per il rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno
- attività di analisi del fenomeno migratorio
- alfabetizzazione
- sviluppo associazionismo
- mediazione

La gestione è di tipo misto in quanto una parte di attività è data in gestione dal Comune alla cooperativa sociale tramite una convenzione, il restante delle attività sono in carico alla stessa cooperativa che reperisce i fondi mediante progettazioni su bandi relativi al fenomeno migratorio, altri fondi sono stanziati dalla Provincia su progetti presentati da un partnerariato di Consorzi Socio Assistenziali o direttamente a favore del Comune.

h. Comune front line per l'accettazione delle richieste di nullaosta al ricongiungimento familiare (Prefettura back office)

Lo Sportello svolge una funzione di front line nei confronti della Prefettura con competenze di informazione e assistenza nella compilazione delle richieste dei

nullaosta al ricongiungimento familiare, in tal modo il Comune può disporre in anticipo di informazioni preziose sulla previsione dei flussi quali il numero di bambini in età scolare il cui arrivo è atteso in base ai ricongiungimenti e predisporre di conseguenza un'adeguata pianificazione delle risorse da destinare al settore scolastico.

i. Outsourcing del sostegno scolastico e mediazione culturale scolastica per studenti immigrati a cooperativa sociale

Si tratta di un servizio esternalizzato ad una cooperativa sociale rivolto ai ragazzi della "seconda generazione", ovvero figli di immigrati ora studenti dei primi anni delle scuole superiori. Nei locali appositamente dedicati presso la sede dello Sportello Immigrazione, si fornisce sostegno scolastico con assistenza nello svolgimento dei compiti e refezione.

I. Tecnologia informatica

La tecnologia informatica ha permesso di adottare alcune soluzioni efficaci come di seguito riportato:

Portale dedicato, consultabile in tre lingue (italiano, inglese, francese), per semplificare l'accesso alle informazioni ed alle strutture di contatto predisposte. Viene riportato come esempio uno dei casi analizzati per la grande quantità ed il grado di dettaglio delle informazioni messe a disposizione che sono le seguenti:

- faq (risposte alle domande più frequenti);
- informazioni generali (strutture di accoglienza comunali, servizio sociale, statistiche immigrazione e rifugiati, partecipazione alla vita pubblica, luoghi di culto, indirizzi utili per i richiedenti asilo, opuscolo vademecum del governo per i richiedenti asilo disponibile in cinque lingue);

- istituzioni (elenco delle istituzioni con indirizzi e numeri telefonici, siti Internet di utilità, elenco delle rappresentanze consolari straniere in Italia);
- links utili (a siti di interesse specifico con argomenti di carattere giuridico, studi e statistiche in materia di immigrazione, comunità missionarie, ecc.);
- modulistica (scaricabile dal portale con istruzioni per la compilazione e indicazioni sui documenti/allegati necessari per ogni richiesta);
- news (aggiornamenti sulla normativa, sulla modulistica, iniziative, incontri, convegni, ecc.);
- normativa (internazionale, italiana, regionale, comunale- regolamenti e statuto);
- prenotazioni on-line dei servizi dello Sportello Immigrati con la procedura descritta nel paragrafo 11.2;
- progetti in corso (dettagliati con una scheda di presentazione);
- elenchi Questura e Prefettura (elenco dei cittadini stranieri che hanno in giacenza documentazione in Questura o Prefettura, in particolare: rinnovo permessi di soggiorno, carte di soggiorno ed elenco nominativi di cittadini stranieri che si dovranno recare presso lo Sportello per l'immigrazione della Prefettura per ritirare il nullaosta al ricongiungimento familiare);
- regolamenti (regolamento dei centri di accoglienza e regolamento aree per nomadi);
- relazioni annuali (sull'attività svolta dai due punti di accoglienza, sul numero utenti dei vari servizi, sulla situazione dei centri di accoglienza comunali);
- salute (linee guida per l'applicazione della normativa in materia di assistenza sanitaria ai cittadini stranieri non comunitari, istruttoria per il riconoscimento dei titoli infermieristici e sanitari);

- scuola e formazione (informazioni sul riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, link al coordinamento dei centri territoriali permanenti del Comune e Provincia);
- servizi erogati ai cittadini extra-comunitari (cerca casa, cerca lavoro, cittadinanza, docce, punto incontro, servizio di assistenza sociale, sportello carcere per detenuti stranieri, sportello impresa immigrati, sportello rifugiati);
- spazio associazioni straniere (informazioni sulle associazioni straniere presenti sul territorio);
- sport, cultura, tempo libero (informazioni su gruppi teatrali, musicali, ecc. realizzati da extra-comunitari);
- tesi di laurea, ricerche, papers (indicazioni di ricerche, rapporti europei, della Unioncamere, ecc. con possibilità di scaricare i documenti);
- uffici e orari (informazioni su numeri telefonici, orari, servizi).

m. Lista permessi pronti visibile on-line

Tra i servizi offerti ai cittadini extra-comunitari è prevista la possibilità, per chi sia privo di un punto di accesso Internet, di consultare on-line le liste dei permessi pronti per il ritiro presso le Questure.

n. Caricamento on-line della documentazione per permessi di soggiorno e idoneità alloggiative

La tendenza in atto è quella di sostituire gli spostamenti materiali dei documenti cartacei tra i vari enti (Anagrafe, Questura, Prefettura, Centri per l'impiego, Asl, ecc.) con l'invio in formato telematico della documentazione che, nei casi in cui è già possibile, viene caricata direttamente on line per renderne già attuabile il trasferimento utilizzando il canale informatico.

o. Scannerizzazione

Nelle realtà più avanzate esiste già la possibilità di scannerizzazione dei documenti direttamente allo Sportello, in tal modo il Comune si potrà sostituire alla gestione, ora di competenza delle Poste, del processo di rilascio rinnovo dei permessi di soggiorno con il trasferimento diretto delle richieste con l'annessa documentazione alle Questure.

p. Controlli a campione

Per quanto riguarda i controlli circa le attestazioni per il rilascio dell'idoneità alloggiativa emerge una situazione molto differenziata che va dagli enti che effettuano il controllo sul 100% delle richieste (con sopralluoghi effettuati o dai tecnici dell'ASL o da professionisti esterni in convenzione ed in entrambi i casi gli oneri sono a carico del richiedente) agli enti che effettuano tale controllo a campione (nella misura dell'8%) ed a tavolino sulla base dei dati dell'anagrafe e del catasto.

Eventuali sopralluoghi sono effettuati solamente nei casi dubbi; merita comunque osservare che i casi anomali dichiarati da questi enti sono molto bassi dell'ordine di 20 casi su 12.000 circa.

13. LE DIA PER LE ATTIVITA' RICETTIVO-ALBERGHIERE

13.1 GLI ENTI ANALIZZATI

Per la scelta dei casi da analizzare si è utilizzato un triplice criterio, quello del tasso di presenza di strutture ricettivo-alberghiere, quello dimensionale e quello del grado di innovazione introdotta.

Al workshop iniziale hanno dato il loro prezioso contributo i seguenti Comuni:

- Comune di Chieri (Torino)
- Comune di Faenza (Ravenna)
- Comune di Legnano (Milano)
- Comune di Moncalieri (Torino)
- Comune di Parma
- Comune di Pesaro
- Comune di Prato
- Provincia di Savona

L'approfondimento dell'analisi è stato effettuato presso i seguenti Comuni:

- Bologna
- Correggio
- Rimini
- Torino
- Venezia
- Viareggio

13.2 I DATI DI BASE (I PARAMETRI DI EFFICIENZA E QUALITÀ)

In questo capitolo si riportano i parametri che misurano i livelli di efficienza e di qualità presso gli enti analizzati quali buone pratiche; essi permettono un raffronto e quindi di ottenere un posizionamento rispetto a valori che possono essere facilmente rilevati negli enti.

Nel primo punto si presentano i parametri di efficienza i quali rapportano quantità di output a quantità di risorse impiegate mentre nel secondo punto si riportano parametri qualitativi più rivolti ad individuare le capacità di rispondere ai bisogni delle imprese in veste di clienti.

Tabella 6: A- Indicatori di efficienza

Valori analitici

ENTE	Bologna	Correggio	Rimini	Torino	Venezia	Viareggio
<u>n. abitanti</u> n. add. S.U.	-	4.315	-	-	-	2.344
<u>n. abitanti</u> n. add. a.p.	13.094	23.735	7.288	362.084*	3.100	4.868
<u>n. imprese</u> n. add. a.p.	1.145	2.752	790	45.453*	n.d.	549
<u>n. pratiche</u> n. add. a.p.	210	58	105	26*	n.d.	74
<u>n. DIA</u> n. add. a.p.	n.d.	20	75	4.4*	n.d.	n.d.
% DIA	n.d.	35%	72 %	17%*	n.d.	n.d.
% tecnici (su n.addetti)	n.d.	75%	21 %	n.d.	28 %	15,4 %
<u>n. amm.vi</u> n. tecnici	n.d.	0,33	3,75	n.d.	3,6	5,5

Valori sintetici

Indicatori	Valore medio	Valore best
<u>n. abitanti</u> n. add. S.U.	3.330	4.315
<u>n. abitanti</u> n. add. a.p.	10.417	23.735
<u>n. imprese</u> n. add. a.p.	1.309	2.752
<u>n. pratiche</u> n. add. a.p.	112	210
<u>n. DIA</u> n. add. a.p.	48	75
% DIA	54%	72%
% tecnici (su n. addetti)	35%	75%
<u>n. amministrativi</u> n. tecnici	3,3	0,33

Tabella 7: B- Indicatori di qualità

ENTE	Ore di apertura (settimanali)	% pratiche controllate	% dinieghi	% contenzioso	Indice C.S.	Certificazione ISO 9000
BOLOGNA	23,5	10%	1%*	-	-	-
CORREGGIO	46	n.d.	3-4%	-	7,59	ISO 9001
RIMINI	12	5%	0.5%	0.4%	-	-
TORINO	9	n.d.	1-2%*	-	-	-
VENEZIA	14	100%	30%*	4-5%*	6,8	-
VIAREGGIO	11	n.d.	5,4%*	0,21%	70% > 7	ISO 9001

Nella tabella seguente sono riassunti i dati relativi ai Comuni esaminati.

Tabella 8¹

COMUNE	POPOLAZIONE	N. Imprese	Dipendenti	Numero di pratiche	Numero DIA
BOLOGNA	373.170	32.624	28,5	6.000	n.d.
CORREGGIO	23.735	2.752	1 (5,5)	316	111
RIMINI	138.471	15.006	19	1.989	1429
TORINO	905.209	113.632	2,5*	65*	11*
VENEZIA	268.736 (93.000)	21.109 (n.d.)	30	n.d.	n.d.
VIAREGGIO	63.281	7.144	13 (27)	966	n.d.

* I dati contrassegnati da asterisco si riferiscono alle sole strutture ricettive.

13.3 GLI INTERLOCUTORI COINVOLTI NEI PROCESSI DI CAMBIAMENTO (I RUOLI)

All'interno i principali ruoli coinvolti nel cambiamento sono stati i seguenti:

Sindaco e Amministratori: nei casi dove si riscontra il cambiamento più forte e generale che ha riguardato la realizzazione degli sportelli unici polivalenti e polifunzionali vi è stato un ruolo attivo molto forte di indirizzo, decisione e sostegno alla struttura.

Nessuno all'interno ha avuto dubbi circa la priorità espressa dall'Amministrazione e questo è risultato fondamentale per la buona riuscita del cambiamento.

Al messaggio di priorità è seguita nei casi di eccellenza grande coerenza nei fatti attraverso l'assegnazione delle risorse necessarie alla realizzazione degli

¹ La popolazione di Venezia riportata tra parentesi fa riferimento ai soli residenti nel centro storico della città ed isole cioè al bacino di riferimento dello SUAP di Venezia. Il numero di dipendenti riportato in tabella è riferito allo Sportello Unico Attività produttive, tra parentesi viene indicato il numero complessivo di dipendenti nei casi di unificazione tra Attività Produttive ed Edilizia.

ambienti, alla dotazione tecnologica, al riconoscimento verso le persone, alla comunicazione interna ed esterna.

Nel workshop era emersa la necessità di intervenire in maniera puntuale nel coinvolgimento degli Amministratori anche con interventi di sensibilizzazione specifici.

Direzione: i casi migliori hanno visto la grande sintonia e coerenza tra l'impegno degli Amministratori e quello della Direzione per la realizzazione del nuovo modello organizzativo.

La Direzione ha svolto un ruolo fondamentale di sponsorship del cambiamento e di supporto fattivo.

In alcuni casi è stata la Direzione a promuovere il cambiamento ed a trainare l'Amministrazione verso la decisione; in alcuni casi la Direzione è riuscita a vincere la resistenza iniziale degli Amministratori mediante l'impegno, la coerenza, la credibilità personale.

Dirigenti ed i Responsabili di struttura: nei casi in cui il cambiamento è stato più limitato ed ha riguardato il ridisegno di alcuni processi autorizzativi il ruolo di "agente del cambiamento" è stato svolto dai Dirigenti e dai Responsabili di struttura i quali con grande determinazione hanno coinvolto i loro collaboratori nella semplificazione.

Personale operativo: il personale operativo spesso ha svolto un ruolo prezioso di mappatura e descrizione dei "prodotti" fruibili dalle imprese e dei relativi processi organizzativi che li realizzano.

Così pure in alcuni casi hanno partecipato al ridisegno ed alla semplificazione dei processi con le formule dei gruppi di miglioramento e dei gruppi di progetto.

La soluzione è risultata vincente in quanto le persone coinvolte si sono fatte in quattro per attuare il cambiamento realizzato in quanto era frutto delle loro idee e non era imposto dall'alto.

Funzioni di supporto all'innovazione: ruolo importante hanno avuto le funzioni di supporto all'innovazione come ad esempio i "Sistemi informativi", l'"Organizzazione", lo "Sviluppo risorse umane", la "Comunicazione", il "Tecnico".

Il supporto informatico è risultato importante per la preparazione dei supporti al cittadino ed agli operatori per poter verificare le modalità di fruizione/erogazione e per poter seguire l'avanzamento della pratica; così pure è stato determinante per la possibilità di scambiare dati e condividere basi dati tra gli uffici interni coinvolti ed in qualche caso anche verso l'esterno.

L'Organizzazione è intervenuta per mappare e semplificare i processi, per dimensionare le risorse necessarie e per definire le migliori condizioni logistiche ed operative sia per il cittadino sia per gli operatori.

La struttura deputata allo Sviluppo delle risorse umane ha curato il piano di promozione e comunicazione interna per sollecitare attenzione del personale e valorizzare il progetto di cambiamento, ha impostato e seguito il percorso di reclutamento e selezione delle persone, la predisposizione dei sistemi premianti per le persone coinvolte (incentivi per il miglioramento dei servizi e progressione orizzontale per il riconoscimento della polivalenza delle persone) e la progettazione e realizzazione dei percorsi di formazione e addestramento degli operatori per rafforzare le abilità comportamentali, le capacità di problem solving e per sviluppare le competenze tecniche specifiche del ruolo.

La struttura dedicata alla Comunicazione ha impostato ed attuato il piano di comunicazione esterna per far percepire il valore del nuovo servizio e per fare in modo che i cittadini potessero impiegare al meglio il nuovo sistema di erogazione dei servizi, ha preparato le guide ed i supporti informativi (tradizionali e telematici) per i professionisti ed i fruitori dei servizi ed ha curato il sistema di indirizzamento all'esterno per favorire l'accesso.

Il Servizio tecnico ha progettato e realizzato i nuovi sportelli con l'ottica di favorire l'accessibilità (assenza di barriere architettoniche, orientamento

cromatico, percorsi brevi e razionali, ecc...), di assicurare comfort, di permettere la privacy.

All'esterno, invece, i principali attori coinvolti sono di seguito riportati:

Enti esterni

Il rapporto con gli enti esterni che intervengono nel procedimento rappresenta uno dei nodi critici ancora in parte irrisolti.

Nelle realtà migliori gli enti esterni sono stati coinvolti in protocolli di intesa (es. le ASL, le Province) nei quali si sono concordati gli standard operativi (tempi di ricevimento e di risposta, supporti da impiegare, condizioni operative) da seguire per rispettare le prestazioni di legge o definite nelle carte dei servizi.

Imprese ed i professionisti

Le realtà migliori hanno agito in maniera continuativa con le imprese (tramite le loro Associazioni di categoria) ed i professionisti per coinvolgerli nella fruizione del nuovo sistema di erogazione dei servizi e per realizzare partnership positive per entrambi.

In alcuni casi si sono realizzati protocolli di intesa verso i professionisti (ad esempio per la trasmissione delle pratiche via telematica) o si sono distribuite "check-list di valutazione in ingresso" (con impiego del sito e di newsletter) per evitare che in accoglienza le pratiche siano incomplete e quindi da fermare.

13.4 I PERCORSI DI CAMBIAMENTO REALIZZATI

In termini operativi i percorsi di cambiamento più completi evidenziano le seguenti fasi:

A. STUDIO DI FATTIBILITA' E PIANIFICAZIONE

- fase preparatoria;
- fase di progettazione del sistema di erogazione dei servizi.

B. ANALISI E PROGETTAZIONE

- fase di analisi e semplificazione/razionalizzazione dei processi;
- fase di predisposizione del progetto della nuova struttura completo di risorse;
- fase di definizione dei flussi procedurali e informativi interni;
- fase di definizione delle modalità di gestione dei flussi informativi esterni;
- fasi di predisposizione del regolamento di funzionamento dello sportello.

C. IMPLEMENTAZIONE E VERIFICA

- fase di realizzazione del piano di formazione del personale;
- fase di assistenza all'avvio e monitoraggio.

Ogni fase caratterizzata come descritto di seguito.

A. STUDIO DI FATTIBILITA' E PIANIFICAZIONE

A.1 Fase preparatoria

In questa fase si sono definiti tutti gli aspetti organizzativi di base che consentono il successo dell'iniziativa in quanto riducono le difese e le resistenze al cambiamento, sviluppano la giusta tensione ideale al miglioramento e garantiscono il consolidamento nel tempo dell'approccio.

Le principali attività previste possono essere così riassunte:

- definizione dei ruoli base (Comitato Guida, responsabile di progetto, gruppi operativi);
- impostazione ed avvio del piano di comunicazione;
- definizione del sistema di programmazione e reporting per seguire l'avanzamento del progetto

La comunicazione, unita alla formazione, ha svolto un ruolo importante di supporto alla gestione del cambiamento in quanto ha indicato la rotta,

motivato le scelte, sollecitato la partecipazione ed il coinvolgimento, motivato le persone e attenua le resistenze.

A.2 Fase di progettazione del sistema di erogazione del servizio

In questa fase iniziale si sono definite le specifiche del servizio (pacchetto dei servizi erogati, modalità di coinvolgimento delle imprese, orari, standard di prestazioni) che traducono in operatività le linee guida e gli standard definiti dall'Amministrazione.

B. ANALISI E PROGETTAZIONE

B.1 Fase di analisi e semplificazione/razionalizzazione dei processi

Gli enti evidenziano che questa è stata per loro l'attività a maggior valore aggiunto in quanto ha permesso di migliorare la qualità dei servizi alle imprese e di recuperare efficienza interna.

Le fasi realizzate sono di seguito sintetizzate:

- Mappatura dei processi che erogano i prodotti/servizi
- Analisi critica dei processi
- Razionalizzazione e semplificazione dei processi

B.2 Fase di predisposizione del progetto della nuova struttura completo di risorse

In questa fase si è definito il nuovo assetto strutturale completo di risorse che consentiranno di raggiungere le prestazioni attese.

Gli elementi che sono stati considerati sono stati i seguenti:

- La struttura organizzativa
- Le risorse umane
- Gli ambienti e la logistica
- I supporti
- La tecnologia

B.3 Fase di definizione dei flussi procedurali e informativi interni

Una delle condizioni di successo evidenziate ha riguardato la funzionalità dei collegamenti e dei flussi informativi tra lo Sportello e le strutture di back-office dell'ente.

B.4 Fase di definizione delle modalità di gestione dei flussi informativi esterni

Analogamente a quanto fatto al punto precedente per gli uffici interni si è intervenuti, con vincoli in più, per la "negoziatura" degli standard di prestazione reciproci.

B.5 Fase di predisposizione del regolamento di funzionamento dello Sportello

Tutte le scelte organizzative e gestionali sono state riportate nel regolamento di funzionamento dello Sportello Polivalente, in particolare:

- i ruoli base;
- le responsabilità (di procedimento, di firma, di informazione, di controllo ecc.);
- le deleghe;
- i rapporti con l'esterno.

C. IMPLEMENTAZIONE E VERIFICA

C.1 Fase di realizzazione del piano di formazione del personale

Le attività previste sono state le seguenti:

- elaborazione del bilancio delle competenze di ogni persona selezionata
- analisi dei gap tra competenze tecniche e comportamentali presenti e quelle richieste
- progettazione degli interventi formativi
- realizzazione della formazione in aula e in affiancamento
- valutazione dei risultati e certificazione delle persone

C.2 Fase di assistenza all'avvio e monitoraggio del funzionamento

In questa fase la direzione, i consulenti e le funzioni di staff dell'ente (personale, informatica, servizio tecnico, comunicazione e altri) sono stati impegnati nell'assistere le persone nell'avvio dello Sportello al fine di attenuare resistenze e difficoltà.

Agli inizi sono tutti mobilitati per far sentire alle persone coinvolte la vicinanza dell'ente e per superare eventuali problemi e difficoltà.

13.5 I MODELLI ORGANIZZATIVI

L'analisi effettuata ha messo in evidenza i seguenti modelli organizzativi principali:

a. Ruolo del RUP (Responsabile Unico del Procedimento)

I casi migliori hanno evidenziato un ruolo organizzativo vero e reale del Responsabile Unico di Procedimento impegnato nella sua funzione di "titolare o process owner" del procedimento.

In questi casi il RUP è l'integratore vero di funzioni diverse interne ed esterne che devono esprimere in maniera sincronizzata i loro pareri per il pronunciamento finale al cittadino e dell'impresa.

Le persone che ricoprono questo ruolo esprimono alcune caratteristiche comuni, tra cui:

- forte orientamento al risultato finale verso il cittadino;
- autonomia operativa anche nei confronti delle altre funzioni verso le quali intervengono in caso non rispettino gli standard definiti;
- misura delle prestazioni: essi agiscono sulla base dei dati e tengono sotto controllo le prestazioni (tempi, contenzioso, qualità) del procedimento mediante indicatori sempre aggiornati;
- azione per priorità: la loro focalizzazione sui risultati li porta ad agire sempre in base alle priorità; ad esempio si è riscontrato che qualcuno ha

- superato la lavorazione per ordine cronologico delle richieste di autorizzazione a favore della lavorazione per importanza da parte dell'ente;
- flessibilità intesa come grande capacità di adattamento a situazioni diverse, di fronteggiare i picchi di lavoro e di rapportarsi ad attori diversi.

Essi esprimono una forte autorevolezza nei confronti delle altre funzioni coinvolte nelle autorizzazioni dove riescono ad essere efficaci nel coinvolgimento.

b. Unire sportello unico per l'edilizia con sportello unico per le attività produttive (protocollo unico, competenze amministrative e tecniche)

Le realtà migliori presentano una soluzione organizzativa che integra nello sportello unico sia le funzioni riconducibili all'edilizia sia quelle più strettamente produttive (tradizionalmente collocate alla funzione commercio e artigianato).

I casi analizzati hanno evidenziato un protocollo unico che già permette e favorisce efficienze interne.

Tuttavia il valore aggiunto più elevato di questa impostazione è dato dalla integrazione tra competenze tecniche e competenze amministrative.

c. Riduzione della variabilità delle pratiche (lavorare per flussi omogenei)

Le soluzioni di snellimento si concentrano sulla possibilità di ridurre la variabilità e sull'aumento della prevedibilità della domanda. Esse sono tanto più efficaci quanto più l'organizzazione individua flussi di lavorazione dedicati a famiglie di prodotti/servizi omogenee in quanto presentano le stesse fasi di erogazione.

Ad esempio si è superato il criterio dell'ordine cronologico di presentazione delle pratiche per creare un canale prioritario per quanto riguarda quelle presentate allo Sportello Unico relative ad attività di impresa.

All'interno poi delle famiglie omogenee la soluzione organizzativa snella che riduce la variabilità tende a separare le seguenti tre tipologie di pratiche/casi che seguono percorsi diversi:

- semplici con tempi definiti
- complesse con tempi definiti
- molto variabili con forti elementi di disturbo (es. telefono, pubblico, altro)

d. Bilanciamento dell'impegno di risorse dall'accoglienza (fase pre) al controllo (fase post)

Coerentemente con lo spirito della riforma in questi enti viene dedicata più attenzione al controllo rispetto all'impegno di risorse a monte in fase di accoglienza.

A monte si sollecita l'apporto dei tecnici professionisti verso i quali si impostano azioni pro-attive di informazione, preparazione, aggiornamento.

e. Servizio controllo all'interno dello sportello unico in logica di processo

Lo sportello unico attivato dagli enti che presentano le prestazioni "best" oltre ad integrare in verticale più funzioni come ad esempio: edilizia, attività produttive e ambiente, integra in orizzontale le fasi di lavorazione dall'accoglienza al provvedimento finale.

Merita segnalare che l'attività di controllo si colloca all'interno dello sportello unico con la presenza di un agente di polizia municipale incaricato di effettuare i sopralluoghi ed i controlli.

Questo modello organizzativo va sotto il nome del lavoro per processi ed esprime prestazioni migliori in quanto elimina i passaggi ad altra funzione e responsabilizza di più le persone in quanto vedono il risultato complessivo del loro lavoro e comunque si ritrovano a dover lavorare i loro stessi output

(eventuali non qualità nella lavorazione a monte sono ritrovate con i loro effetti negativi a valle).

f. Costruzione dell'archivio "impresa"

Questo modello di organizzazione dei dati è particolarmente interessante in quanto pone all'interno dell'ente il messaggio importante della centralità dell'impresa e permette la gestione unitaria dei dati a supporto dei servizi ad essa collegati.

Analogamente a quanto è previsto per le persone di cui l'ente mantiene e aggiorna i dati anagrafici oppure quelli relativi alla casa dove l'ente riporta le caratteristiche utili (dimensioni, accatastamento, proprietà, ecc....), alcuni enti hanno realizzato la base dati relativa all'impresa finalizzata a mantenere tutte le informazioni che servono per l'erogazione dei servizi.

g. Polivalenza delle persone

Gli enti che hanno realizzato gli sportelli unici sono stati favoriti al passaggio verso la polivalenza delle persone e questo è fattore importante per il recupero dell'efficienza (alcuni enti hanno raddoppiato le ore di apertura al pubblico a parità di risorse dedicate) e per la flessibilità.

L'obiettivo flessibilità (capacità di rispondere a variazioni di mix e volumi di servizi) è particolarmente importante nelle organizzazioni oggi e la polivalenza delle persone impegnate nel processo costituisce risposta forte.

Nei casi analizzati si sono riscontrati almeno tre tipologie di polivalenze che di seguito vengono sintetizzate:

Polivalenza nell'ambito dei servizi cittadini e imprese: alcuni enti hanno organizzato lo sportello unico come unico punto di accesso all'ente da parte dei cittadini e delle imprese, in genere prevedendo due unità, una rivolta ai cittadini ed una rivolta alle imprese.

All'interno di queste strutture gli operatori di front-line sono polivalenti, sul lato cittadini essi sanno dare risposte ai servizi demografici, di iscrizione ai servizi a

domanda individuale, dei tributi e altro mentre sul lato imprese essi trattano servizi di edilizia, di commercio e attività produttive e di ambiente.

Polivalenza tra front-line e back-office: sempre nell'ambito del modello sopra descritto alcuni enti hanno cercato di integrare di più gli operatori di front-line con quelli di back-office al fine di avere ancora una flessibilità maggiore.

Polivalenza tra front-line cittadini e imprese: in un ente si è riscontrata l'idea progettuale di realizzare un front-line unico da parte del cittadino, in grado di accogliere le pratiche sia per i servizi al cittadino sia per le imprese.

Si tratta questa di una sperimentazione importante che andrà seguita con attenzione.

h. Accesso diretto (senza prenotazioni)

In contrapposizione all'idea di programmazione del lavoro in anticipo realizzata dal sistema di prenotazioni è stata impiegata con buoni esiti anche la modalità dell'accesso libero.

Il servizio si attiva nel momento in cui è il cittadino a richiederlo in base alla sua disponibilità di tempo ed alle preferenze di orario. In questo modo anziché traslare nel tempo gli impegni rimandandoli, nella migliore delle ipotesi, di alcuni giorni si garantisce l'immediatezza.

Questa modalità attua in prima battuta il principio di continuità del flusso eliminando uno degli sprechi principali costituito dalle continue attese con il relativo spezzettamento del flusso di lavoro.

i. Standardizzazione delle procedure per base comune a tutti gli enti e maggiore filtro iniziale

Si rileva ancora una situazione di disomogeneità tra le procedure impiegate dai vari enti, sarebbe opportuno operare una standardizzazione delle stesse per rendere più chiaro e semplice l'impegno richiesto all'utente.

Per quel che riguarda il ricevimento delle domande in molti enti il personale di sportello segue la direttiva di accettare tutte le pratiche anche se incomplete degli allegati obbligatori per l'inizio dell'istruttoria da parte del back office con l'obiettivo di "non mandare mai a casa il cittadino".

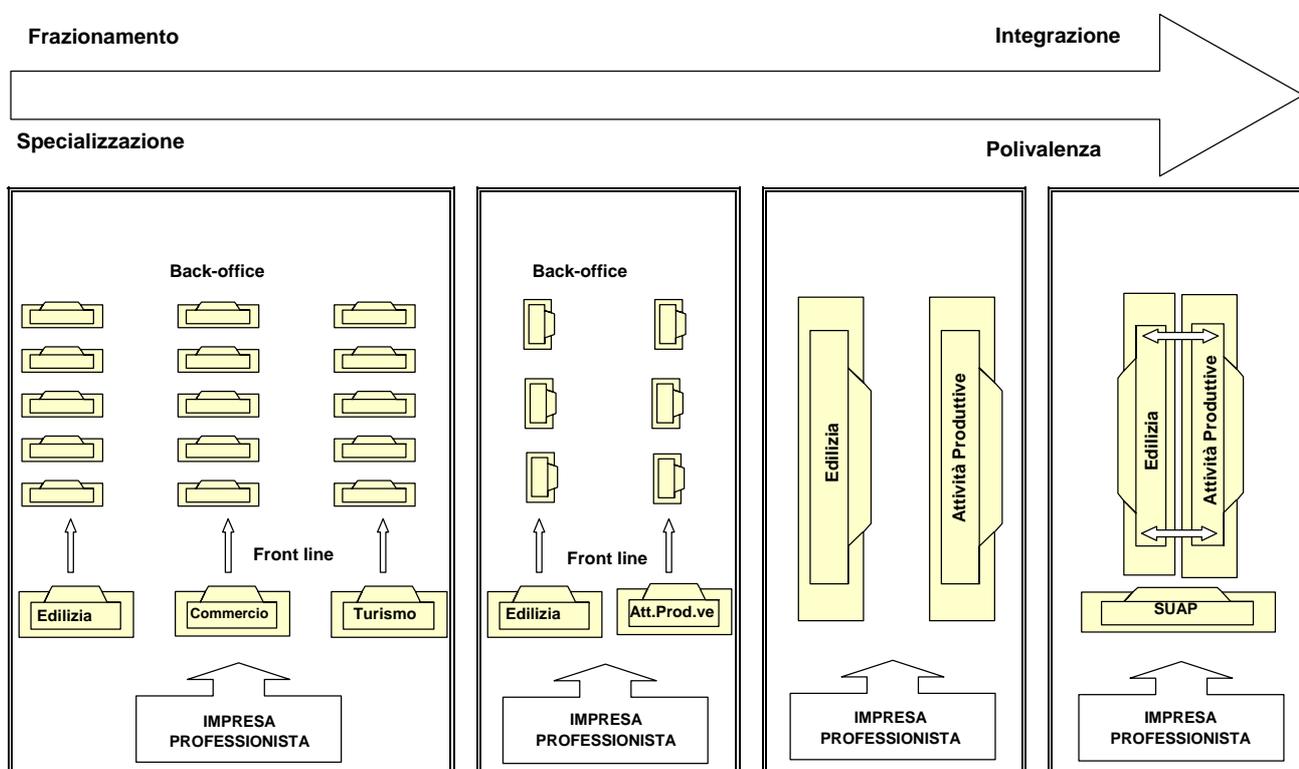
La trasmissione di pratiche incomplete al back office comporta il frequente ricorso all'interruzione dei termini per richiesta di integrazioni documentali, l'allungamento dei tempi di rilascio conseguente al ricorso all'interruzione dei termini, il ritorno del cittadino in un momento successivo alla presentazione della pratica per produrre le integrazioni.

Una proposta suggerita per cercare di ovviare a questa situazione è la predisposizione di una dichiarazione da parte del cittadino tramite la quale egli attesta la propria responsabilità circa i documenti allegati alla pratica.

Anche nel caso in cui la pratica non sia completa degli allegati obbligatori per la ricezione, viene comunque accettata ma l'operatore di front line informa il cittadino delle conseguenze dell'accettazione della pratica incompleta. In questo modo si cerca di responsabilizzare il cittadino per far sì che sia egli stesso a realizzare un vera e propria spunta della documentazione presentata avendo percepito il valore aggiunto della presentazione di pratiche complete.

Lo schema che segue visualizza il cambiamento nel modello organizzativo che emerge dall'analisi:

Figura 2



13.6 LE SOLUZIONI ADOTTATE

Di seguito si riportano le principali soluzioni di semplificazione adottate:

a. Le conferenze di servizi

Le conferenze di servizi costituiscono uno splendido strumento organizzativo per fare intervenire contemporaneamente allo stesso momento diversi attori che si devono pronunciare su un'autorizzazione ed evitare così le lavorazioni in serie che allungano i tempi ed appesantiscono il lavoro.

Gli enti con le best practice utilizzano in maniera estensiva le conferenze dei servizi anche al loro interno.

Un tema aperto riguarda le modalità di decisione che si realizzano nelle conferenze di servizi dove occorre evitare che la decisione sia differita rispetto alla data di seduta della Conferenza con delibera dell'ente a seguire.

Piuttosto si consiglia di impiegare la formula condizionata che permette comunque di non fermare il flusso di lavorazione.

b. Accoglienza

Questo punto è particolarmente delicato e riveste grande e nuova importanza in quanto determina i livelli qualitativi della lavorazione a valle.

Una buona accoglienza della pratica evita che essa a valle si fermi in quanto risulta incompleta e bisogna intervenire (con eventuale sospensione dei termini) per recuperare informazioni mancanti.

Sembra di scorgere una tendenza che vede il passaggio dalla logica di mettere allo sportello i peggiori e le persone da punire (la frase: “stai attento che se no ti metto allo sportello” negli anni '80 è circolata negli enti) a quella di mettere le persone più adeguate a gestire le relazioni interpersonali, (tipica degli anni '90 con l'avvento della qualità totale) fino a mettere allo sportello i competenti. L'analisi dei casi ha evidenziato le seguenti soluzioni per migliorare l'accoglienza:

Impiego di check-list: le check-list riportano le indicazioni per accogliere (e presentare) la pratica e l'elenco della documentazione da produrre per la corretta e veloce lavorazione.

Essa costituisce prezioso supporto sia alle imprese che devono inoltrare richiesta di autorizzazione sia al personale di sportello che la deve ritirare in maniera esaustiva; con essa gli addetti al front-line possono “spuntare” la documentazione richiesta rispetto a quella presentata e fermare eventualmente la pratica incompleta.

Presenza dei tecnici al front-line: questa soluzione è finalizzata a fare in modo che l'impresa (o chi per essa) trovi un interlocutore che sa porre le giuste domande e sa valutare fin da subito quanto proposto per ridurre poi le rilavorazioni e le fermate a valle.

Nel contesto pubblico la soluzione apre un tema importante quale il superamento della distinzione storica tra tecnici ed amministrativi.

Sportello con servizi di consulenza, aiuto, facilitazione: si riscontra che in alcuni casi lo sportello svolge anche un ruolo di consulenza, supporto, facilitazione (soprattutto nella fase iniziale) verso imprese e professionisti proprio per prepararli a presentare le pratiche in maniera corretta in modo da poter eliminare le fermate successive.

c. Unico punto di contatto (cittadino e imprese)

Questa soluzione, non ancora diffusa come sembrerebbe, è finalizzata a semplificare il rapporto tra i cittadini e le imprese e gli enti in quanto evita "peregrinamenti" tra uffici con orari e modalità di relazioni diversi.

Il punto unico di contatto è finalizzato a:

- mettere a contatto con il cittadino le persone più orientate al servizio e alla relazione
- permettere di risolvere i problemi in un unico contatto
- avere un interlocutore unico e certo
- favorire accessibilità fisica, telefonica e telematica
- favorire l'accessibilità in termini di orari ampi, riservatezza, comfort
- portare all'interno dell'ente la voce del cittadino
- assicurare all'esterno lo "stile della casa"

Dei modelli organizzativi possibili già si è detto in precedenza.

d. Costituzione della banca dati dei "prodotti" dell'ente

Per approfondire la conoscenza dei servizi erogati dall'ente e fornire un supporto informativo per gli operatori di sportello polifunzionale, è stato progettato un data base unico dei "prodotti" erogati dall'ente.

Una scheda informativa, denominata "scheda prodotto" è lo strumento individuato per organizzare le informazioni raccolte su tre livelli gerarchici:

- il prodotto, che è il raggruppamento più generale e riunisce prestazioni omogenee (ad esempio il prodotto "titoli abilitativi");
- la prestazione, che è il raggruppamento intermedio e riunisce tipologie omogenee (ad esempio la tipologia "dichiarazione di inizio attività");
- la tipologia, che è l'unità minima generalmente coincidente con il singolo procedimento amministrativo (ad esempio DIA per manutenzione straordinaria, per restauro e risanamento conservativo, per ristrutturazione edilizia, ecc.).

Le informazioni vengono fornite sia a livello comune di prestazione, sia a livello di specifiche tipologie e riguardano la descrizione, i riferimenti normativi, i requisiti, la modulistica, gli allegati necessari alla presentazione della domanda e quelli da consegnare in una fase successiva, gli adempimenti a carico dell'interessato, le modalità di presentazione della domanda, le domande collegate, i costi, i tempi, la struttura responsabile, il responsabile di procedimento ed i contatti.

Da tale scheda possono essere scaricati tutti i moduli per la presentazione delle domande e delle dichiarazioni e la normativa riferita ad ogni procedimento.

e. Modulistica di diverso colore in funzione della tipologia

Una soluzione originale consiste nell' utilizzare colori differenti per diversificare anche visivamente la tipologia della documentazione da allegare alle richieste delle varie istanze. Al momento sono presenti tre tipologie di colore in corrispondenza delle tre tipologie di allegati individuate:

- allegati obbligatori, indispensabili per l'inizio dell'istruttoria da parte del back office;

- allegati obbligatori sotto condizione, indispensabili per l'inizio dell'istruttoria da parte del back office solo nel caso si verificano certe condizioni prestabilite;
- allegati non obbligatori al momento dell'"ingressamento" delle pratiche, necessari solo nella fase finale per la conclusione dell'istruttoria.

L'utilizzo di questa soluzione che evidenzia la distinzione tra allegati obbligatori al momento di ricezione della pratica e allegati richiesti in seguito consente di velocizzare la fase di ricezione delle domande, rendendo più immediata la procedura di ingressamento durante la quale il personale di front office riceve e spunta la documentazione allegata.

f. Carta dei servizi (con tempi inferiori a quelli richiesti per legge)

Inserita nel contesto di un progetto di semplificazione voluto dall'Amministrazione comunale è stata realizzata una carta dei servizi da parte del Settore Sviluppo Economico, che riporta i procedimenti di competenza del Servizio Commercio e Licenze e dello Sportello Unico per le Attività Produttive, individuando per ogni procedimento il responsabile, i termini di impegno, i termini di legge, l'individuazione del tipo di istanza che attiva il procedimento, l'individuazione del procedimento con comunicazione avvio contestuale, l'organo competente sul diniego, i rimedi esperibili in caso di inerzia del Comune.

Obiettivo di questo progetto è stata la riduzione dei tempi di calendario dei procedimenti, cioè i tempi impiegati per la conclusione degli stessi, e dei tempi operativi, cioè dei tempi di lavoro impiegati per concludere i procedimenti.

g. Controllo di gestione per monitoraggio prestazioni

E' sempre più sentita l'esigenza di realizzare un controllo sulla gestione effettuata dalle strutture per avere una reale percezione del volume di pratiche processate e dei tempi di erogazione dei servizi agli utenti.

Solo in alcuni enti viene però di fatto attuato un sistema di rilevazione delle prestazioni erogate, in questi casi, che possono essere presi come riferimento, vengono monitorati regolarmente i seguenti indicatori:

- Numero pratiche protocollate/ in corso/ concluse/ archiviate/ sospese/ interrotte
- Numero di pratiche con una o più non conformità, intendendo come tipologie di non conformità le seguenti:
 - documento/procedura errata o incompleta
 - mancato inoltro nei tempi previsti dal front office
 - mancato rispetto dei tempi di conclusione dell'iter
 - mancato rispetto dei tempi per emissione atto di competenza
 - mancato rispetto dei tempi per emissione del parere
 - mancato rispetto dei tempi per richiesta di integrazioni
 - mancato controllo delle scadenze
 - mancanza di un documento nella richiesta
 - ritardo nella trasmissione al Suap di quanto di competenza
- Tempo di attraversamento assoluto delle pratiche (definito come differenza tra la data di chiusura pratica e la data di protocollo)
- Tempo di attraversamento effettivo delle pratiche (definito come differenza tra il tempo di attraversamento assoluto e la durata della sospensione e dell'interruzione della pratica)
- Tempo intercorrente tra la data di protocollo e la data di invio al back office
- Durata media della sospensione SUAP di una pratica
- Durata media dell'interruzione di una pratica
- Numero pratiche sospese e tempi di sospensione di ciascun ente a base anno.

h. Collaudo congiunto

In un ente è emerso questo aspetto che riguarda le autorizzazioni con risvolti edilizi e di attività produttive ed in particolare la fase finale del collaudo dell'opera.

In questo caso è prevista l'integrazione tra i diversi attori interni (es. edilizia ed attività produttive) ed esterni (es. ASL, Vigili del Fuoco) che effettuano così insieme il collaudo riducendo i tempi e le incombenze all'impresa.

i. Autorizzazioni veloci (non vanno più in Commissione Edilizia)

In alcuni enti, grazie alla legislazione regionale (es. Emilia Romagna), si è riscontrata un'azione di semplificazione che riguarda l'eliminazione del passaggio in Commissione edilizia.

l. Sportello associato che coinvolge gli enti più piccoli

Per gli enti più piccoli si riscontra che la soluzione della gestione associata risulta funzionale in quanto permette di condividere risorse non sempre diffuse tra gli enti come ad esempio l'esperto di problematiche ambientali, di attività produttive per grandi strutture o altro.

La rilevazione ha evidenziato che lo sportello associato ha funzionato nelle situazioni in cui è presente un Comune più grande riconosciuto autorevole al quale è possibile trasferire l'istruttoria tecnica e la gestione dei rapporti con gli enti che intervengono nel procedimento (ASL, Vigili del Fuoco, ARPA, Provincia, ecc....).

In ogni caso le operazioni di front line e di contatto diretto rimangono sempre in capo al singolo Comune per evitare disorientamenti all'impresa e incombenze ulteriori.

In alcuni casi di applicazione del modello a rete tra enti di dimensioni maggiori e tra loro omogenei si sono riscontrati fallimenti, stesso risultato si è riscontrato nei casi in cui si è concentrato l'attività di front line in un unico Comune e si è chiesto alle imprese di rivolgersi allo sportello di altro Comune.

m. Tecnologia informatica

Emerge un quadro nel quale il supporto tecnologico informatico svolge principalmente un ruolo informativo e meno operativo: l'accesso telematico consente all'utente di reperire le informazioni necessarie relative alla presentazione della pratica e agli allegati necessari, informazioni sugli enti esterni coinvolti nel procedimento qualora voglia utilizzare la procedura dell'autocertificazione ma non consente per ora l'inoltro diretto delle pratiche allo Sportello.

Gli enti hanno la possibilità di scannerizzazione dei documenti ma la pratica telematica è limitata dalla mancanza di dialogo con gli enti esterni a causa dei differenti protocollo in uso.

In un ente è emersa l'indicazione progettuale della realizzazione delle conferenze di servizi in rete con il supporto della video conferenza che permette risparmi nei tempi di trasferimento ed incrementa l'efficienza.

In un altro si sta sviluppando il progetto della trasmissione delle richieste DIA on-line.

13.7 I FATTORI DI SUCCESSO

In questo capitolo si riportano come sintesi finale i principali fattori di successo che permettono di tradurre il cambiamento nei risultati attesi:

- polivalenza delle persone
- integrazione tra le funzioni
- relazioni con i rappresentanti di categoria
- condivisione delle basi dati
- integrazione interistituzionale

Di seguito essi vengono brevemente descritti:

Polivalenza delle persone: uno dei fattori critici di successo è dato dalla realizzazione della polivalenza delle persone intesa come capacità degli operatori (soprattutto di front line) di svolgere più compiti come ad esempio seguire più tipologie di autorizzazioni (attività ricettivo-alberghiera, attività commerciale e altro).

La polivalenza permette di ottenere la flessibilità in termini di variazioni di volumi (assorbire i picchi) di tipologie di autorizzazioni richieste o di altro.

Le realtà evolute che hanno realizzato gli sportelli unici polivalenti per le attività produttive hanno basato il loro modo di essere sulla polivalenza delle persone.

Questa strategia organizzativa ha permesso tra l'altro di realizzare alti livelli di efficienza.

Integrazione tra le funzioni: un secondo fattore di successo emerso dall'analisi ha riguardato il superamento del frazionamento verticale delle funzioni, tanto più accentuato quanto più grandi sono gli enti, a favore dell'integrazione.

Per il funzionamento delle attività oggetto dell'analisi le integrazioni più significative riguardano le attività per l'edilizia con quelle delle attività produttive e all'interno di queste delle relative articolazioni.

L'integrazione permette di ridurre i tempi di passaggio e quindi di erogazione complessivi e migliora l'efficienza.

Relazioni con i rappresentanti di categoria ed i professionisti: le relazioni con i rappresentanti di categoria ed i professionisti hanno costituito fattore di successo in quanto hanno riversato benefici effetti su più fronti, uno dei quali ha riguardato l'orientamento delle strutture ai bisogni dei clienti e quindi il superamento dell'autoreferenzialità, l'altro ha favorito la preparazione dei tecnici al corretto impiego dei sistemi adottati dall'ente con la conseguente riduzione delle "non qualità" che diversamente sono scaricate all'interno dei processi di lavorazione ed il terzo la condivisione degli standard di comunicazione e di interoperatività come ad esempio la trasmissione dei

documenti necessari su supporto informatico che agevola la lavorazione all'interno.

Condivisione delle basi dati: altro fattore critico di successo riguarda la condivisione delle basi dati tra gli enti al fine di fare viaggiare le informazioni e non le persone anche se risulta essere ancora uno dei punti di sofferenza maggiore.

Le amministrazioni ancora non si parlano per via telematica e questo non favorisce la semplificazione. Dove questo avviene, la raccolta e condivisione dei pareri è tempestiva, non circola molta carta con i relativi benefici di riduzione delle attività a non valore e l'attività di controllo può essere più efficace.

Integrazione interistituzionale: infine, un fattore di successo è risultato essere l'integrazione dei diversi enti che devono intervenire sul rilascio dell'autorizzazione al fine di condividere modalità comuni di azione.

Nelle realtà più avanzate, le convenzioni tra enti definiscono anche gli standard di prestazione reciproci come ad esempio i tempi di risposta, i supporti da impiegare e altri aspetti operativi. Dove si è cercata l'integrazione tra enti si sono ottenute forme di semplificazione che vanno al di là dei vincoli delle norme e che generano effetti positivi per tutti.

13.8 I PUNTI DELLA NORMA CHE GENERANO SOFFERENZE

In questo ultimo capitolo si riporta un elenco con le principali sofferenze raccolte presso gli enti che ostacolano la semplificazione del rapporto con il cittadino sempre sul tema specifico delle autorizzazioni alle imprese.

- Sportello unico per le imprese da rendere obbligatorio anche per gli aspetti sostanziali e non solo per quelli procedurali;

- impossibilità di rendere obbligatorio il coinvolgimento degli enti esterni che intervengono nella filiera istituzionale;
- normative di settore (es. sicurezza, prevenzione incendi, emissioni in atmosfera, demanio marittimo e altri) non coordinate con la normativa dello sportello unico per le imprese (e tra di loro) sia per quanto riguarda gli aspetti procedurali (spesso manca il riferimento alla possibilità di superare il parere dell'ente terzo o di optare per la possibilità di procedere in autocertificazione o asseveramento tecnico) sia per quelli della tempistica (i tempi di attesa di pareri o dei nulla osta degli enti terzi sono superiori ai tempi della procedura unica dello sportello imprese);
- mancata previsione, nel caso di superamento del termine di conclusione del procedimento, del formarsi del silenzio-assenso come istituto generale (nuova legge 241/90);
- normative sulla semplificazione che non specificano quali procedure non sono autocertificabili per l'inizio delle attività;
- coordinamento della procedura unica con le nuove norme in materia di igiene (es. notifica sanatoria autocertificata – reg. C.E. 852/2004 e 854/2004 in sostituzione di autorizzazione sanitaria espressa già in vigore) e di prevenzione incendi (autocertificazione – asseveramento tecnico in sostituzione del parere preventivo su progetto ai fini antincendio ex D.M. 16/02/1982 e art. 6 D.P.R. 447/98 ad esclusione delle fattispecie previste dall'art.1 comma 3 D.C.R.T. n. 248/99);
- mancata previsione dei casi nei quali è necessario il collaudo finalizzato all'immediato inizio delle attività, comprensivo della agibilità edilizia;
- obbligatorietà telematica, che può essere operante nel SUAP solo se essa è estesa a tutti gli enti terzi, altrimenti si avrà una procedura telematica tra SUAP e imprese ed una procedura cartacea tra il SUAP e gli enti terzi.

PARTE TERZA: LE SCHEDE ANALITICHE DEI CASI

14. SERVIZI AGLI IMMIGRATI

14.1 IL COMUNE DI BRESCIA

a. *Presentazione dell'ente*

- Numero abitanti residenti: 187.567
- Numero di residenti immigrati extracomunitari: 28.700 (15.3% della popolazione)
- Dimensioni del Servizio per l'Integrazione e la cittadinanza (numero dipendenti complessivi dedicati ai servizi agli immigrati con esclusione degli addetti all'anagrafe): 18 persone dei quali 4 dipendenti comunali e 12 stranieri con competenze linguistiche specifiche
- Dati organizzativi essenziali del Servizio per l'Integrazione e la Cittadinanza: il Servizio è distribuito su 2 sedi operative (1 principale, vicino alla Stazione ferroviaria e 1 sede distaccata "Punto Incontro").

La struttura è così organizzata:

- Sportello con funzioni di informazioni e prenotazione appuntamenti (apertura 24 ore/settimana) ad accesso diretto
- Back office per rilascio certificati idoneità alloggiativa e rinnovo permessi di soggiorno (accesso solo su appuntamento fissato dagli operatori front line o tramite Internet)

Il Servizio Integrazione si propone i seguenti obiettivi:

- accogliere ed orientare ai servizi i cittadini immigrati;
- essere una risorsa per l'amministrazione comunale nella gestione e nel governo delle problematiche inerenti la popolazione immigrata;
- promuovere percorsi di integrazione;
- sviluppare percorsi di cittadinanza in un'ottica di diritti e doveri;
- gestire strutture di accoglienza;
- sviluppare progetti per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
- ricercare percorsi di emancipazione economico-sociale dei nuovi cittadini;
- sostenere la partecipazione alla vita pubblica dei nuovi cittadini.

I servizi offerti ai cittadini extra-comunitari sono i seguenti:

- sportello ricerca lavoro;
- sportello ricerca alloggio;
- sportello donne straniere;
- sportello prima consulenza familiare;
- gestione inserimenti nei 2 Centri di Accoglienza, come da regolamento comunale;
- gestione aree campi nomadi, come da regolamento comunale;
- consulenza legale in materia di normativa sull'immigrazione;
- consulenza ad enti di volontariato operanti nel settore immigrazione;
- elaborazione e partecipazione a progetti obiettivo;
- sportello richieste di cittadinanza: compilazione moduli e sequela dell'iter;
- progetto carcere con presenza di un operatore-consulente 3 ore ogni 15 giorni nelle due case circondariali.
- numero certificati idoneità alloggiativa: 1200 attestazioni/mese
- numero richieste di permessi di soggiorno/anno: 8.000
- tempi medi di rilascio certificati:

- per le idoneità alloggiative, rilascio immediato nei casi ritenuti prioritari e 5 giorni nei casi normali
- permessi di soggiorno dai 9 ai 12 mesi
- Sistemi informatici: da settembre 2007 è stato realizzato il collegamento telematico tra il Servizio per l'Integrazione e la Cittadinanza e l'Anagrafe (lo sportello ha adottato il sistema in uso presso l'Anagrafe) in tal modo l'Anagrafe può verificare immediatamente lo stato di rinnovo dei permessi di soggiorno evitando così di dover effettuare la cancellazione dei files relativi ai cittadini extra-comunitari per i quali non risultava rinnovato il permesso.

Un aspetto importante è dato dalla possibilità di integrazione con le banche dati catastali e le planimetrie che unite alla possibilità di vedere i dati anagrafici (quante persone risiedono nell'edificio) permette loro di evitare i sopralluoghi; questi ultimi sono effettuati (con attivazione dei colleghi dei Lavori Pubblici) nei soli casi dubbi o critici (riscontro positivo in soli 20 casi nell'anno).

b. ***Le soluzioni di semplificazione adottate***

- L'oggetto della semplificazione:

Il processo di lavorazione prima e dopo la semplificazione: fino al 1989 il flusso di utenti stranieri faceva riferimento all'Ufficio Stranieri, in seguito all'incremento esponenziale degli ingressi di cittadini extra-comunitari è stato realizzato il Servizio per l'Integrazione e la Cittadinanza, con funzione di accoglienza e orientamento, gestito inizialmente con accesso libero senza prenotazione.

In seguito all'arricchirsi delle funzioni del Servizio Integrazione la modalità di accoglienza degli utenti adottata è stata trasformata da diretta ad

appuntamento per la predisposizione della documentazione e dei kit per il rilascio/rinnovo del permesso/carta di soggiorno.

In fase di definizione dell'appuntamento vengono richiesti i dati anagrafici e le indicazioni sul motivo del contatto per gestire in modo più efficiente il lavoro.

- Le soluzioni adottate:

- Il certificato di idoneità alloggiativa è una semplice attestazione di alloggio, ha validità di 2 anni (in forza di un accordo con la Prefettura), ferma restando la necessità di comunicazione da parte del cittadino extra-comunitario in caso di cambio residenza;

le visure catastali e planimetriche sono visionabili direttamente dal sistema informatico grazie all'integrazione delle banche dati;

- viene effettuato un controllo dell'8% delle attestazioni mensili; sono disposti i sopralluoghi solo su eccezione (es. se dai dati disponibili dall'Anagrafe si riscontrano incoerenze sul numero residenti o altre anomalie);
- riduzione dei tempi di rilascio dell'attestazione di idoneità alloggiativa: rilascio anche immediato previo appuntamento nei casi di richiesta per lavoro (se è residente);
- front office per i ricongiungimenti familiari: si procede al caricamento dei dati per poter disporre in anticipo di altre informazioni (es. numero arrivi bambini in età scolare) che impiegano per la pianificazione dei servizi.

La normativa prevede che dal 2009 saranno i Comuni a rilasciare i permessi di soggiorno; l'ente è già attrezzato per erogare questo servizio.

- Variabili normative e regolamentari sulle quali si è intervenuti: il Comune di Brescia ha esteso a 2 anni la validità dell'idoneità alloggiativa considerandola attestazione.

- Il supporto dell'innovazione tecnologica:
 - possibilità di accesso telematico per mezzo del portale Internet (realizzato tramite progetto Equal). Le informazioni messe a disposizione, in parte consultabili in tre lingue (italiano, inglese, francese), sono le seguenti:
 - o faq (risposte alle domande più frequenti)
 - o informazioni generali (strutture di accoglienza comunali, servizio sociale, statistiche immigrazione e rifugiati, partecipazione alla vita pubblica, luoghi di culto, indirizzi utili per i richiedenti asilo, opuscolo vademecum del governo per i richiedenti asilo disponibile in cinque lingue)
 - o istituzioni (elenco delle istituzioni con indirizzi e numeri telefonici, siti Internet di utilità, elenco delle rappresentanze consolari straniere in Italia)
 - o links utili (a siti di interesse specifico con argomenti di carattere giuridico, studi e statistiche in materia di immigrazione, comunità missionarie, ecc.)
 - o modulistica (scaricabile dal portale con istruzioni per la compilazione e indicazioni sui documenti/allegati necessari per ogni richiesta)
 - o news (aggiornamenti sulla normativa, sulla modulistica, iniziativa, incontri, convegni, ecc.)
 - o normativa (internazionale, italiana, regionale, comunale- regolamenti e statuto)

- prenotazioni on-line dei servizi dello Sportello Immigrati con la procedura descritta nel seguito
- progetti in corso (come dettagliati in seguito)
- elenchi Questura e Prefettura (elenco dei cittadini stranieri che hanno in giacenza documentazione in Questura o Prefettura, in particolare: elenco nominativi di cittadini stranieri che hanno in giacenza presso la Questura di Brescia documentazione ad essi pertinente; rinnovo permessi di soggiorno, carte di soggiorno, ecc... ed elenco nominativi di cittadini stranieri che si dovranno recare presso lo Sportello Unico per l'immigrazione della Prefettura di Brescia per ritirare il nullaosta al ricongiungimento familiare)
- regolamenti (regolamento dei centri di accoglienza e regolamento aree per nomadi)
- relazioni annuali (sull'attività svolta dai due punti di accoglienza, sul numero utenti dei vari servizi, sulla situazione dei centri di accoglienza comunali, ecc.)
- salute (linee guida per l'applicazione della normativa in materia di assistenza sanitaria ai cittadini stranieri non comunitari, istruttoria per il riconoscimento dei titoli infermieristici e sanitari)
- scuola e formazione (informazioni sul riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, link al coordinamento dei centri territoriali permanenti di Brescia e Provincia)
- servizi erogati ai cittadini extra-comunitari (cerca casa, cerca lavoro, cittadinanza, docce, punto incontro, servizio di assistenza sociale, sportello carcere per detenuti stranieri, sportello impresa immigrati, sportello rifugiati)
- spazio associazioni straniere (informazioni sulle associazioni straniere presenti sul territorio)

- sport, cultura, tempo libero (informazioni su gruppi teatrali, musicali, ecc. realizzati da extra-comunitari)
- tesi di laurea, ricerche, papers (indicazioni di ricerche, rapporti europei, della unioncamere, ecc. con possibilità di scaricare i documenti)
- uffici e orari (informazioni su numeri telefonici, orari, servizi)
- Richiesta appuntamento effettuabile on-line con un sistema di maschere successive: viene fornita la possibilità di selezionare la sede (centrale o periferica) presso la quale si preferisce accedere, il giorno e l'ora dell'appuntamento, si richiede l'inserimento dei dati (cittadinanza, documento di identificazione, stato di origine, codice fiscale, numero di permesso di soggiorno, provincia e comune di rilascio, dati anagrafici), si chiedono i dettagli del tipo di servizio per cui viene richiesto l'appuntamento e si fornisce un codice di prenotazione dell'appuntamento.
- Possibilità di scannerizzazione dei documenti direttamente allo Sportello.
- Rapporto con gli enti esterni:
 - L'ente ha attivato positivi rapporti con la Prefettura per quanto riguarda l'estensione della validità a 2 anni dell'idoneità alloggiativi e per la fornitura del servizio di ricevimento delle richieste di ricongiunzione dei nuclei familiari.
 - Con i patronati e la Caritas si sono attivati accordi per il caricamento on-line dei permessi di soggiorno
 - Con gli altri Comuni della provincia hanno attivato il Progetto SISTIM (sistema immigrazione, durata dal 27-08-2007 al 27-08-2009)

Il progetto finanziato dalla legge 40/98 per tramite della Regione Lombardia e dell'ASI di Brescia e che vede il Comune di Brescia come capofila-realizzatore, si prefigge, su indicazione della conferenza dei sindaci dei dodici distretti dell'ASL di Brescia di:

1. istituire un call center di supporto agli amministratori ed agli operatori dei Comuni situati nei 12 distretti. Tale centro di consulenza impiega anche le mailing list oltre che un sistema di comunicazione elettronica con newsletter per inviare, a periodi fissi, documentazione normativa e procedurale a tutti i referenti degli enti e delle istituzioni esistenti sul territorio dell'ASL di Brescia.
 2. istituire un pool di ricerca interistituzionale per elaborare delle strategie di contenimento dell'abbandono scolastico dei minori immigrati e per elaborare dei percorsi di politiche giovanili utili a tutti gli enti locali dei distretti;
 3. con la competenza di ACB-Servizi organizzare dei corsi di aggiornamento nei distretti rivolti ai referenti degli Uffici di Piano di Zona e a persone indicate dagli Enti.
- Altri progetti realizzati:
 - Progetto Equal: Koinè

Progetto con finanziamento europeo in partnership con Unioncamere Lombardia, Comune di Milano, Province di Lecco e Cremona, CDIE, Sinergia (Anno 2004 – 2006).

- per studiare il caso di imprese etiche che favoriscono la crescita professionale dei propri dipendenti stranieri e mettono in campo risorse proprie;
- per svolgere uno studio sullo spaccato territoriale del quartiere del Carmine, analizzando alcuni indicatori di integrazione sociale, economica, culturale, abitativa, ecc.

- Progetto Brescia accoglie

Il progetto "Brescia accoglie" è stato finanziato con i fondi della ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale relativi all'anno 2004.

E' stato approvato dalla commissione immigrazione dell'ANCI, che gestisce il Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati per conto del Ministero dell'Interno.

Il progetto ha avuto una durata di sei mesi prorogabile per altri sei, da gennaio a dicembre 2006, rivolto a 20 beneficiari in possesso di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, rifugiati riconosciuti o titolari di protezione umanitaria.

Il progetto si è proposto di ottimizzare le risorse di accoglienza che il territorio della città e dell'hinterland possono mettere a disposizione, offrendo delle reali possibilità di inserimento socio-economico e culturale sul territorio della città e hinterland dei beneficiari.

Le attività previste sono state:

- aumentare il numero di posti messi a disposizione per l'accoglienza di rifugiati;
- individuare dei processi di inserimento alloggiativo e lavorativo delle persone accolte puntando ad una effettiva autonomia socio-economica;
- raccogliere in una prospettiva di attività in rete le iniziative che già si svolgono sul territorio a vario titolo;
- ristrutturare e potenziare con nuove competenze professionali il servizio rifugiati già avviato presso il Servizio per l'integrazione e la cittadinanza;
- svolgere opera di formazione agli operatori del settore, attivi sul territorio di Brescia e provincia, per acquisire maggiori competenze utili allo svolgimento dell'opera di integrazione dei rifugiati presi in carico;

- allargare il pacchetto di accordi con enti pubblici e privati per implementare sempre di più un lavoro in rete.

- Progetto Una casa in più

Progetto con finanziamenti dello Stato per attenuare il disagio alloggiativo della popolazione immigrata: realizzazione di un pensionato sociale di sette monocali e l'assegnazione di 12 appartamenti con la formula dell'affitto con l'opzione dell'acquisto.

- Progetto Empowerment del lavoratore immigrato

Progetto con finanziamento europeo in partnership con il comune di Milano e le province di Lecco e Cremona per l'inserimento del lavoratore immigrato nelle imprese e per fare dello stesso lavoratore un potenziale imprenditore. Obiettivi del progetto:

- apertura dello sportello impresa immigrati
- formazione di 17 donne per la gestione di nidi famiglia (assistenza domiciliare all'infanzia)

- Progetto Equal: qualificare il lavoro di cura privata

Progetto con finanziamento europeo in partnership con IRS, istituto di ricerca sociale, la Caritas Ambrosiana, il Comune di Sesto San Giovanni e CGIL, con la finalità di:

- formare le badanti all'esercizio di un lavoro di cura che sia qualificato
- istituire un meccanismo di incontro tra domanda ed offerta che abbia una possibile validazione di qualità

c. ***Il processo adottato per gestire il cambiamento (la realizzazione dello Sportello Immigrazione)***

• *Le figure chiave per l'avvio del percorso*

Il processo di cambiamento è stato realizzato dal responsabile del Settore Servizi Sociali con forte integrazione con gli altri settori tra i quali l'Anagrafe, i Lavori Pubblici ed il supporto determinate dei Sistemi Informativi.

• *Gli ostacoli principali:*

Normativi: legge sui permessi di soggiorno che prevede per ora il seguente iter: ritiro da parte del cittadino extra-comunitario del kit presso Poste Italiane, riconsegna della documentazione e rilascio ricevuta da parte di Poste, invio al Centro Servizi Amministrativi di Poste e scansione e spedizione alle Questure competenti che controllano che la documentazione sia in regola, chiedono eventuali integrazioni e comunicano l'appuntamento per i rilievi fotodattiloscopici, i dati elettronici vengono trasmessi al centro informativo del Viminale che procede alla verifica sui precedenti penali del richiedente, 3-4 mesi di elaborazione della Questura, stampa del permesso di soggiorno da parte della Zecca di Stato, appuntamento per il ritiro del permesso dopo 9 mesi e oltre.

Il Comune è già attrezzato per inviare alla Questura tutto il file in via telematica ma per ora la normativa prevede che il processo sia gestito da Poste.

Organizzativi: la presenza di personale a tempo determinato poco legato all'organizzazione e motivato.

14.2 IL COMUNE DI MANTOVA

a. Presentazione dell'ente

- Numero abitanti residenti: 47.671
- Numero di residenti immigrati extracomunitari: 4012 (8.4% della popolazione) e 617 neo-comunitari
- Dimensioni (numero dipendenti complessivi dedicati ai servizi agli immigrati):
 - 1 coordinatore
 - 1 diversamente abile al centralino e prima accoglienza (dipendente Comunale)
 - 1 segretaria
 - 2 impiegate (1 collaboratrice con contratto di collaborazione)
 - 2 operatori sportello immigrazione (di cui 1 mediatrice culturale)
 - 10 mediatori culturali per progetti di Collaborazione con Assessorato all'istruzione
 - 2 educatori professionali
 - 5 volontari (docenti in pensione)
- Dati organizzativi essenziali:

Il Comune ha attivato uno Sportello Immigrazione che offre i seguenti servizi:

- informazioni
- supporto compilazione modulistica (idoneità alloggiativa, rilascio/rinnovo permessi di soggiorno, ricongiungimenti familiari, carta di soggiorno)

- rilascio idoneità alloggiativa
- messa a disposizione dei locali dello Sportello per riunioni, incontri, preghiera
- saletta informatica e free internet point
- corsi di italiano per stranieri
- Lo Sportello Immigrati ha un'apertura di 24 ore/settimana di cui:
 - o 12 ore/settimana con funzioni di informazioni e prenotazione appuntamenti
 - o 12 ore/settimana di supporto alla compilazione
- Numero certificati di idoneità alloggiativa annui: 1200 certificati/anno
- Tempi medi di rilascio certificati:
 - o idoneità alloggiative 45 giorni
 - o permessi di soggiorno dai 9 ai 12 mesi
- Sistemi informatici: si utilizzano la rete intranet con il sistema Lotus Notes e il programma applicativo in licenza Genuit, che consente di realizzare un database con l'assegnazione di un codice identificativo ad ogni cittadino extra-comunitario e di una posizione aggiornata con tutti i dati disponibili.

b. ***Le soluzioni di semplificazione adottate***

• L'oggetto della semplificazione:

- Il processo di lavorazione prima e dopo la semplificazione

Il flusso di utenti stranieri faceva riferimento agli uffici dell'Assessorato ai Servizi sociali fino al 2005, poi è stato realizzato lo Sportello Immigrazione inizialmente con accesso libero senza prenotazione, ora vengono fissati gli appuntamenti (2000 appuntamenti/anno) per la

predisposizione documentazione e kit per il rilascio/rinnovo del permesso/carta di soggiorno.

- Forme di outsourcing

Progetto STOP EXCLUSION – servizio esternalizzato ad una cooperativa sociale rivolto ai ragazzi della “seconda generazione”.

Nel Comune di Mantova si è dedicata particolare attenzione all’aspetto dell’inserimento nel tessuto sociale degli immigrati per mezzo del sostegno scolastico rivolto ai ragazzi della “seconda generazione”, cioè figli di immigrati ora studenti dei primi anni delle scuole superiori. Si è realizzato un servizio dato in outsourcing ad una cooperativa sociale che, nei locali appositamente dedicati presso la sede dello Sportello Immigrazione, si occupa di fornire un servizio mensa e assistenza nello svolgimento dei compiti come dopo-scuola.

Il progetto si propone come aiuto concreto ai genitori che lavorano e si trovano in situazione di difficoltà nel conciliare l’attività lavorativa con la cura dei famigliari a carico.

Visto l’alto tasso di abbandoni scolastici, sempre indice di disagio giovanile, si sono orientati gli interventi in questa fase con il progetto rivolto ad un numero massimo di 12 pre-adolescenti con l’obiettivo di far incontrare i giovani in una dimensione “protetta” che tenga conto delle loro esigenze e che costituisca un luogo di ascolto, accettazione e scambio interculturale.

Il percorso educativo comprende una parte didattica ed una relazionale:

i minori si incontrano con gli educatori che fungono da risorsa esterna alla scuola ma coinvolta in prima persona in un’azione di sostegno didattico ma anche e soprattutto favorendo il contatto tra i minori stessi e il territorio.

- Le soluzioni adottate

Importanti soluzioni di snellimento delle procedure per il rinnovo dei documenti dei cittadini extra-comunitari sono state adottate per quanto riguarda il certificato di idoneità alloggiativa necessario per la richiesta di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare e permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno).

In seguito a delibera della Giunta comunale, viene fornita la possibilità di richiesta di proroga gratuita del certificato di 6 mesi oltre i 6 di validità.

• Il supporto dell'innovazione tecnologica

E' prevista la possibilità di accesso telematico tramite il portale Internet dell' Assessorato per le Pari Opportunità, Cultura delle Differenze, Piano Regolatore degli orari della città, Immigrazione e Pace del Comune di Mantova.

La sezione pubblica del portale, dedicata alla cittadinanza, contiene le seguenti aree:

- Menu generale (menu orizzontale) contenente informazioni generali sull'Assessorato, notizie, collaborazioni e la funzione di ricerca nel sito.
- Aree tematiche (menu verticale): all'interno di ogni area sono raccolte risorse di pertinenza dell'area stessa, come progetti, bandi e moduli, materiali, documenti etc.

• Gli output realizzati

Sono stati realizzati e distribuiti volantini che pubblicizzano le iniziative dello Sportello ed i progetti in corso di attuazione.

• Rapporto con gli enti esterni

Si segnalano criticità nel rapporto con gli enti esterni in particolar modo per quanto riguarda il rilascio del Certificato di Idoneità alloggiativa in collaborazione con l'Asl di Mantova i tempi rilevati sono ancora piuttosto elevati (45 giorni) e con i centri per l'impiego che in un primo tempo richiedevano il rinnovo del Certificato di idoneità alloggiativa con una frequenza ancora inferiore ai 6 mesi previsti dalla legge.

- *Rapporto con le comunità straniere*

La forte apertura verso la collaborazione con le Associazioni locali di immigrati ed i gruppi di aggregazione spontanei ha suggerito la possibilità di mettere a disposizione i locali dello Sportello Immigrazione nei fine settimana per riunioni, momenti di intrattenimento e preghiera, ciò è realizzabile per la presenza di una sala polivalente utilizzata sia come luogo di attesa per gli appuntamenti con lo Sportello che come luogo di aggregazione.

Per favorire l'integrazione vengono realizzati corsi di lingua italiana per stranieri e viene messa a disposizione una saletta informatica ed un free internet point.

In collaborazione con l'Assessorato alle Pari Opportunità è stato avviato il progetto "Cultura del confronto e dell'incontro" che propone un percorso relazionale rivolto alle donne immigrate che svolgono attività di supporto ad anziani.

Esso prevede una serie di incontri con l'obiettivo di fornire informazioni di tipo giuridico-normativo in materia di immigrazione e lavoro, sulle modalità, i requisiti e l'accesso alle prestazioni ed ai servizi del Sistema Sanitario, sui servizi offerti dallo "sportello badanti" e su servizi e progetti del Telefono Rosa.

- *Eventuali implementazioni da completare*

Si sta valutando la possibilità di outsourcing a ditta esterna per il referto tecnico necessario per l'idoneità alloggiativa ora fornito dalla Asl in 45 giorni con un costo di € 59 per ogni pratica.

c. Il processo adottato per gestire il cambiamento (la realizzazione dello Sportello Immigrazione)

• *Le figure chiave per l'avvio del percorso*

Il processo di cambiamento è stato realizzato con il grande impegno dell'Assessore ai Servizi Sociali e dei 2 tecnici attualmente impiegati presso la struttura.

• *Gli ostacoli principali:*

- *Normativi*

La legge sui permessi di soggiorno prevede fino al 2009 la seguente procedura:

- ritiro da parte del cittadino extra-comunitario del kit presso Poste Italiane;
- riconsegna della documentazione e rilascio ricevuta da parte di Poste;
- invio al Centro Servizi Amministrativi di Poste e scansione e spedizione alle Questure competenti che controllano che la documentazione sia in regola, chiedono eventuali integrazioni e comunicano l'appuntamento per i rilievi fotodattiloscopici;
- trasmissione dei dati elettronici al centro informativo del Viminale che procede alla verifica sui precedenti penali del richiedente;
- 3-4 mesi di elaborazione della Questura;
- stampa del permesso di soggiorno da parte della Zecca di Stato;

- appuntamento per il ritiro del permesso dopo 9 mesi e oltre.

La soluzione da attuare sarebbe il ripristino del contatto diretto tra lo Sportello Immigrazione e la Questura.

Da valutare la possibilità di estendere la validità del certificato di idoneità alloggiativa su esempio del Comune di Brescia.

- Tecnologici: è ancora assente la possibilità di caricare i permessi di soggiorno on-line.
- Organizzativi: la presenza di personale a tempo determinato poco legato all'organizzazione e motivato.
- Gli enti e attori (anche esterni) coinvolti: i principali attori coinvolti nel processo di cambiamento sono l'Assessorato per le Pari Opportunità, la Asl, la cooperativa sociale coinvolta nel progetto di outsourcing.

14.3 IL COMUNE DI PADOVA

a. Presentazione dell'ente

- Numero abitanti residenti: 210.298
- Numero di residenti immigrati extracomunitari: 22.329 (10.6% della popolazione)
- Dimensioni dell' Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione: 5 dipendenti, 9 mediatori culturali (numero dipendenti complessivi dedicati ai servizi agli immigrati con esclusione degli addetti all'anagrafe)
- Dati organizzativi essenziali: il servizio è distribuito su 6 sedi operative denominate *CISI (Centri d'informazione e servizi agli immigrati)* che si occupano della gestione di attività di informazione, segretariato sociale e supporto finalizzati al rilascio/rinnovo dei permessi/carte di soggiorno, al

ricongiungimento familiare e al rilascio di attestazioni d'idoneità dell'alloggio.

Le sedi sono dislocate presso i punti strategici della città:

- 1 presso l'U.R.P. centrale di palazzo Moroni dove ha sede il Municipio
- 3 presso i Consigli di Quartiere (Est, sud-est ed Ovest)
- 1 presso i Servizi Demografici
- 1 presso l'Università dove è attivo lo sportello "Saos - Servizio accoglienza ospiti stranieri – CISI" rivolto a studenti, docenti ed altri ospiti stranieri che si trovano a Padova per motivi di studio e di ricerca.

L'Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione si propone i seguenti obiettivi:

- promuovere la crescita di spazi di accoglienza reciproca e la valorizzazione delle diverse culture presenti in città, attraverso il coinvolgimento dell'associazionismo nella costruzione di occasioni di confronto, conoscenza e comunicazione, nel rispetto dei principi di pacifica convivenza, di solidarietà e di pari opportunità;
- realizzare, anche attraverso la sperimentazione di progetti innovativi, modelli di buone pratiche per l'integrazione dei cittadini immigrati nella comunità locale;
- promuovere all'interno dell'Amministrazione comunale, azioni coordinate e trasversali ai diversi uffici che erogano "servizi al cittadino", con una politica di promozione per la piena fruizione dei diritti di cittadinanza nei confronti di tutta la comunità cittadina, in sinergia con i diversi enti e le istituzioni preposti alla programmazione degli interventi nel settore dell'immigrazione.

I servizi offerti ai cittadini extra-comunitari sono i seguenti:

- Presenza di mediatori culturali: per favorire la mediazione interculturale e riorganizzare le relazioni tra le persone, negli uffici della pubblica amministrazione vengono impiegati i mediatori culturali, in possesso di esperienza qualificata.

Il loro compito è svolgere una funzione guida nei percorsi d'integrazione, un'azione positiva nei processi di contaminazione culturale. Collaborano per orientare e facilitare l'accesso ai servizi; favorire la comprensione nell'approccio con gli operatori; qualificare i servizi pubblici del territorio.

Gli operatori coprono le seguenti aree linguistico-culturali: rumena, araba, francofona, anglofona, albanese ed altre.

- Supporto giuridico e attività formativa: offre supporto giuridico da parte di avvocati dell'associazione Asgi all'attività degli operatori impiegati dal Comune di Padova nell'esame della casistica affrontata, per situazioni di particolare problematicità, con esame degli aspetti giuridico-interpretativi e redazione, su richiesta, di pareri scritti e la formazione giuridica in materia d'immigrazione.
- Accompagnamento sociale: offre percorsi individualizzati di accompagnamento sociale nei processi d'integrazione sociale, culturale, occupazionale e abitativa.

I servizi di accompagnamento sociale offrono, anche con il supporto di mediatori culturali, accoglienza in alloggi di enti privati che collaborano con il Comune di Padova e accompagnamento nella ricerca di formazione professionale, lavorativa e abitativa.

Il servizio fa parte del Piano Povertà (legge 328/2000).

Sono disponibili 14 posti, di cui 10 per uomini e 4 per donne.

- Traduzioni linguistiche: è attivo, per gli uffici del Comune di Padova, un servizio di traduzioni plurilingue di testi scritti, che vengono realizzate da mediatori inter-culturali, per le seguenti aree: Albanese,

Rumena, Africa anglofona, Africa francofona, Araba, America latina, Cinese

- Mediazione sociale nei condomini di alloggi pubblici: la mediazione sociale nei condomini di alloggi pubblici offre un servizio per rispondere alle situazioni di conflitto, latente o manifesto, nell'ambito di contesti abitativi in cui la convivenza anche con nuclei di immigrati non si è ancora consolidata.
- Sportello "Centro donne dal mondo": servizio dedicato alle donne, in particolare quelle immigrate che hanno maggiori difficoltà d'integrazione. E' gestito in convenzione con associazioni e cooperative che operano in rete con i servizi del territorio. Offre informazione, ascolto, accoglienza, orientamento, accompagnamento sociale con mediatrici culturali, consulenza legale e psicologica nei seguenti ambiti: famiglia, scuola, lavoro, salute, cultura, tempo libero e socializzazione. Partner del Servizio è l'Azienda ULSS 16 di Padova (fa parte del Programma d'Integrazione Sociale e Scolastica co-finanziato dalla Regione Veneto per l'ambito territoriale della Conferenza dei Sindaci)
- Sportello IS (Informazione Scuola) per l'informazione scolastica: offre un'informazione tempestiva alle famiglie immigrate, che richiedono il ricongiungimento familiare di figli adolescenti, sul sistema scolastico italiano e l'offerta formativa. Svolge inoltre attività di supporto alle famiglie e ai ragazzi neo-arrivati nel primo contatto con gli istituti superiori e attività di orientamento e ri-orientamento scolastico.
- Sportello RAR - Richiedenti asilo e rifugiati: lo Sportello Rar è un servizio del Comune di Padova dedicato ai richiedenti asilo e rifugiati. Agisce in collaborazione con la Caritas diocesana e nel collegamento con la Questura e la Prefettura di Padova.

Offre:

- o attività di informazione e counseling sulle procedure d'asilo;

- segretariato sociale e supporto nel disbrigo di pratiche amministrative;
 - supporto legale nella preparazione al colloquio di audizione alla Commissione territoriale;
 - informazione sulle procedure per il ricongiungimento familiare;
 - informazione e orientamento ai servizi territoriali.
- Progetto rondine: fornisce servizi di accoglienza e di integrazione in favore di richiedenti asilo e rifugiati. Fa parte del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) del Ministero dell'Interno.
- Numero certificati di idoneità alloggiativa annui: 4.000 circa
 - Numero permessi di soggiorno annui pre-compilati presso i CISI: 1.949
 - Numero carte di soggiorno annue pre-compilate presso i CISI: 1.242
 - Tempi medi di rilascio certificati idoneità alloggiativa: 5 giorni
 - Presenza di progetti di semplificazione anche in raccordo agli obiettivi di mandato amministrativo: l'Amministrazione ha dedicato nelle sue politiche notevole attenzione e risorse verso l'integrazione dei cittadini stranieri.
 - Sistemi informatici in uso: i punti CISI sono collegati in rete tramite un'agenda elettronica che permette di fissare gli appuntamenti per le pre-compilazioni dei permessi di soggiorno.
- Sono collegati anche al sistema di prenotazione della Questura e dello Sportello Unico presso la Prefettura U.T.G.

b. Le soluzioni di semplificazione adottate

- L'oggetto della semplificazione:
 - Il processo di lavorazione prima e dopo la semplificazione

Fino al 2004 il flusso di utenti extra-comunitari faceva riferimento ad un unico punto centrale con la creazione di code e lunghe attese, dal 2005 è stata adottata la soluzione di realizzare un servizio di prossimità con la creazione di una rete di punti di contatto dislocati sul territorio come precedentemente descritto.

- Le soluzioni adottate

Il rilascio delle attestazioni di idoneità alloggiativa viene gestito dai CISI attraverso la rete informatica interna (*intranet*) collegata al Polo Catastale comunale, istituito in seguito alla legge per la delega delle competenze ai Comuni.

Si utilizza un form compilato con i dati del richiedente e del proprietario dell'alloggio, il Polo Catastale dispone del contatto telematico con il Catasto e può quindi accedere alle visure catastali e planimetriche grazie all'integrazione delle banche dati.

Il Polo Catastale rilascia l'attestazione con firma digitale del Capo Settore Tecnico ed in 5 giorni dalla richiesta, il documento è pronto per il ritiro.

- Il supporto dell'innovazione tecnologica

L'utente ha la possibilità di accesso telematico per mezzo del portale Internet che fornisce indicazioni sulle sedi dei servizi, sui servizi offerti, sulle normative, sulla documentazione da presentare per ogni tipologia di richiesta, sui progetti attivati.

- Gli output realizzati

Per migliorare la conoscenza sulle modalità di accesso ed i servizi erogati il Comune ha realizzato sia dei volantini per pubblicizzare i singoli servizi, sia una guida più generale con informazioni relative alla fase di ingresso dei cittadini extra-comunitari, ai servizi demografici, ai servizi sanitari e sociali, all'istruzione e informazioni varie.

- *Rapporto con gli enti esterni*

E' stata dedicata particolare attenzione alla collaborazione con gli enti esterni. E' stato sottoscritto un protocollo nel giugno del 2007 che prevede incontri semestrali con Questura, Prefettura, Provincia e Università per stabilire politiche coerenti.

Si adotta inoltre la soluzione di riunire un "Tavolo di concertazione" con Questura, Prefettura e Provincia per affrontare situazioni critiche.

A seguito del finanziamento da parte della Regione Veneto il Comune di Padova in collaborazione con l'Università di Padova ha realizzato un monitoraggio sulla percezione a riguardo della sicurezza da parte dei cittadini, nell'ambito del progetto "FACILITATORI CULTURALI: un servizio di prossimità a disposizione di tutti nel comparto della Stazione Ferroviaria, della Stanga e di via Dini".

Il progetto ha carattere sperimentale, il primo a carattere nazionale, e viene realizzato in collaborazione tra i Settori della Polizia Municipale e Gabinetto del Sindaco – Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione.

Partendo dalla mappatura delle situazioni di conflitto conosciute e delle segnalazioni raccolte, si punta a migliorare il clima sociale, la vivibilità nelle zone d'intervento e la percezione della sicurezza locale, a favorire l'adesione a comportamenti improntati alla legalità e alla socialità, la promozione della crescita di relazioni positive fra i cittadini ed atteggiamenti di fiducia nei confronti delle istituzioni.

Il progetto prevede l'affiancamento alla Polizia Municipale di operatori interculturali denominati "Facilitatori culturali".

I facilitatori sono figure nuove che svolgono propriamente una funzione di facilitazione, ossia favoriscono il contatto fra Polizia Municipale e la popolazione straniera.

La presenza dei facilitatori culturali consente la diffusione della conoscenza delle istituzioni e dei servizi e un intervento in strada di mediazione di primo livello.

I facilitatori culturali sono stati scelti attraverso una selezione pubblica; sono 9 uomini e 9 donne originari delle aree linguistico-culturali presenti nel territorio di Padova: Africa francofona e wolof, Africa anglofona e edo e/o igbo, cinese, araba, romena, albanese.

Possiedono una profonda conoscenza linguistica/culturale dell'area di riferimento, conoscono la lingua italiana e il territorio comunale di Padova dal punto di vista storico/geografico e dei servizi, nonché il diritto pubblico italiano e la legislazione sull'immigrazione. I facilitatori culturali operano su strada, affiancando la Polizia Municipale; svolgono il loro servizio a diretto contatto con la gente, costituendo dei punti di riferimento per gli immigrati che possono sentirsi più sicuri, chiedere informazioni, presentare segnalazioni e ricevere l'aiuto necessario a risolvere dubbi o problemi.

Sono riconoscibili da apposite casacche che riportano la denominazione del ruolo.

Il servizio viene offerto in diverse porzioni del territorio comunale, precisamente nelle zone considerate più sensibili in città che riguardano:

- il quartiere 1 Centro nella zona della stazione ferroviaria e nelle vie limitrofe
 - il quartiere 2 Nord, nelle arterie principali a ridosso della linea ferroviaria
 - il quartiere 3 Est, zona Stanga
 - il quartiere 6 Ovest.
- Rapporto con i Consigli delle comunità straniere: nell'ambito di un percorso partecipato alle associazioni cittadine è stata elaborata una

proposta per la costituzione di un organismo di rappresentanza e partecipazione dei cittadini immigrati.

Tale proposta è stata discussa all'interno delle competenti commissioni consiliari e con deliberazione n. 70 del 12 settembre 2006 è stata approvata in Consiglio comunale.

L'attività di tale organo risulta caratterizzata da una funzione consultiva generale rispetto all'Amministrazione comunale e da una funzione consultiva obbligatoria su materie che coinvolgono la popolazione immigrata, nonché da un ruolo attivo nella diffusione di buone pratiche in materia di interculturalità.

La composizione della Commissione per la rappresentanza dei cittadini stranieri è avvenuta attraverso il coinvolgimento delle diverse forze e componenti della società civile locale, tra cui:

- a) il Consiglio comunale (9 membri)
- b) le organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative (3 membri)
- c) la Camera di commercio, industria artigianato ed agricoltura (3 membri)
- d) la Diocesi di Padova (1 membro)
- e) l'Università degli studi di Padova (1 membro)
- f) le associazioni cittadine maggiormente attive nella promozione dei diritti dei migranti (11 membri).

Una volta costituita, la Commissione ha designato all'interno di ogni Commissione consiliare un proprio delegato con diritto di parola, ma senza diritto di voto, e con il suo Presidente partecipa alle sedute del Consiglio comunale con facoltà di richiesta di audizione prima del voto collegiale.

c. Il processo adottato per gestire il cambiamento

- Le figure chiave per l'avvio del percorso: con il rinnovo dell'Amministrazione avvenuto nel 2004 la figura chiave del processo di cambiamento è stato il nuovo indirizzo politico espresso dalla Giunta e la capacità di fare rete sia all'interno del Comune di Padova sia nel territorio cittadino con soggetti esterni, tra cui le istituzioni con competenze in materia di immigrazione.
- La sequenza del percorso: nel 2005 la delibera della Giunta comunale ha iniziato il processo di decentramento dei servizi ai cittadini extra-comunitari con la costituzione dei CISI.
- Le condizioni che hanno facilitato il cambiamento: sicuramente un fattore di supporto al cambiamento è stata la grande collaborazione realizzata tra Questura, Prefettura, Regione, Anagrafe e Università dimostrata sia con il coinvolgimento diretto di Anagrafe ed Università nella fase di accoglienza e supporto degli utenti, sia con la partecipazione agli incontri con una certa periodicità e la disponibilità al dialogo.
- Gli enti e attori (anche esterni) coinvolti: Gli enti maggiormente coinvolti sono stati: Questura, Prefettura, Università di Padova, Sindacati (CGL, CISL, UIL), Caritas diocesana e ACLI.
- Le leve impiegate per la gestione del cambiamento: Sono stati attivati percorsi di formazione per gli operatori impiegati nei CISI e per gli operatori/dipendenti comunali dei servizi d'anagrafe di quartiere.
- Consigli e suggerimenti operativi per i colleghi che devono intraprendere percorsi simili: il consiglio che emerge dall'esperienza del Comune di Padova può essere sintetizzato nel dedicare grande attenzione all'informazione ed alla diffusione della conoscenza, nonché alla condivisione di metodi di lavoro nella gestione dei processi di

cambiamento riguardanti l'organizzazione di servizi nuovi e/o in parte diversi rivolti ai cittadini stranieri.

15. LE DIA PER LE ATTIVITA' RICETTIVO-ALBERGHIERE

15.1 IL COMUNE DI BOLOGNA

a. *Presentazione dell'ente*

- Localizzazione: comune dell'Italia centro-settentrionale
- Numero abitanti residenti: 373.170
- Numero di imprese attive iscritte al registro della Camera di Commercio: 32.624
- Dimensioni organizzative: il numero di dipendenti complessivi dello Sportello Unico Attività Produttive è di 30 persone (per un equivalente di 28,5 addetti data la presenza di 3 part time).

Si rileva la suddivisione tra lo Sportello Polifunzionale e 5 unità specialistiche. Le competenze sono distribuite come di seguito descritto:

- 7 addetti al front line (Sportello Polifunzionale);
 - 5 addetti alle attività ricettivo-alberghiere, artigiani, barbieri;
 - 4 addetti ai pubblici esercizi;
 - 4 addetti al commercio in sede fissa;
 - 4 addetti al commercio su area pubblica;
 - 4,5 addetti (dato l'impiego di 3 part time) all'unità ambiente.
- Dati organizzativi essenziali: si è mantenuta la separazione tra lo Sportello Unico Attività Produttive e lo Sportello Edilizia, che sono tuttavia collocati nello stesso edificio. E' stata anche mantenuta la distinzione tra front line e back office all'interno dello SUAP.

Lo Sportello Unico Attività Produttive e Commerciali è un'unità intermedia del Settore Attività Produttive e Commerciali. Questa unità intermedia ha, in materia di attività d'impresa e commerciali, le seguenti funzioni:

- erogare informazioni preventive e di merito relative ai requisiti da possedere ed agli adempimenti ed obblighi da rispettare;
 - distribuire modulistica, acquisire istanze, denunce, comunicazioni e gestire gli appuntamenti con gli utenti;
 - trasmettere documentazione agli Enti esterni, coordinare gli adempimenti dei servizi interessati e acquisire i pareri e le autorizzazioni necessarie;
 - ritirare atti e coordinare la gestione dei titoli abilitativi alle attività di produzione dei beni e dei servizi con le modalità di sportello unico;
 - gestire l'accesso agli atti e gli archivi di settore presso l'amministrazione comunale;
 - gestire i procedimenti relativi alle attività di commercio in sede fissa, di commercio su area pubblica, alle fiere e all'occupazione di suolo pubblico sulle aree di interesse cittadino;
 - promuovere accordi e protocolli d'intesa con enti finalizzati al miglioramento dei tempi e delle modalità d'interazione in materia;
 - raccogliere dati ed elaborazioni della applicazione della regolamentazione in materia;
 - partecipare al Coordinamento provinciale degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e sovrintendere al rapporto con le istituzioni che promuovono iniziative d'informazione e coordinamento degli sportelli unici.
- Numero pratiche annue totali gestite dallo Sportello Unico Attività Produttive: 6.000.

- Numero autorizzazioni relative alle attività ricettive alberghiere: 18 (di cui 10 sub-ingressi trattati come DIA, 5 autorizzazioni e 3 modifiche), numero DIA relative alle attività ricettive extra-alberghiere: 72
- Numero pratiche istruite annue con diniego finale: 1 relativa alle DIA extra-alberghiere
- Numero contenzioso annuo: assente per quanto riguarda le strutture ricettive, si rilevano solo alcuni casi relativi alla telefonia/impianti radio-televisivi
- Regime autorizzatorio per le attività ricettive:
 - Legge Regione Emilia Romagna 28 luglio 2004, N. 16
 - Deliberazione Giunta Regione Emilia Romagna N. 2149 del 2.11.2004
 - Determinazione Responsabile Regionale Servizio Turismo N. 17649 del 26.11.2004

L'esercizio dell'attività per le strutture alberghiere è subordinato ad autorizzazione.

L'esercizio dell'attività per le strutture extra-alberghiere è subordinato alla presentazione di una denuncia di inizio attività (DIA differita): l'attività può iniziare decorsi trenta giorni dalla presentazione della denuncia.

- Tempi medi di rilascio autorizzazioni:
 - 76 giorni per le autorizzazioni alberghiere
 - 28 giorni per le DIA extra-alberghiere (47 giorni tenendo conto dei sub-ingressi)
- Sistemi informatici: il sistema utilizzato consente, tramite l'accesso telematico, la rintracciabilità della pratica sia da parte degli operatori

dello Sportello che da parte dell'utente interessato tramite l'inserimento dei propri dati, si può seguire lo stato di avanzamento dell'istruttoria da parte dello Sportello e dei pareri degli enti esterni.

b. Le soluzioni di semplificazione adottate

- L'oggetto della semplificazione
 - Il processo di lavorazione prima della semplificazione: l'utente si rivolgeva separatamente al Settore Attività Economiche, all'Ufficio Igiene Pubblica, all'Ufficio Tecnico, ai Vigili del Fuoco.

Dopo la semplificazione: l'utente presenta la domanda allo Sportello Unico il quale fa da tramite tra il cittadino e gli enti.

Si utilizza la procedura semplificata nella quasi totalità dei casi.

Le ore di apertura al pubblico sono di 23,5 ore/settimana, la forma di ricevimento è mista parte in accesso libero e parte su appuntamento con presenza di tecnico se necessario.

- Le soluzioni adottate: gli addetti di front line attuano un controllo delle richieste alla ricezione in modo tale da inoltrare al back office le pratiche complete di allegati obbligatori. Viene effettuato un controllo del 10% delle DIA.
- Variabili normative e regolamentari sulle quali si è intervenuti: la normativa regionale prevede DIA per tutte le strutture ricettive extra-alberghiere e per i sub-ingressi anche per quanto riguarda le strutture ricettive alberghiere.
- Gestione pratiche irricevibili: se lo Sportello unico rileva l'incompletezza della documentazione presentata dall'intestatario della pratica, può richiedere, per una volta sola, l'integrazione dei documenti necessari ai fini istruttori entro trenta giorni dal

ricevimento della domanda.

In questo caso il termine di conclusione del procedimento resta sospeso fino alla presentazione degli atti integrativi richiesti. In mancanza della documentazione richiesta si procede con l'archiviazione della pratica.

- *Il supporto dell'innovazione tecnologica:* è previsto un sito dedicato al SUAP con informazioni su: Ufficio di Coordinamento degli Sportelli Unici Attività Produttive, accordi e intese sottoscritti, percorsi di formazione, convegni e pubblicazioni, dati e statistiche, sportelli nel territorio (gli indirizzi, gli orari di apertura, i referenti), la normativa, i procedimenti (l'ufficio di Coordinamento SUAP, in collaborazione con i Comuni della Provincia di Bologna, ha elaborato delle schede informative relative ai principali procedimenti gestiti dagli sportelli), i servizi on line, l'area Intranet, la modulistica (in quest'area è possibile scaricare la modulistica relativa ai procedimenti di Sportello Unico. E' possibile eseguire la ricerca su tre livelli:
 - **Tipologia:** tipo di atto che si intende presentare (esempio: autorizzazione all'apertura, dichiarazione di inizio attività);
 - **Settore di competenza:** settore a cui appartiene la modulistica che si intende presentare (esempio: per la modulistica relativa alla prevenzione incendi, digitare il settore sicurezza);
 - **Ente di appartenenza:** lo Sportello Unico del Comune presso il quale si vuole fare l'intervento. Se si sceglie solo l'Ente di appartenenza, sono disponibili tutti i procedimenti pubblicati riguardanti il Comune scelto).

La possibilità di accesso telematico da parte degli utenti prevede per ora solo una funzione informativa, non ancora l'attività di inoltro delle pratiche.

L'ente ha la possibilità di dematerializzazione dei documenti con scannerizzazione ma è pressoché inutilizzata a causa della difficoltà di dialogo informatico con gli enti esterni.

- Il ricorso e le modalità di utilizzo della conferenza di servizi: lo strumento della conferenza di servizi è utilizzato per progetti di particolare complessità (ad esempio per gestione telecomunicazioni, telefonia mobile e per l'Alta Velocità).
- Rapporto con gli enti esterni: è stato sottoscritto l'Accordo di programma per i Suap da parte del Comune e degli altri enti coinvolti nel procedimento unico (ARPA, AUSL, Comando dei Vigili del Fuoco, Ufficio Tecnico Bacino Reno, la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio, Prefettura-Ufficio Territoriale di Governo, Camera di Commercio di Bologna) al fine di garantire alle imprese tempi certi di conclusione delle pratiche, attraverso una scansione dei procedimenti in fasi temporalmente definite, grazie anche a una più efficiente rete telematica.
- Rapporto con associazioni di categoria: lo sportello unico dedica particolare attenzione ai rapporti continui con gli operatori mediante riunioni periodiche con associazioni di categoria con le quali si riunisce un Tavolo operativo di condivisione e confronto.

Non si riscontrano forme di dialogo strutturate con gli intermediari quali ad esempio gli ordini professionali e le agenzie.

- Utilizzo del DPR 447: il ricorso all'autocertificazione da parte degli utenti è poco utilizzato in questa realtà, la quasi totalità si avvale della procedura semplificata.
- Eventuali implementazioni da completare:
 - inoltro on-line da parte degli utenti per pratiche semplici;
 - sperimentazione di una nuova modalità di gestione delle conferenze di servizi realizzate on-line.

c. Il processo adottato per gestire il cambiamento

- *Gli ostacoli principali:*
 - culturali: l'utente preferisce non avvalersi dell'autocertificazione ed avere la certezza dei pareri e della conformità della propria richiesta attraverso la procedura semplificata;
 - normativi: dove è ancora presente la richiesta di autorizzazioni e nulla-osta e sia possibile realizzarlo sostituire con DIA e controlli successivi;
 - tecnologici: impossibilità di ricezione delle pratiche in via telematica;
 - organizzativi: difficoltà di dialogo telematico con gli enti esterni.
- *Le leve impiegate per la gestione del cambiamento:* l'Ufficio di Coordinamento SUAP, organizza annualmente corsi di formazione destinati a responsabili e tecnici SUAP, finalizzati da un lato ad un costante aggiornamento normativo, con docenti esperti o funzionari competenti in materie specifiche, dall'altro a fornire gli strumenti per un'analisi dell'efficienza interna, puntando ad innescare processi di miglioramento delle strutture, auspicando una "Razionalizzazione del servizio SUAP", tramite anche integrazione con altre funzioni di sportello.

15.2 IL COMUNE DI CORREGGIO

a. Presentazione dell'ente

- *Localizzazione:* Comune del centro-nord Italia situato nella Provincia di Reggio Emilia sede di importante distretto delle materie plastiche con elevato tasso di imprenditorialità (una impresa ogni 8 residenti).

- Numero abitanti residenti: 23.735
- Numero di imprese iscritte al registro della Camera di Commercio e attive al 31-12-2007: 2.752
- Dimensioni (numero dipendenti complessivi dello Sportello Unico per le imprese: 5 più un part time, di cui 1 addetto dedicato esclusivamente alle attività produttive e 4,5 addetti dedicati all'edilizia, di questi ultimi 2 tecnici che si dedicano sia alle attività produttive sia all'edilizia)
- Dati organizzativi essenziali: Lo Sportello Unico per le imprese del Comune di Correggio ha iniziato la sua attività nel 1999. E' stato istituito in forma associata con altri 6 Comuni del distretto comprendendo così un bacino di utenza di oltre 63.000 abitanti con un numero complessivo di 6.942 imprese. .

Per una scelta organizzativa orientata all'efficienza in un Comune di medio-piccole dimensioni, all'interno della stessa struttura e sotto un unico responsabile sono state accorpate l'edilizia privata, il commercio e le attività produttive.

La struttura di Correggio, oltre a svolgere le funzioni di front office (ricevimento pratiche) per le imprese del Comune di Correggio, svolge anche le attività di back office (avvio procedimento unico, rapporti con gli Enti, raccolta richieste integrazioni,...) per tutti e sette i Comuni Associati.

Ogni Comune associato ha quindi un referente di front office dello Sportello Unico in modo da favorire il decentramento del servizio su tutto il territorio.

- Numero pratiche gestite dallo Sportello Unico per le imprese: 316 è stato il totale delle pratiche presentate nel corso dell'anno, 213 il totale delle pratiche concluse

- Numero pratiche istruite annue con diniego finale: 3-4%
- Numero contenzioso annuo: assente
- Regime autorizzatorio per le attività ricettive:
 - Legge Regione Emilia Romagna 28 luglio 2004, N. 16
 - Deliberazione Giunta Regione Emilia Romagna N. 2149 del 2.11.2004
 - Determinazione Responsabile Regionale Servizio Turismo N. 17649 del 26.11.2004

L'esercizio dell'attività per le strutture alberghiere è subordinato ad autorizzazione.

L'esercizio dell'attività per le strutture extra-alberghiere è subordinato alla presentazione di una denuncia di inizio attività (DIA differita): l'attività può iniziare decorsi trenta giorni dalla presentazione della denuncia.

- Tempi medi di rilascio autorizzazioni: 67 giorni con variabilità tra i 50 giorni delle DIA (comprese edilizia) ed i 73 giorni dei permessi a costruire.
- Risultati di eventuali customer satisfaction: il Comune adotta un piano di Qualità Totale che prevede il monitoraggio continuo dei livelli di soddisfazione dei cittadini per tutti i servizi erogati.

Si riportano di seguito i risultati dell'indagine per la rilevazione della soddisfazione degli utenti in merito allo sportello polivalente. I questionari hanno avuto una distribuzione capillare tramite fax, e-mail o con interviste dirette a domicilio a tutte le principali aziende e tecnici professionisti operanti nel territorio dei Comuni associati.

L'esito dei questionari ha evidenziato un risultato molto buono con valori compresi tra il 6,70 e l'8,23 su un valore massimo esprimibile di 10, con un giudizio complessivo di 7,59.

Nella tabella seguente sono riportati i risultati maggiormente significativi espressi dai cittadini: si può notare come i giudizi più alti riguardino l'organizzazione dello Sportello Unico (disponibilità del personale, tempi di risposta, efficienza) mentre quelli più bassi si riferiscono alle procedure amministrative (dalla rigidità dell'iter alla trasparenza delle informazioni).

Tabella 9

Oggetto	Giudizio
Giudizio complessivo	7,59
Personale educato e gentile	8,23
Personale disponibile	7,67
Informazioni telefoniche efficienti e rapide	7,62
Personale competente	7,52
Fornisce indicazioni in modo equilibrato	7,35
Risponde in modo chiaro	7,33
Uffici ben organizzati	7,33
Fornisce informazioni in merito ad enti terzi	7,25
Uffici gradevoli	7,19
Tempi di risposta rapidi	7,05
Orari di apertura comodi	7,00
Modulistica chiara	6,79
Percorsi ben definiti	6,79
Procedure trasparenti	6,73

Interpreta in modo univoco la normativa	6,70
--	-------------

- Certificazione di qualità

Nel 2000 lo Sportello per la sua valenza di volano per lo sviluppo economico ha ritenuto opportuno realizzare il progetto di certificazione per l'ottenimento della ISO 9001:2000 con la finalità di assicurare agli utenti servizi con elevati standard qualitativi.

Lo Sportello Unico per le Imprese è stato tra i primi uffici con analoghe mansioni a dotarsi in Italia di un sistema di gestione per la Qualità.

Con questo progetto si è voluto procedere alla formazione di un percorso per la gestione del Sistema di Qualità che consente la verifica costante degli standard prestazionali delle varie fasi di lavoro e il monitoraggio dei risultati dell'attività dello Sportello.

Il Sistema di Gestione Qualità è stato improntato ad una forma di partecipazione "trasparente" che permette il coinvolgimento di tutti gli operatori che erogano il servizio e degli utenti che lo utilizzano. Una procedura del Sistema di gestione della Qualità prevede che ogni trimestre siano analizzati i dati quantitativi relativi alle pratiche "prodotte" e ogni sei mesi anche i dati qualitativi relativi ai tempi di "produzione".

Gli indicatori monitorati sono i seguenti:

- Numero pratiche presentate
- Numero pratiche concluse
- Numero di pratiche con una o più non conformità, intendendo come tipologie di non conformità le seguenti:
 - o documento/procedura errata o incompleta

- mancato inoltro nei tempi previsti dal front office
 - mancato rispetto dei tempi di conclusione dell'iter
 - mancato rispetto dei tempi per emissione atto di competenza
 - mancato rispetto dei tempi per emissione del parere
 - mancato rispetto dei tempi per richiesta di integrazioni
 - mancato controllo delle scadenze
 - mancanza di un documento nella richiesta
 - ritardo nella trasmissione al Suap di quanto di competenza
- Numero di richieste di parere inoltrate dallo Sportello Unico agli enti competenti
 - Numero di sospensioni richieste da ogni Ente
 - Tipologia dei procedimenti: numero di pratiche presentate allo Sportello Unico divise per tipologia e per Comune
 - Tempi medi di risposta dello SUAP (suddivisi per Comune e per mese, suddivisi per tipologia e per mese)
 - Tempi medi di risposta degli Enti
 - Presenza di progetti di semplificazione anche in raccordo agli obiettivi di mandato amministrativo

L'Amministrazione ha dimostrato nel corso degli anni di prestare particolare attenzione alla snellezza ed all'efficacia delle attività, mantenendo e migliorando continuamente la flessibilità e la capacità di risposta immediata ai continui cambiamenti del contesto e delle esigenze degli utenti.

La semplificazione del rapporto con i cittadini e le imprese è una priorità del mandato amministrativo dell'ente fin dal 2.000.

I parametri di eccellenza di questo Comune sono difficilmente riscontrabili in altre realtà.

- Sistemi informatici

Fino agli inizi degli anni Novanta l'intero sistema informativo era affidato ad un'unica ditta completamente in outsourcing, nell'ottica di minimizzare sia i costi sia il numero di fornitori.

Il contratto di servizio però, pur essendo omnicomprensivo portava il fornitore a non essere completamente al servizio del Comune ed a garantire un'assistenza limitata alle principali applicazioni.

Nel 2001 viene creato un Ced interno il cui obiettivo è riprendere il controllo sugli investimenti e riappropriarsi della gestione del budget.

Nel 2002, per effetto della valorizzazione delle risorse tecniche e delle competenze, della riduzione dei costi, del miglioramento del servizio, sei Comuni dell'Associazione Comuni Reggio Nord, hanno associato il servizio sistema informativo, trasformando il Ced in Centro Servizi Informativi Associato con il Comune di Correggio come capofila e sede del centro.

Due sono le dimensioni su cui il sistema essenzialmente lavora: assistenza ai Comuni consorziati e sviluppo e implementazione di nuovi progetti.

b. Le soluzioni di semplificazione adottate

- L'oggetto della semplificazione

- Il processo di lavorazione prima della semplificazione

L'utente si rivolgeva separatamente al Settore Attività Economiche, all'Ufficio Igiene Pubblica, all'Ufficio Tecnico, ai Vigili del Fuoco. Dopo la semplificazione: l'utente presenta la domanda, lo Sportello fa da

tramite tra il cittadino o l'impresa e gli enti che utilizzano nella quasi totalità dei casi la procedura semplificata.

- Le soluzioni adottate

E' stata adottata la formula della polivalenza tra il front office e il back office, ogni linea di attività (attività produttiva ed edilizia) si occupa sia del ricevimento degli utenti sia dell'attività istruttoria, attua un controllo delle richieste alla ricezione.

La modalità di accoglienza prevede una forma mista tra l'accesso libero previsto per un solo giorno alla settimana per un totale di 3,5 ore/settimana e l'accesso su appuntamento per un totale di 46 ore/settimana.

- Le fasi del procedimento per le strutture extra-alberghiere

Le principali fasi del procedimento sono di seguito riepilogate:

1. Ricezione comunicazione di inizio attività
2. Rilascio ricevuta comprovante la presentazione della denuncia
3. Protocollo della denuncia
4. Comunicazione di avvio di procedimento
5. Verifica completezza denuncia
6. Verifica del possesso dei requisiti soggettivi del conduttore (penale, antimafia) e oggettivi per i locali (destinazione d'uso e agibilità)
7. Sopralluogo ai fini della conferma dell'idoneità del fabbricato per l'esercizio dell'attività
8. Comunicazione esito sopralluogo alla Provincia
9. In caso di mancanza di presupposti e requisiti previsti dalla Legge: provvedimento di divieto prosecuzione attività

10. Non è previsto il rilascio di autorizzazione

- Gestione pratiche irricevibili

Dopo la presentazione allo sportello ed il caricamento nel sistema informatico si può dichiarare la pratica irregolare o incompleta, si contatta telefonicamente l'interessato e si chiede la regolarizzazione entro i 30 giorni successivi, in mancanza della documentazione richiesta si procede con l'archiviazione.

- Il supporto dell'innovazione tecnologica

E' previsto un sito dedicato al SUAP con informazioni sulla struttura (gli indirizzi, gli orari di apertura, i referenti), le normative, le statistiche (tempi medi di conclusione, percentuale esiti per anno), le pratiche (ricerca pratiche in istruttoria: viene dato l'accesso libero, con funzione informativa sugli aspetti generali, all'elenco delle pratiche in istruttoria e l'accesso riservato con codice personale per visualizzare lo stato di avanzamento), la modulistica, il notiziario (carta dei servizi, certificato di qualità ISO 9001, questionario per la soddisfazione dei clienti, il modulo per il rapporto di non conformità, i report annuali, informazioni aggiuntive sullo Sportello Unico e su particolari autorizzazioni).

Il richiedente ha possibilità di accesso telematico per scaricare modulistica e attingere informazioni compresa la possibilità di seguire l'iter della pratica.

Lo stato di avanzamento delle pratiche può essere infatti verificato direttamente dall'impresa richiedente per via telematica. L'impresa viene abilitata alla visualizzazione delle proprie pratiche attraverso l'utilizzo di una password che deve essere richiesta allo Sportello Unico. La password viene in seguito comunicata dal servizio Attività Produttive della Provincia direttamente all'impresa.

- *Il ricorso e le modalità di utilizzo della conferenza di servizi:* in questa realtà è la conferenza dei servizi è utilizzata in maniera diversa ed originale, viene sostituita da conferenze preventive informali, convocate su richiesta della parte interessata, per gli interventi più complessi, per realizzare l'incontro tra l'impresa, i progettisti e tutti gli enti coinvolti nel procedimento al fine di concordare tutti gli aspetti (dalla conformità edilizio-urbanistica, al rispetto delle norme igienico-sanitarie, ambientali e di prevenzione incendi) prima della presentazione della domanda
- *Gli output realizzati:* I principali output realizzati sono di seguito riportati:
 - La Carta dei Servizi, con la quale lo Sportello Unico si impegna a garantire la tempestività e l'efficienza delle prestazioni nonché la corrispondenza dei servizi a precisi standard di qualità. E' stato assunto l'impegno di erogare i servizi entro 50 giorni dalla presentazione delle richieste (per un aumento delle pratiche gestite non superiore al 20%), nel caso in cui non si riesca a rispettare i tempi previsti, viene informata l'impresa e si sollecita l'Ente ritardatario;
 - I report statistici, pubblicati su Internet e messi a disposizione presso la struttura di Correggio, riportanti i tempi medi di erogazione dei vari servizi, costantemente monitorati attraverso uno scadenziario e resi disponibili agli utenti;
 - La "Guida ai Servizi", disponibile presso i front office dei Comuni associati e pubblicata sul sito Internet dello Sportello Unico per le imprese, riportante le modalità di presentazione delle pratiche e ogni altra informazione utile (dagli orari, ai recapiti e alla legislazione di riferimento);

- I questionari di customer satisfaction sono disponibili presso i vari front office e pubblicati sul sito Internet. Lo Sportello Unico conduce indagini strutturate ogni 2 anni.

- Rapporto con gli enti esterni

E' stata stipulata un'intesa sperimentale firmata dalla Provincia di Reggio Emilia, i Comuni, l'Azienda USL, l'ARPA, i Vigili del Fuoco e la Regione Emilia-Romagna che prevede una semplificazione amministrativa per la realizzazione dello Sportello Unico con il dimezzamento dei tempi previsti dal regolamento di attuazione emanato con D.P.R. 447/98 modificato dal D.P.R. 440/00.

Per quanto riguarda i **tempi dello Sportello Unico:**

- verifica formale dell'istanza (se presentata al front-office di sua competenza) e trasmissione agli enti coinvolti nel procedimento entro 10 gg dal ricevimento;
- richiesta integrazioni o modifiche progettuali entro 30 gg dal ricevimento.

Per quanto riguarda **AUSL, ARPA, Comune ed eventuali altri enti:**

- richiesta di eventuali integrazioni entro 15 gg dal ricevimento dell'istanza. La richiesta di integrazione comporta la sospensione del procedimento da parte dello Sportello Unico una sola volta per tutti gli Enti. L'iter della pratica riprenderà dalla data di presentazione delle integrazioni allo Sportello Unico.
- emissione atto di competenza entro 60 gg dal ricevimento.

- Dialogo con intermediari

Non si riscontrano forme di dialogo strutturate con gli intermediari quali ad esempio gli ordini professionali e le agenzie.

Si è lavorato molto invece con i singoli con iniziative di presentazione e coinvolgimento, viene mantenuto un contatto continuo via posta elettronica per comunicazioni di variazioni di procedure informatiche, modulistica, allegati, ecc..

- Utilizzo del DPR 447

Il ricorso all'autocertificazione da parte degli utenti è poco utilizzato in questa realtà, la quasi totalità si avvale della procedura semplificata.

- Ulteriori sviluppi

L'utilizzo della firma digitale renderà possibile l'inoltro delle pratiche in via telematica.

c. Il processo adottato per gestire il cambiamento

- Le figure chiave per l'avvio del percorso: come in ogni esperienza di cambiamento l'input alla trasformazione è stato dato dalla modifica ai vertici amministrativi con l'ingresso nel 1992 di un nuovo Sindaco, conoscitore delle potenzialità dell'imprenditorialità privata e di una nuova Giunta comunale che hanno voluto fortemente l'innovazione delle procedure ed il rinnovamento degli uffici comunali

Il percorso di cambiamento è stato condotto dal Direttore Generale che ha espresso una grande leadership.

L'integrazione e l'armonia forte e riconoscibile senza dubbi tra il Sindaco ed il Direttore Generale sono stati fattori determinanti per il successo del cambiamento realizzato a Correggio.

A cascata hanno avuto un ruolo importante i Dirigenti, tutti a contratto a tempo, giovani e molto motivati che hanno costituito un team omogeneo di grande valore.

- La sequenza del percorso: si è continuato a perseguire l'obiettivo di adottare politiche di sostegno all'accrescimento dello sviluppo economico unito al potenziamento dei servizi pubblici

La revisione delle strutture, la semplificazione amministrativa, la riduzione dei tempi di risposta e la responsabilizzazione diffusa sono diventati elementi prioritari realizzati attraverso programmi di lungo respiro, i cui risultati sono stati visibili solo ad alcuni anni di distanza (es. incidenza dei costi del personale attorno al 20%, rapporto tra prelievo fiscale locale e investimenti 1:4, ecc...).

La prima decisione di innovazione nel reclutamento del personale viene presa nel 1992 con l'assunzione della Responsabile del Settore Programmazione finanziaria con un contratto di dirigente a termine di diritto privato, al termine di una procedura di selezione sperimentata per la prima volta in Comune a Correggio, avvalendosi di una società specializzata nella ricerca e selezione del personale.

Al tradizionale strumento del concorso pubblico e dell'assunzione a tempo indeterminato viene preferita una modalità di selezione tipica del mondo aziendale con durata definita, il cui rinnovo è legato al raggiungimento dei risultati attesi individuati dall'Amministrazione comunale.

Il percorso di cambiamento è stato sostenuto con un coerente adeguamento dei vertici istituzionali dell'Ente: al nuovo dirigente vengono affidate le funzioni di coordinamento dei settori dirigenziali che fino ad allora erano assegnate al Segretario generale.

A questo è seguita una riprogettazione complessiva della struttura organizzativa che dal tradizionale modello gerarchico funzionale si è trasformata in un vero e proprio modello holding con realtà autonome in logica di processo tra le quali l'Istituzione per i servizi alla persona e alla famiglia, l'azienda per la progettazione e realizzazione opere pubbliche, il Consorzio per i servizi sociali.

A questo intervento di snellimento della struttura è seguito un intervento di organizzazione a rete sul territorio che ha visto l'integrazione di altri 5 Comuni con la gestione associata dei servizi (personale, sistema informativo, polizia municipale, ufficio tecnico e altri).

Parallelamente si è sviluppato il piano qualità totale che ha visto il coinvolgimento delle persone nel miglioramento continuo per adeguare i servizi ai bisogni dei cittadini, regolarmente monitorati per tutti i servizi a frequenza biennale.

Forte attenzione è stata data alla motivazione delle persone seguita con interventi di rilevazione, misura e intervento per la people satisfaction (anch'essa misurata con regolarità)

Un forte intervento di empowerment ha sostenuto il cambiamento, nel quale alle persone sono state offerte opportunità di crescita e sviluppo accompagnate da interventi formativi estesi.

Il sistema premiante di natura meritocratica ha sostenuto il cambiamento.

L'ente ha adottato il modello di eccellenza EFQM per seguire il cambiamento in maniera coerente e globale su tutte le leve che determinano il successo, in questo modo tutte le azioni sono guidate da un'autovalutazione effettuata dai Dirigenti e dalle Posizioni Organizzative. .

- *Le condizioni che hanno facilitato il cambiamento:* per quel che riguarda il ruolo del personale si è attuato un lungo processo di ricostruzione dei ruoli alla base, per cui il servizio per l'utente non viene prodotto all'interno di una funzione ma attraverso i processi organizzativi

Il lavoro per processi richiede che tutte le persone che operano su uno specifico prodotto/servizio facciano riferimento ad obiettivi e a

responsabilità condivise, facendo parte di una stessa unità organizzativa.

Le logiche di processo hanno favorito la diffusione del lavoro di gruppo, che si svolge in forma organizzata come "team autonomi" e come "gruppi di miglioramento".

Il team autonomo è costituito da un piccolo gruppo di persone al quale sono delegate responsabilità e autorità per gestire un processo.

I gruppi di miglioramento sono costituiti da un numero ristretto di professionalità e specializzazioni differenti, a cui viene assegnato un obiettivo di miglioramento importante, sono generalmente 4-8 persone, che per la loro adesione si vedono riconoscere un incentivo economico attraverso il sistema meritocratico.

Le persone sono state sollecitate a riportare soluzioni di miglioramento e suggerimenti per ridurre tempi, costi e migliorare la qualità.

Altra variabile importante è stata la gestione del sistema premiante in maniera meritocratica che ha permesso alle persone che desideravano assumersi maggiori responsabilità di poterlo fare; la forbice retributiva è stata particolarmente accentuata. Il 60% delle somme accantonate per il fondo viene ad incentivi di merito (e non a pioggia), il restante 40% viene impiegato con una distribuzione programmata

Il sistema di valutazione di posizioni e prestazioni è stato utilizzato in maniera coerente ed originale.

La leadership dei vertici dell'Amministrazione e della struttura funzionale (DGE e dirigenti) ha giocato anch'essa un ruolo importante.

L'utilizzo esteso dei contratti a termine ha generato impegno diffuso e tensione verso i risultati.

- *Risorse dedicate per la semplificazione ed il cambiamento:* l'ente ha dedicato notevoli risorse a sostegno del cambiamento avvalendosi di primari consulenti in team di management ed innovazione organizzativa e giocando molto la leva della formazione. Ogni anno i responsabili partecipano a programmi formativi particolarmente efficaci e mirati
- *Gli enti e attori (anche esterni) coinvolti:* sono stati impiegati consulenti di direzione, sono stati realizzati team di brainstorming costituiti da personalità diverse (Amministratori di altri Comuni, esperti di pianificazione, consulenti di management, comunicativi e altri) per individuare e sollecitare progettualità e innovazione, sono stati coinvolti auditors del modello EFQM per la valutazione del sistema organizzativo.
- *Le leve impiegate per la gestione del cambiamento:* per raggiungere il risultato dell'eccellenza del servizio, il Comune di Correggio ha puntato molto sull'aspetto della formazione del personale attraverso specifiche attività formative e corsi di aggiornamento volti ad orientare tutti gli addetti verso la qualità ed il riconoscimento dell'importanza del cittadino.

L'impegno e la capacità realizzativa sono valutati e incentivati: le persone non sono vincolate da una rigida catena gerarchica ma si sentono libere di apportare i propri suggerimenti ed attivarsi personalmente per migliorare il proprio ambiente di lavoro e partecipare ai progetti ritenuti più interessanti.

Sotto l'aspetto della comunicazione il Comune ha lavorato molto sia all'interno sia all'esterno per dare rilievo alla nuova struttura tramite presentazione dello Sportello Unico sul giornale del Comune, realizzazione e diffusione di un depliant informativo, cerimonia di inaugurazione della struttura.

Le persone hanno sentito che stavano costruendo qualcosa di importante; particolarmente apprezzato è stato il fatto che molte altre Amministrazioni (con intere delegazioni sono andate e tuttora continuano ad andare a visitare l'ente per capire il loro modello organizzativo) le ha prese come riferimento e questo ha generato spirito di appartenenza e gratificazione.

- Apprendimenti dall'esperienza: Il messaggio più importante che emerge dall'analisi di questa realtà eccellente è che il cambiamento si può fare e lo si può fare anche nel contesto attuale. I margini di miglioramento ci sono e sono anche importanti occorre che ci sia coerenza ai diversi livelli e leadership credibili a sostegno del cambiamento.

15.3 IL COMUNE DI RIMINI

a. Presentazione dell'ente

- Localizzazione: Comune del centro Italia con posizione costiera
- Numero abitanti residenti: 138.471
- Numero di imprese iscritte al registro della Camera di Commercio e attive al 18-1-2008: 15.006
- Dimensioni organizzative: lo Sportello Unico per le Attività Produttive è costituito da 19 dipendenti complessivi, di cui 4 tecnici.
- Dati organizzativi essenziali: si è mantenuta la distinzione tra Sportello attività produttive e Sportello edilizia pur pensando alla collocazione di entrambi nello stesso isolato. Lo Sportello Unico per le imprese è caratterizzato dalla suddivisione in 2 aree, 1 tecnica che si occupa degli stabilimenti produttivi e della telefonia ed 1 commerciale.
- Numero pratiche annue gestite dallo SUAP: 1989, di cui 560 autorizzazioni e 1.429 DIA.
- Numero pratiche istruite annue con diniego finale: circa 10, in genere per mancanza dei requisiti igienico-sanitari o mancanza del certificato prevenzione incendi
- Numero contenzioso annuo: 7-8
- Regime autorizzatorio per le attività ricettive:
 - Legge Regione Emilia Romagna 28 luglio 2004, N. 16
 - Deliberazione Giunta Regione Emilia Romagna N. 2149 del 2.11.2004
 - Determinazione Responsabile Regionale Servizio Turismo N. 17649 del 26.11.2004

L'esercizio dell'attività per le strutture alberghiere è subordinato ad autorizzazione.

L'esercizio dell'attività per le strutture extra-alberghiere è subordinato alla presentazione di una denuncia di inizio attività (DIA differita): l'attività può iniziare decorsi trenta giorni dalla presentazione della denuncia.

- Tempi medi di rilascio autorizzazioni: 4-5 giorni per pratiche di esercizi di vicinato (viene utilizzato un modello ministeriale), 30 giorni per le DIA, 5-6 mesi per gli insediamenti produttivi con autorizzazioni a costruire e relative acquisizioni dei pareri degli enti esterni.
- Presenza di progetti di semplificazione anche in raccordo agli obiettivi di mandato amministrativo: in seguito alla realizzazione del SUAP e al raggiungimento di una situazione abbastanza consolidata non sono stati avviati altri progetti di semplificazione.
- Sistemi informatici: il sito web dello Sportello utilizza dei filtri successivi per indirizzare l'utente verso la tipologia di domanda specifica in funzione delle esigenze: si chiede in sequenza di selezionare la tipologia di attività, la prima chiave di ricerca tra un elenco di richieste possibili, la seconda chiave di ricerca, e così via fino a visualizzare un certo modulo in base alle chiavi di classificazione selezionate che vengono riepilogate. Viene data la possibilità di scegliere se visualizzare l'anteprima del modulo di richiesta oppure scaricare il modulo

. b. Le soluzioni di semplificazione adottate

- L'oggetto della semplificazione

- Il processo di lavorazione prima della semplificazione: l'utente si rivolgeva separatamente al Settore Attività Economiche, all'Ufficio Igiene Pubblica, all'Ufficio Tecnico, ai Vigili del Fuoco.

Dopo la semplificazione: l'utente presenta la domanda, lo Sportello fa da tramite tra il cittadino e gli enti, si utilizza la procedura semplificata per chi desidera avvalersene.

Gli orari di apertura al pubblico sono di 12 ore/settimana, è prevista una forma di ricevimento mista parte con accesso libero e parte su appuntamento.

- Le soluzioni adottate: è stata adottata la formula della polivalenza tra il front office e il back office, ogni area (sia tecnica che commerciale) si occupa sia del ricevimento degli utenti sia dell'attività istruttoria ed attua un controllo delle richieste alla ricezione.

Si effettua un controllo del 5% di pratiche con autocertificazione ogni 15 giorni.

- Variabili normative e regolamentari sulle quali si è intervenuti: la legge regionale prevede DIA per le strutture ricettive extra-alberghiere, anche le autorizzazioni sanitarie sono sostituite da semplici DIA.

Si sta attuando un progressivo "declassamento del livello dei procedimenti".

- Gestione pratiche irricevibili: nei 20 giorni decorrenti dalla presentazione lo sportello può dichiarare la pratica irregolare o incompleta, entro i successivi 30 giorni si chiede la regolarizzazione, in mancanza della documentazione richiesta si procede con l'archiviazione

- *Il supporto dell'innovazione tecnologica:* è previsto un sito dedicato al SUAP con informazioni sulla struttura (gli indirizzi, gli orari di apertura, i referenti), la modulistica, il "libro della trasparenza" con a disposizione il regolamento del SUAP, circolari, ordinanze, note dirigenziali, regolamenti.

Il richiedente ha possibilità di accesso telematico per scaricare modulistica e attingere informazioni.

L'ente ha la possibilità di dematerializzazione dei documenti con scannerizzazione ma l'utilizzo è limitato dalla mancanza di dialogo con i protocolli degli enti esterni.

- *Il ricorso e le modalità di utilizzo della conferenza di servizi:* la conferenza di servizi è utilizzata dall'area tecnica nei casi di progetti di particolare complessità ad es. per autorizzazioni a costruire centri commerciali, prevede la partecipazione di Comune, Provincia e Regione. Il parere della Regione va acquisito ma l'eventuale parere negativo non è vincolante. I tempi di delibera sono di circa 4 mesi.
- *Rapporto con gli enti esterni:* è stata siglata una convenzione con l'ufficio igiene dell'Asl per garantire tempi di risposta di 45 giorni. E' invece per il momento assente un accordo con i Vigili del Fuoco i cui tempi di risposta sono anche di 120 giorni
- *Rapporto con associazioni di categoria:* lo sportello unico dedica particolare attenzione ai rapporti continui con gli operatori mediante riunioni periodiche con associazioni di categoria ora con periodicità mensile (quindicinali in fase di realizzazione dello Sportello unico) con AIA, Confesercenti, Confcommercio, CNA, Confartigianato (si comunicano variazioni di procedure informatiche, modulistica, allegati, ecc.).

Non si riscontrano forme di dialogo strutturate con gli intermediari quali ad esempio gli ordini professionali e le agenzie.

- Eventuali implementazioni da completare: tra gli altri obiettivi del Comune c'è la volontà di rendere disponibili ulteriori servizi al cittadino attraverso un aumento del livello di gestione informatica delle procedure, molte delle quali potranno giungere ad una conclusione con un provvedimento mediante un atto integralmente telematico, provvisto di firma digitale e trasmesso via Web.

A vantaggio della trasparenza dell'azione amministrativa assumerà una particolare rilevanza il servizio che consentirà l'accesso da parte dell'utente a tutti i procedimenti in corso, rendendone così visibile l'iter di definizione e lo stato di avanzamento.

c. Il processo adottato per gestire il cambiamento

- La sequenza del percorso: il modello organizzativo adottato è stato studiato sulla base della rilevazione di tutti i procedimenti amministrativi esistenti all'interno del Comune e coinvolgendo attivamente le altre amministrazioni ed associazioni di categoria; in questo modo è stato possibile individuare obiettivi chiari e realizzabili in tempi brevi

1. Semplificare la gestione amministrativa e coordinare le attività dei diversi Enti Pubblici coinvolti:

- a) ricezione di tutte le istanze per l'attivazione, la trasformazione o la cessazione di imprese, nonché le richieste di attivazione della conferenza di servizi;
- b) attivazione di rapporti con altri uffici interni al Comune e con le altre organizzazioni che intervengono obbligatoriamente nel procedimento amministrativo, attraverso anche la standardizzazione delle procedure;

- c) ricevimento dei pareri ed autorizzazioni richiesti per la emissione del provvedimento finale, nei termini temporali richiesti dalla legge.

2. Informare sul quadro normativo – economico - territoriale e promuovere l'immagine del territorio:

- a) rendere facilmente reperibili agli interessati le informazioni relative all'assetto territoriale (piani urbanistici, vincoli ambientali, norme regionali, ecc;) e alle opportunità sul territorio (piani di sviluppo delle infrastrutture, finanziamenti, ecc.); offrire la modulistica necessaria per ogni tipologia di richiesta da avanzare;
- b) accesso veloce e gratuito alle informazioni;
- c) ricevimento dei pareri ed autorizzazioni richiesti per la emissione del provvedimento finale, nei termini temporali richiesti dalla legge.

3. Supportare le imprese in tutte le fasi rilevanti dei procedimenti amministrativi: attivazione di un sistema di posta elettronica per offrire risposte in tempo celere su quesiti e domande di carattere generale posti dagli utenti dello sportello.

- *Gli ostacoli principali:*
 - normativi: dove è ancora presente la richiesta di autorizzazioni e nulla-osta e sia possibile farlo, sostituire con DIA e controlli successivi;
 - tecnologici: impossibilità di ricezione delle pratiche in via telematica;
 - organizzativi: difficoltà di dialogo telematico con gli enti esterni, mancanza di uniformità di protocollo con l'Asl.

15.4 IL COMUNE DI TORINO

a. *Presentazione dell'ente*

- Localizzazione: Comune dell'Italia nord-occidentale

- Numero abitanti residenti: 905.209

- Numero di imprese iscritte al registro della Camera di Commercio e attive al 31-12-2007: 113.632

- Dimensioni: numero dipendenti complessivi: 6, di cui 2,5 dedicati alle attività ricettive

- Dati organizzativi essenziali: la gestione delle autorizzazioni relative alle strutture ricettive fanno capo alla Divisione Commercio (Settore Polizia Amministrativa, Sanità, Contenzioso). Allo stato attuale le competenze non sono ancora state trasmesse allo Sportello Unico Attività produttive.

- Numero autorizzazioni annue: 54 autorizzazioni attività ricettive di cui 11 è il numero delle DIA relative alle attività ricettive.

- Numero pratiche istruite annue con diniego finale: 1

- Numero contenzioso annuo: assente

- Regime autorizzatorio:
 - Legge regionale 13 marzo 2000, n. 20
 - Integrazione della legge regionale 15 aprile 1985, n. 31 e modifica della legge regionale 8 luglio 1999, n. 18

L'esercizio dell'attività sia per le strutture alberghiere che per quelle extra-alberghiere è subordinato ad autorizzazione.

La normativa prevede per i Bed&Breakfast la presentazione di una denuncia di inizio attività (DIA differita): l'attività può iniziare decorsi trenta giorni dalla presentazione della denuncia.

- Tempi medi di rilascio autorizzazioni: 30 giorni per le richieste che necessitano di autorizzazione sanitaria.
- Sistemi informatici: viene utilizzato un applicativo realizzato dal CSI Piemonte.

b. Le soluzioni di semplificazione adottate

- L'oggetto della semplificazione:
 - Il processo di lavorazione attuale prevede: orari di apertura al pubblico 12 ore/settimana. La forma di ricevimento è mista parte in accesso libero e parte su appuntamento.
 - Le soluzioni adottate:
 - o polivalenza tra il front line e il back office, ogni ufficio si occupa sia del ricevimento degli utenti sia dell'attività istruttoria, attuando un controllo delle richieste alla ricezione;
 - o la modulistica è predisposta in modo tale da favorire l'autocertificazione;
 - o viene effettuato il sorteggio di tre giorni al mese nei quali si effettua il controllo delle pratiche con autocertificazione.
 - Gestione pratiche irricevibili

Dopo la presentazione allo sportello ed il caricamento nel sistema informatico si può dichiarare la pratica irregolare o incompleta, si

chiede la regolarizzazione entro i 30 giorni successivi, in mancanza della documentazione richiesta si procede con l'archiviazione.

- *Il supporto dell'innovazione tecnologica:* per quanto riguarda le autorizzazioni per le attività ricettive il richiedente ha possibilità di accesso telematico tramite il portale dello "Sportello imprese e sviluppo locale" per scaricare modulistica e attingere informazioni. Il portale prevede la suddivisione nelle seguenti aree tematiche:
 - creare l'impresa: aprire nuove attività (in questa parte del sito lo Sportello Imprese offre un primo supporto agli operatori economici interessati all'avvio di attività imprenditoriali nella città di Torino, sono indicati i percorsi di orientamento ed i possibili finanziamenti. Sono state prese in considerazione alcune tipologie di attività economiche maggiormente rappresentative: commercio, artigianato, turistico-ricettivo, urbanistica-edilizia). Cooperazione sociale (il Servizio Microimprese dello Sportello Unico è partner di due Progetti Equal con il mondo della Cooperazione che studiano nuove forme di Economia Sociale da sviluppare nel Territorio torinese e nella sua Provincia). Lavoro atipico (chi si trova in una condizione contrattuale di lavoro non dipendente o riceve offerte di sottoscrizione di questa natura trova in questa sezione le informazioni essenziali per una scelta ragionata tra le varie possibilità che il nuovo mercato del lavoro prevede).

In particolare, può consultare il "Manuale del Lavoro non dipendente" che viene costantemente aggiornato, consultare alcune ricerche realizzate a Torino e a livello nazionale su questi temi, iscriversi alla rivista Informatipico che periodicamente tratta in forma monografica alcune questioni relative a questo settore, verificare compilando un apposito format quanto si guadagna effettivamente con la sottoscrizione di un contratto di lavoro non dipendente.

- autorizzare l'impresa: documenti e moduli (sono disponibili informazioni sulla documentazione richiesta e la modulistica), normativa (sono indicati i principali riferimenti normativi nazionali, regionali ed i regolamenti comunali) e pratiche avviate (è possibile la consultazione delle pratiche presentate allo Sportello Unico del Comune attraverso il collegamento alla rete unitaria della Pubblica Amministrazione con il sito dello Sportello Unico Regione Piemonte);
- sostenere l'impresa: sono segnalati i finanziamenti diretti ed altri finanziamenti;
- localizzare l'impresa: attraverso un collegamento al sito dello Sportello Unico Regione Piemonte viene visualizzata la banca dati delle opportunità di localizzazione è stata creata al fine di favorire la promozione delle aree produttive edificabili presenti sul territorio piemontese. Il servizio offerto permette di effettuare ricerche sul territorio piemontese individuando le aree edificabili, quelle urbanizzate o di prevedibile prossima urbanizzazione, ordinandole per:
 - provincia
 - Comune
 - denominazione intervento
- la città per lo sviluppo: le politiche europee per lo sviluppo, i parchi tecnologici, gli attori dello sviluppo, gli eventi e le politiche territoriali;
- chiedi allo sportello: questa sezione prevede un modulo da compilare con i dati personali, informazioni generali, indicazione del tipo di richiesta ed oggetto della richiesta.

E' inoltre prevista un'area con l'elenco dei contatti, dei link utili, del glossario (con spiegazioni, indicazioni ed approfondimenti sui termini

più utilizzati) newsletter, faq (suddivise per attività commerciali, artigianali, di servizio, alberghiere, edilizie e finanziamenti).

Il sito web utilizza un percorso di orientamento con dei filtri successivi per assistere l'utente nella auto-verifica dei requisiti e indirizzarlo verso la tipologia di domanda specifica in funzione delle esigenze.

L'ente ha la possibilità di dematerializzazione dei documenti con scannerizzazione ma l'utilizzo è limitato dalla mancanza di dialogo con i protocolli degli enti esterni

- *Gli output realizzati:* sono stati realizzati e pubblicati opuscoli informativi contenenti le indicazioni sulle modalità di accesso alla struttura e le risposte alle domande frequenti.

L'ente sta realizzando la carta dei servizi per dare pubblicità agli impegni che esso assume nei confronti degli utenti.

- *Rapporto con associazioni di categoria:* è stato sottoscritto nel 2003 un protocollo di intesa con le Associazioni di categoria.

La Divisione Commercio pubblica periodicamente una newsletter contenente le novità di pubblico interesse del settore. E' possibile effettuare l'iscrizione per ricevere periodicamente la newsletter e consultarne l'archivio attraverso il motore di ricerca.

Oggetto della newsletter sono: notizie brevi, links e documenti utili, informazioni dalle amministrazioni. Ogni notizia rinvia a un indirizzo web per gli approfondimenti.

E' predisposto inoltre un forum che raccoglie i messaggi riguardanti un certo argomento. All'interno di ciascun forum si sviluppano dibattiti composti da più messaggi. Ogni utente può leggere gli interventi delle altre persone e, nel rispetto delle regole del gruppo, può partecipare al dibattito in corso aggiungendo il suo messaggio in risposta ad un intervento già presente. In alternativa, può proporre uno spunto di

discussione inserendo un nuovo argomento, che potrà dar vita ad un nuovo dibattito con altri utenti.

- Utilizzo del DPR 447: si riscontra il ricorso all'autocertificazione nel 100% dei casi consentiti dalla normativa.
- Eventuali implementazioni da completare: obiettivo prioritario è la realizzazione di un punto di accoglienza/sportello informativo unico per tutto il settore del Commercio

c. Il processo adottato per gestire il cambiamento

- Le figure chiave per l'avvio del percorso: il ruolo di "agente del cambiamento" è ricoperto dai Dirigenti e dai Responsabili di struttura i quali con grande determinazione stanno coinvolgendo i loro collaboratori nella semplificazione e nel cambiamento in atto.

L'Organizzazione ha il compito di intervenire per mappare e semplificare i processi, per dimensionare le risorse necessarie e per definire le migliori condizioni logistiche ed operative sia per il cittadino sia per gli operatori.

- Gli attori esterni coinvolti: sul fronte esterno grande attenzione viene rivolta alla comunicazione continuativa con le imprese (tramite le loro Associazioni di categoria) ed i professionisti per coinvolgerli nella fruizione del nuovo sistema di erogazione dei servizi e per mantenere un dialogo attivo tramite newsletter e forum sugli argomenti e novità di interesse

La diffusione di informazioni corrette, aggiornate ed esaustive persegue tra l'altro l'obiettivo finale di evitare che in accoglienza le pratiche siano incomplete e quindi da fermare.

- Gli ostacoli principali:

- normativi: permane la opportunità di estendere la semplificazione normativa prevista per le strutture ricettive di Bed&Breakfast (da differita) a tutte le strutture ricettive extra-alberghiere ed eventualmente anche a quelle alberghiere;
- tecnologici: impossibilità di ricezione delle pratiche in via telematica per mancanza dell'utilizzo effettivo della firma digitale e difficoltà di dialogo telematico con gli enti esterni.

15.5 IL COMUNE DI VENEZIA

a. *Presentazione dell'ente*

- Localizzazione: Comune situato nell'Italia nord-orientale
- Numero abitanti residenti: 268.736 (di cui circa 93.000 nella città storica e le isole)
- Numero di imprese iscritte al registro della Camera di Commercio e attive: 21.109
- Dimensioni: numero dipendenti complessivi dello Sportello Unico Attività Produttive (per quanto riguarda la struttura di Venezia centro storico ed isole) 30, sul totale è prevista la presenza di 12 tecnici
- Dati organizzativi essenziali:

Il Comune di Venezia ha attivato lo Sportello Unico per le Attività Produttive dal 3.3.2003. Sono state realizzate due strutture distinte, una per Venezia centro storico ed isole ed una per Mestre.

Il SUAP si occupa delle attività economiche insediate nel territorio del Comune di Venezia ed è competente sugli interventi relativi ad interi edifici quando vi sia la compresenza di unità residenziali e di unità a destinazione d'uso economico.

Si è mantenuta la distinzione tra front line e back office:

- il front line fornisce orientamento e informazione, consente all'imprenditore di ottenere preventivamente, anche via internet, tutte le informazioni inerenti la sua pratica. Attraverso questo sistema l'imprenditore potrà sapere quali sono le autorizzazioni o gli assenti che dovrà richiedere ed ottenere per soddisfare le proprie specifiche esigenze e predisporre la relativa istanza. Per ciascuna combinazione fornisce all'imprenditore le informazioni relative a:
 - o ente ed aziende di riferimento (attualmente il sistema gestisce i procedimenti di Comune di Venezia, Provincia di Venezia, ULSS, Vigili del Fuoco, Consorzio Dese-Sile, Consorzio Medio Brenta, Autorità Portuale, ISPESL, Magistrato alle Acque, Vesta, Ferrovie dello Stato, Sovrintendenza per i Beni Storici Artistici Ambientali, Architettonici e del Paesaggio)
 - o procedimenti
 - o moduli
 - o allegati
 - o oneri
 - o norme di riferimento
- il back office gestisce la pratica utilizzando sofisticate procedure elettroniche, che consentono tra l'altro, di conoscerne, momento per momento, lo stato d'avanzamento (funzione di tracking).
- Numero pratiche istruite annue con diniego finale: circa 30% delle autorizzazioni extra-alberghiere
- Numero contenzioso annuo: per quel che concerne le strutture ricettive si rileva un 4-5% di contenzioso relativo alla dichiarazione della tipologia di attività

- Regime autorizzatorio:
 - L.R. 04/11/2002 n. 33 Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo
 - L.1983 n. 217 Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica
 - L. 2001 n.135 Riforma della legislazione nazionale del turismo
 - D.L. 14/03/2005 n. 35 Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale.

L'esercizio dell'attività per le strutture ricettive alberghiere è subordinato all'ottenimento dell'autorizzazione nei tempi massimi previsti dalla legge di 60 giorni.

Per le strutture ricettive extra-alberghiere è sufficiente la presentazione di una denuncia di inizio attività: l'attività può iniziare anche immediatamente dalla presentazione della denuncia.

- Tempi medi di rilascio autorizzazioni: nei casi in cui sia richiesto il nulla-osta igienico sanitario da 30 a 40-45 giorni, se è richiesto il parere della Commissione di salvaguardia altri 120 giorni
- Risultati di eventuali customer satisfaction: sono state effettuate 2 indagini, la prima a 3 mesi dalla realizzazione dello Sportello Unico è stata rivolta alle imprese, agli ordini professionali ed ai cittadini ha attribuito ai servizi offerti dallo Sportello un giudizio di 6,8 su 10
- Eventuali certificazioni: è in corso di ottenimento la certificazione ISO 9001:2000
- Presenza di progetti di semplificazione anche in raccordo agli obiettivi di mandato amministrativo: particolarmente sentita è l'esigenza di fornire una rapida risposta alle richieste degli utenti, è stato proposto l'obiettivo di riduzione del 5% dei tempi intercorrenti tra la data di protocollo e l'inizio dell'attività di istruttoria delle pratiche.

- Sistemi informatici: il Comune di Venezia, in attuazione del piano d'azione per l'e-government, ha messo on line un portafoglio di servizi interattivi/transattivi volti a consentire a cittadini, professionisti e imprese un accesso più facile ai servizi comunali, mediante l'utilizzo di internet. Il progetto, di ampia portata e durata pluriennale, punta a semplificare i rapporti fra Comune ed utenti, consentendo l'effettuazione di transazioni on line, come pagamenti e visura di pratiche. A questa prima fase di avvio seguirà l'attivazione di ulteriori servizi, con la prospettiva di costruire un canale preferenziale nei rapporti con tutti i soggetti che interagiscono con il Comune.

Il progetto è realizzato da Venis S.p.A., società convenzionata con il Comune per la gestione dei sistemi informativi, in collaborazione con Insiel, E-TREE, Oracle, Sun Microsystems, Engineering - Ingegneria informatica, GCS S.p.a. e Wego.

Il progetto è coordinato dall'Ufficio Sistemi Informativi del Comune di Venezia.

All'interno del portale del Comune di Venezia è disponibile il sito web dello Sportello Unico Attività Produttive che utilizza dei filtri successivi per indirizzare l'utente verso la tipologia di domanda specifica in funzione delle esigenze e consente tramite l'accesso telematico la rintracciabilità della pratica sia da parte degli operatori dello Sportello che da parte dell'utente interessato tramite l'inserimento dei propri dati, si può seguire lo stato di avanzamento dell'istruttoria da parte dello Sportello e dei pareri degli enti esterni.

b. Le soluzioni di semplificazione adottate

- L'oggetto della semplificazione:

- Il processo di lavorazione prima della semplificazione: l'utente si rivolgeva separatamente all'Ufficio del Commercio, che verificava l'aspetto amministrativo, poi all'Ufficio Igiene Pubblica, all'Ufficio Tecnico, ai Vigili del Fuoco. Dopo la semplificazione: l'utente presenta la domanda, lo Sportello fa da tramite tra il cittadino e gli enti, si utilizza la procedura semplificata per chi desidera avvalersene.

Le ore di apertura al pubblico dell'ufficio protocollo sono di 19 ore/settimana, le ore di apertura dello Sportello Unico per informazioni sono di 5 ore/settimana, per il rilascio atti di 9 ore/settimana, si impiega una forma di ricevimento mista, sia con accesso libero che su appuntamento con presenza di tecnico, se opportuno per il caso specifico.

- Le soluzioni adottate: si effettua un controllo delle richieste alla ricezione per accertarsi che la pratica sia completa di tutti gli allegati previsti dalla legge.
- Variabili normative e regolamentari sulle quali si è intervenuti: dove è stato possibile si è realizzato un "declassamento del livello dei procedimenti", le autorizzazioni sono state sostituite da DIA e le DIA da semplici comunicazioni..

Gestione pratiche irricevibili: se la pratica viene dichiarata irricevibile entro 30 giorni dalla presentazione allo Sportello si procede alla rimozione degli effetti, dopo 30 giorni si procede con la revoca/annullamento del procedimento.

- Il supporto dell'innovazione tecnologica: è prevista la possibilità di accesso telematico per ora solo con funzione informativa con disponibilità della modulistica da scaricare. Attraverso questo servizio che è in fase di definizione è possibile, rispondendo alle domande che il sistema pone in successione, costruire e compilare la domanda, comunicazione o D.I.A. per soddisfare le specifiche esigenze (avviare una nuova impresa,

realizzare ampliare o modificare gli edifici nei quali svolgere l'attività, ecc.). Al termine di questa procedura, l'impresa ha a disposizione tutte le informazioni indispensabili.

- Le procedure da attivare, i tempi di evasione ed i riferimenti normativi:
 - gli Enti Pubblici competenti sui diversi procedimenti attivati;
 - la possibilità di ottenere on-line la modulistica;
 - la documentazione da produrre per avviare il procedimento;
 - i costi derivanti dagli oneri e dalle tariffe.

Lo Sportello Unico sta inoltre predisponendo uno "Sportello diffuso" per l'accesso riservato per Ordini professionali ed Associazioni di categoria, questo sarà attuabile con l'impiego delle firme digitali.

E' già presente la possibilità di dematerializzazione dei documenti con scannerizzazione di fatto ancora poco utilizzata per la mancanza di attrezzatura adeguata da parte degli enti esterni.

Rapporto con gli enti esterni: sono stati realizzati protocolli di intesa con l'Asl per la definizione dei procedimenti di competenza, dei referenti e dei tempi di risposta, per il momento è ancora assente un protocollo con i Vigili del Fuoco.

- Rapporto con associazioni di categoria e ordini professionali: è in fase di definizione un protocollo di intesa per l'accesso telematico specifico da parte delle Associazioni di Categoria e degli ordini professionali.

c. Il processo adottato per gestire il cambiamento

- Le figure chiave per l'avvio del percorso: il cambiamento è stato sostenuto dal Dirigente dello Sportello unico e dai Responsabili di struttura che con grande determinazione hanno coinvolto i loro collaboratori nella semplificazione.

- Le condizioni che hanno facilitato il cambiamento: la costituzione ex novo di un team operativo per lo Sportello Unico Attività Produttive ha facilitato il superamento delle resistenze al cambiamento tipiche delle persone inserite nei contesti precedenti, portando entusiasmo e motivazione nell'intraprendere il nuovo percorso.

E' stata dedicata particolare attenzione alla formazione di tipo informatico, l'addestramento delle persone è avvenuto all'interno con affiancamenti.

- Gli ostacoli principali:
 - normativi: dove è ancora presente la richiesta di autorizzazioni e nulla-osta e sia possibile farlo, sostituire con DIA e controlli successivi;
 - tecnologici: impossibilità di ricezione delle pratiche in via telematica per mancanza della firma digitale.

15.6 IL COMUNE DI VIAREGGIO

a. *Presentazione dell'ente*

- Localizzazione: comune costiero del centro Italia situazione nella zona tirrenica
- Numero abitanti residenti: 63.281
- Numero di imprese iscritte al registro della Camera di Commercio e attive: 7.144
- Dimensioni organizzative: lo Sportello Unico per le Attività Produttive ed Edilizia è costituito da 1 dirigente e 27 addetti di cui 13 (dei quali 2 sono tecnici) dedicati alle attività produttive (3 di questi seguono le attività di

front line) e 14 (dei quali 11 sono tecnici) dedicati all'edilizia (di questi 3 seguono le attività di front line)

- Dati organizzativi essenziali: unificazione tra Sportello attività produttive e Sportello edilizia con competenze distinte, separazione tra front line e back office
- Numero autorizzazioni annue attività produttive: 966 di cui 37 per strutture ricettive (4%)
- Numero pratiche istruite annue con diniego finale: 2
- Numero contenzioso annuo: 2 (ma non relativo alle strutture ricettive)
- Regime autorizzatorio:
 - Legge regionale 23/03/2000 n. 42 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo e successive modifiche" (L.R. 17.01.2005 n. 14)
 - Regolamento Regionale 07/08/2007 n. 46/r

L'esercizio dell'attività sia per le strutture alberghiere sia per quelle extra-alberghiere è subordinato alla presentazione di una denuncia di inizio attività: l'attività può iniziare anche immediatamente dalla presentazione della denuncia.

- Tempo medio di rilascio autorizzazioni (calcolato sul tempo di attraversamento effettivo delle pratiche, dato dalla data di chiusura della pratica – la data di protocollo – durata della sospensione SUAP – durata dell'interruzione): 38 giorni
- Tempo di rilascio delle DIA: immediato
- Indagini di customer satisfaction: l'ente utilizza la customer satisfaction degli utenti per:
 - individuare il grado di utilizzo dei servizi offerti dal SUAP e il relativo grado di interesse per ciascuno di essi;

- determinare il livello di gradimento delle modalità di gestione degli stessi da parte degli utilizzatori;
- avere un ritorno specifico sull'utilizzo dell'accesso web allo sportello;
- per i professionisti, avere una quantificazione delle pratiche presentate e, di queste, quante ne vengono fermate.

Sono stati predisposti due questionari, uno per le imprese ed uno per i professionisti.

I questionari prevedono una serie di domande chiuse e due domande aperte per lasciare spazio a suggerimenti per nuovi servizi e per il miglioramento di quelli esistenti. Gli indicatori di customer satisfaction riportano una situazione positiva in quanto il 13% di utenti esprime valutazione massima, il 57% assegna un valutazione tra 7 e 8 mentre solamente l'8% esprime valutazione insufficiente.

Il 28% di utenti ritiene che il servizio sia migliorato rispetto all'anno precedente.

Oltre la metà degli utenti afferma che il tempo di attesa allo sportello è stato inferiore a 15 minuti.

Il 25% dichiara di non aver fatto attese.

Le valutazioni circa la qualità del servizio indicano i seguenti elementi come migliori:

- tempi di risposta
- interazione con il formato elettronico (il 76% lo ritiene efficace)
- la chiarezza della modulistica
- la spiegazione sull'iter delle pratiche

- Eventuali certificazioni: certificazione del sistema di gestione qualità ISO 9001: 2000
- Presenza di progetti di semplificazione anche in raccordo agli obiettivi di mandato amministrativo: la semplificazione è ritenuta prioritaria dai vertici politici e amministrativi
- Sistemi informatici: il sito web dello Sportello consente tramite l'accesso telematico la rintracciabilità della pratica sia da parte degli operatori dello Sportello sia da parte dell'utente interessato.

Tramite l'inserimento dei propri dati, si può seguire lo stato di avanzamento dell'istruttoria da parte dello Sportello e del rilascio dei pareri degli enti esterni (poco utilizzato).

b. Le soluzioni di semplificazione adottate

- L'oggetto della semplificazione:
 - Il processo di lavorazione prima della semplificazione: l'utente si rivolgeva separatamente al Settore Attività Economiche, all'Ufficio Igiene Pubblica, all'Ufficio Tecnico, ai Vigili del Fuoco.

Dopo la semplificazione: l'utente presenta la domanda allo Sportello Unico il quale fa da tramite tra il cittadino e gli enti.

Si utilizza la procedura semplificata per chi desidera avvalersene.

Gli orari di apertura al pubblico sono di 11 ore/settimana mentre la forma di ricevimento è mista parte in accesso libero e parte su appuntamento.

- Le soluzioni adottate: per le attività ricettive la DIA è a valenza immediata come previsto dalla legislazione regionale della Toscana.

Merita evidenziare la forte attenzione alla gestione che la struttura dedica: vengono monitorati regolarmente i seguenti indicatori:

- Tempo di attraversamento effettivo delle pratiche complessive: 38 giorni con variabilità da 29 giorni a 50 giorni
- Tempo intercorrente tra la data di protocollo e la data di invio al back office: 10 giorni con variabilità da 5 a 12 giorni)
- Durata media della sospensione SUAP di una pratica: 23 giorni con variabilità tra 14 e 33 giorni
- Durata media dell'interruzione di una pratica: 30 giorni con variabilità da 25 a 40 giorni
- Numero pratiche sospese e tempi di sospensione di ciascun ente a base anno:

Tabella 10

Ente	N.ro pratiche sospese	Durata media sospensione (giorni)
ASL	10	34
ARPAT	1	2
Ecologia	3	14
Provincia	2	40
Vigili Fuoco	1	4
ATO	1	20
Commissione vigilanza	0	-

- Variabili normative e regolamentari sulle quali si è intervenuti: la legge regionale prevede DIA per tutte le strutture ricettive, anche le autorizzazioni sanitarie sono sostituite da semplici DIA.
- Le fasi del procedimento:
 - presentazione della D.I.A. da parte dell'interessato, completa degli allegati necessari, al SUAP. Nel caso in cui non sia necessario acquisire ulteriori autorizzazioni e che la documentazione presentata risulti completa in ogni sua parte l'attività può essere intrapresa immediatamente da parte dell'impresa;
 - individuazione e comunicazione del responsabile del procedimento;
 - controllo della dichiarazione ed eventuale richiesta di integrazione documenti;
 - in caso di mancata produzione della documentazione richiesta entro il termine assegnato, la dichiarazione viene archiviata senza ulteriore comunicazione e non produce, quindi, alcun effetto;
 - il SUAP entro cinque giorni dal ricevimento trasmette alla Provincia e all'azienda unità sanitaria locale competenti copia della denuncia di inizio attività e relative variazioni per le necessarie verifiche;
 - se la verifica ha esito negativo: emissione di provvedimento dirigenziale di divieto di inizio dell'attività, o, se già iniziata, di cessazione dell'attività..

La Provincia trasmette in via telematica alla Regione e all'ENIT entro il 30 novembre di ogni anno le comunicazioni dei prezzi e delle caratteristiche delle strutture presentate entro il 1 Ottobre, nonché entro il 30 aprile, le comunicazioni suppletive presentate entro il 1 Marzo.

- Gestione pratiche irricevibili: dopo la presentazione allo sportello ed il caricamento nel sistema informatico si può dichiarare la pratica irregolare

o incompleta, si chiede la regolarizzazione entro i 30 giorni successivi, in mancanza della documentazione richiesta si procede con l'archiviazione.

- *Il supporto dell'innovazione tecnologica:* è previsto un sito dedicato al SUAP con informazioni su orari, procedimenti da attivare, modulistica, normativa di riferimento, anagrafica degli enti coinvolti nei procedimenti (con i riferimenti per i contatti), protocolli di intesa, modalità di pagamento dei diritti, riferimenti del responsabile di procedimento, link a siti utili, carta dei servizi, politica per la qualità

Il richiedente ha possibilità di accesso telematico per scaricare modulistica e attingere informazioni compresa la possibilità di seguire l'iter della pratica.

L'ente ha la possibilità di dematerializzazione dei documenti con scannerizzazione ma l'utilizzo è limitato dalla mancanza di dialogo con i protocolli degli enti esterni.

- *Il ricorso e le modalità di utilizzo della conferenza di servizi:* l'ente utilizza la conferenza dei servizi soprattutto nei casi di progetti di particolare complessità e per pareri preventivi di fattibilità.
- *Gli output realizzati:* l'ente ha realizzato e pubblicato la carta dei servizi che riporta gli impegni che esso assume nei confronti degli utenti

Così pure sono stati definiti dei protocolli di intesa con gli enti che intervengono nei procedimenti come descritto al punto che segue.

- *Rapporto con gli enti esterni:* sono stati realizzati i seguenti protocolli di intesa tra Comune di Viareggio e l'Azienda USL 12 di Viareggio, tra Comune di Viareggio e Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Lucca e tra Comune di Viareggio e le Associazioni di categoria (albergatori, assocamping e Consorzio di bonifica).

- *Rapporto interno sportello/comune:* l'aver aggregato le attività produttive la polizia amministrativa (es. pubblici spettacoli, pubblici esercizi. Strutture ricettive) e l'edilizia ha facilitato i rapporti interni
- *Rapporto con associazioni di categoria:* lo sportello unico ha dedicato particolare attenzione al rapporto con i rappresentanti di categoria con i quali ha stipulato dei Protocollo di intesa in particolare con l'Associazione albergatori, l'Associazione dei campeggi e il Consorzio di bonifica.

Dedica particolare attenzione ai rapporti continui con gli operatori mediante riunioni con associazioni di categoria tramite gli Assessorati.

La periodicità è legata alle manifestazioni stagionali ed alla discussione di eventuali problematiche (si comunicano variazioni di procedure informatiche, modulistica, allegati, ecc.).

Non si riscontrano forme di dialogo strutturate con gli intermediari quali ad esempio gli ordini professionali e le agenzie.

- *Utilizzo del DPR 447:* il ricorso all'autocertificazione da parte dell'utente si riscontra nell'80% dei casi mentre nel restante 20% si utilizza la procedura semplificata

c. Il processo adottato per gestire il cambiamento

Il processo di cambiamento è stato principalmente di tipo organizzativo con l'accorpamento dell'edilizia e delle attività produttive nello Sportello Unico.

Il cambiamento è stato sostenuto dalla Direzione Generale e dalla Dirigente dello Sportello unico.

L'addestramento delle persone è avvenuto all'interno con affiancamenti.