

La funzione SUE-SUAP-Sismica nelle Unioni di Comuni

linee operative per lo sviluppo
della funzione integrata



Il presente documento è stato realizzato da



Osservatorio delle Unioni della Regione Emilia-Romagna, Settore Coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione (Caterina Brancaleoni, Chiara Mancini, Alberto Scheda, Mara Valdinosi)



Hanno collaborato alla revisione del testo con particolare riferimento alla sismica Silvia Meelli e Marcello Capucci, Unità Sviluppo Territoriale e Attrattività (Francesca Altomare, Silvia Ringolfi), in attuazione del Programma Annuale Regionale di Attività ART-ER 2023, scheda A.3, linea A



C.O. GRUPPO S.r.l. Società Benefit (Federico Gusmeroli, Francesca Ravaioi, Andrea Giua, Fabio Amadei, Michela Bisceglia), su incarico di ART-ER

Grafica e impaginazione
Monica Chili, Centro stampa Regione Emilia-Romagna

Edizione
25 luglio 2024

In copertina
immagine da freepik.com

Indice

INTRODUZIONE.....	5-7
1. GOVERNANCE DELLA MACRO-FUNZIONE SUE-SUAP-SISMICA.....	9
1.1 Caratteristiche e principali attività.....	9
1.2 La scelta di gestire la macro-funzione in Unione.....	14
<i>Focus: il rapporto con gli Amministratori</i>	17
<i>Focus: la 'geografia' del Servizio Sismica associato</i>	18
1.3 Formalizzare la gestione associata: la convenzione.....	21
1.4 Criteri di ripartizione dei costi.....	24
2. ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA MACRO-FUNZIONE SUE-SUAP-SISMICA.....	25
2.1 Struttura organizzativa.....	25
<i>Focus: i diversi livelli di integrazione organizzativa</i>	26
<i>Focus: è possibile costituire sub-ambiti del servizio?</i>	27
<i>Focus: può essere utile mantenere presidi territoriali?</i>	33
2.2 La gestione degli scambi con l'utenza.....	34
2.3 Elementi abilitanti per un presidio efficace.....	37
2.4 Indicatori di performance e monitoraggio dei risultati.....	42
3. ALLEGATO UNIONI COINVOLTE NELLE VARIE FASI DI PROGETTO.....	45

Introduzione

Una necessaria premessa

La Regione Emilia-Romagna, all'interno del Piano di Riordino Territoriale, ha perimetrato la macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA. Come evidente fin dal nome, questa macro-funzione ricomprende, al suo interno, tre servizi distinti che presentano però – da qui l'approccio *unificatorio* – numerose analogie, prime fra tutte quella di essere al contempo **elementi distintivi rispetto alla grande maggioranza degli altri servizi comunali**: sono caratterizzati infatti da una forte preponderanza di prescrizione normative e tecnologia, elementi esogeni al contesto, che incidono significativamente sui meccanismi di integrazione organizzativa.

Da questo punto di vista, sono servizi caratterizzati **da una logica "di risposta" e come tali devono essere necessariamente orientati e centrati sull'utente**: agiscono e intervengono a seguito di richieste degli utenti esterni e, sulla base di normative e procedure, hanno un ruolo di connettori organizzativi tra questi ultimi e altri uffici pubblici (comunali e non). In altri termini, convivono nella gestione di questi servizi, due anime con la medesima esigenza di "livello massimo di attenzione": il **front end, ossia il rapporto con utenza esterna ed il loro essere punti di accesso a servizi complessi**, ed il **back office, ossia la gestione delle attività di raccolta istanze, istruttoria, valutazione comparativa degli interessi in gioco e rapporto con gli enti esterni**, nell'ambito di procedimenti amministrativi di particolare complessità, strategicità e valenza politico-istituzionale. Allo stesso tempo, come si avrà modo di vedere nelle linee operative, queste due anime hanno per loro stessa natura caratteristiche che richiedono la predisposizione di **strumenti diversi, ma complementari**, da un lato, e la necessità, per essere quanto più efficaci, **dell'integrazione operativa fra di esse**.

Ecco quindi che la gestione associata in Unione moltiplica i vantaggi e le potenzialità di questo approccio, perché potrebbe consentire una migliore specializzazione e una maggior omogeneità su di un territorio vasto, fino al livello massimo dello **"sportello unico degli sportelli unici"** per semplificare il più possibile l'accesso all'utenza, con una capacità "ampia" (sia dal punto di vista del numero di servizi erogati, sia dal punto di vista territoriale) di prendere in carico richieste e fornire risposte ampia.

Nella pratica quotidiana, però, le analogie viste finora non trovano un immediato riscontro organizzativo: ad oggi, sono ancora poche le Unioni di Comuni che gestiscono interamente tutte le attività riconducibili alla macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA, e ancora meno quelle che lo fanno attraverso un'unica area organizzativa. Questo fatto però rende ancora più importante approfondire le caratteristiche della macro-funzione previste in una duplice ottica: ricostruire elementi e soluzioni di "successo" delle Unioni che la gestiscono e al tempo stesso inquadrare meglio eventuali resistenze e ostacoli al conferimento.

L'approccio che ha guidato la redazione di queste Linee Operative parte proprio da questa considerazione: il percorso di analisi affronta le diverse dimensioni organizzative con l'obiettivo di rendere evidente l'utilità di gestire la macro-funzione in Unione con l'attenzione necessaria a mettere in luce fattori di blocco e ostacoli da superare.

Metodologia di ricerca e analisi

Le Linee Operative presentate in questo documento nascono da **un lavoro di ricerca, studio e sistematizzazione** di informazioni di diversa provenienza: nello specifico, il gruppo di lavoro ha operato, attraverso più strumenti, una raccolta di esperienze polifoniche in merito alla macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA e una successiva analisi, critica e comparata, delle informazioni raccolte.

Per comprendere in maniera approfondita ed estesa – anche nei principali meccanismi e nelle dinamiche di funzionamento e gestione – le peculiarità della macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA e dei tre servizi che la compongono, il gruppo di lavoro ha concentrato l'attenzione sulle singole e concrete esperienze presenti sul territorio regionale.

In particolare, il processo di raccolta e analisi è stato articolato in due distinte fasi:

1. nella prima fase, il gruppo di lavoro ha effettuato l'analisi della documentazione e dei dati – relativi al Programma di Riordino Territoriale (PRT) – in possesso di Regione Emilia-Romagna, operando al contempo una ricognizione del materiale disponibile sui siti web istituzionali e delle Carte di Identità delle Unioni con macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA associata e finanziata da PRT. Questa fase ha avuto lo scopo di delimitare il perimetro di intervento e identificare variabili, dimensioni ed esperienze di maggior interesse;
2. nella seconda fase, invece, sono state coinvolte direttamente diverse Unioni di Comuni mediante specifiche interviste di approfondimento rivolte ai Dirigenti e ai Responsabili di Servizio della macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA. In particolare, questa fase ha avuto l'obiettivo di apportare elementi qualitativi relativi alle singole esperienze, indagando non solo le dimensioni di analisi legate allo stato attuale, ma anche il percorso precedentemente svolto e l'esperienza acquisita.

Per la redazione di queste Linee Operative sono state coinvolte in maniera diretta nove Unioni di Comuni della Regione Emilia-Romagna: in particolare, al fine di comprendere sia i fattori abilitanti sia gli ostacoli legati alla gestione associata, sono state innanzitutto intervistate tutte le Unioni che hanno associato la macro-funzione per intero e che quindi hanno accesso ai finanziamenti PRT. L'esiguità dei casi di Enti che hanno la funzione integrata ha reso necessario approfondire le motivazioni e le scelte non solo di chi ha portato questa macro-funzione in Unione, ma anche di chi ha scelto di non farlo integralmente: sono state dunque intervistate anche alcune Unioni che hanno conferito solo parzialmente la funzione (quindi, ad esempio, solamente il SUAP, il SUE, la SISMICA o una combinazione di due servizi su tre).

Diverse informazioni puntuali raccolte, oltre che per l'analisi finalizzata alla redazione delle Linee Operative, sono state inserite in specifici box di approfondimento, nei quali è possibile trovare esperienze di particolare interesse. Si tratta per lo più di esempi raccolti al momento della rilevazione, che – sebbene nel tempo possano cambiare – rappresentano comunque rapide rappresentazioni pratiche di scelte e meccanismi organizzativi. Inoltre, diverse informazioni sono state integrate con indicazioni e revisioni da parte degli esperti regionali in materia: si ringrazia per il contributo soprattutto Silvia Melelli e Marcello Cappucci.

Contenuto e struttura delle Linee Operative

Le Linee Operative, dopo un breve inquadramento delle caratteristiche dei tre servizi che compongono la macro-funzione e delle motivazioni alla base della scelta associativa, si articolano attraverso una serie di capitoli dedicati ad alcune dimensioni organizzative principali come la struttura, la collocazione, i meccanismi di differenziazione e integrazione.

Ciascun capitolo si articola in una serie di schede, corredate da box di approfondimento con modelli ed esempi di esperienze già attivate dalle Unioni: dove possibile, viene fatto ricorso anche a documenti e materiali online. All'interno di ciascun capitolo sono stati inseriti specifici focus in risposta a 'domande comuni' o di approfondimenti in merito a particolari elementi di interesse.



Il simbolo riportato a lato evidenzia gli aspetti operativo-gestionali per i quali sono poste domande valutative, oppure elementi di attenzione, oppure, infine, focus su particolari aspetti.

A livello di **terminologia utilizzata**, nelle presenti Linee Operative i tre ambiti sono separati da trattini e scritti in maiuscolo quando ci si riferisce alla macro-funzione nel suo complesso (SUE-SUAP-SISMICA), mentre sono separati eventualmente da virgole quando ci si riferisce a loro in maniera singola e individuale (SUE, SUAP, Sismica).

1. Governance della macro-funzione SUE-SUAP-Sismica

1.1 Caratteristiche e principali attività

La macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA racchiude, al suo interno, tre principali ambiti di attività, corrispondenti ai tre Servizi di SUE, SUAP e Sismica. Si tratta di tre Servizi che presentano molte analogie e punti di connessione funzionale e operativa: li accomunano, ad esempio, le finalità e le modalità di erogazione e il fatto che tutti e tre si configurino principalmente (nella maggior parte dei casi, a partire dal nome) come "Sportelli". A livello di caratteristiche organizzative, inoltre, condividono tre elementi di base:

- sono caratterizzati da un alto grado di **sinergia organizzativa**, sia reciproco sia verso altri servizi e/o uffici dell'Unione e/o dei singoli Comuni: infatti, possono trattare parti differenti di una stessa procedura. Questa correlazione non è data solo dalla complementarità delle competenze dei diversi uffici necessarie per fornire una risposta al cittadino, ma nasce soprattutto da previsioni normative che affidano al SUAP e al SUE il ruolo di "**pivot relazionale**" con la Sismica e con gli altri uffici per i procedimenti di loro competenza. È in tal senso che i tre servizi in questione sono compresi all'interno di una **rete di servizi** con i quali hanno forti legami e rapporti continuativi per questioni di merito, come ad esempio con l'Ufficio di Piano e di Progettazione Territoriale nell'ambito delle attività di progettazione, adozione e modifica del Piano Urbanistico Generale;
- sono tipicamente "specializzate", perché si occupano soltanto di un ambito ristretto e ben delineato di competenza: richiedono **alta formazione e qualificazione del personale**;
- hanno un **rapporto diretto con l'utenza** (tendenzialmente, ma non in maniera esclusiva, composta da professionisti): conformemente alle disposizioni normative e a seconda delle specifiche *policy* digitali adottate dagli Enti, gli scambi avvengono principalmente in modalità telematica tramite l'utilizzo di appositi portali web;
- hanno una **forte componente operativa**, legata al controllo istruttorio post-presentazione delle pratiche per evitare irregolarità che si ripercuotono poi sul servizio all'utenza.

Nonostante le numerose analogie, però, nell'operatività quotidiana sono spesso organizzati e gestiti in maniera semi-indipendente l'uno dall'altro: per comprendere più compiutamente la macro-funzione e le sue principali dimensioni organizzative, è dunque prima necessario approfondire le tipiche attività e caratteristiche di ciascun servizio (SUE, SUAP, Sismica).

Le attività legate allo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE)

Lo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) ha il compito primario di **curare i rapporti tra soggetti privati e l'Ente locale in merito alla richiesta e all'acquisizione degli atti necessari alla realizzazione di interventi edilizi**.

A livello organizzativo, questo servizio è caratterizzato dalla sua natura di **punto unico di accesso per la cittadinanza**: di fatto, il SUE intende 'semplificare la vita' dell'utente, prendendosi carico della complessità legata alla relazione con altri Uffici ed Amministrazioni competenti a esprimersi sulle pratiche edilizie.

Da dove partire?

Il SUE è stato introdotto dal "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" (DPR 380/2001, art. 5). In materia di SUE, la fonte principale a livello regionale (adottata in piena continuità con quella nazionale) è costituita dall'art. 4 della l.r. 15/2013.

Le principali attività connesse al SUE possono essere ricondotte a quattro categorie:

- **ricezione e prima gestione di istanze degli utenti** (denunce di inizio attività, domande per il rilascio di permessi di costruire, richiesta di certificati);
- **cura e aggiornamento dell'archivio** in materia edilizia;
- **ricezione e gestione delle richieste di accesso agli atti** in materia edilizia;
- **rilascio di atti** (permessi di costruire, certificazioni...).

Il SUE, per quanto riguarda la gestione delle istanze degli utenti e il rilascio di atti, non è sempre completamente autonomo: a seconda delle richieste presentate, può essere necessario acquisire atti da altre unità organizzative dell'Unione o dei Comuni o, in diversi casi, anche da altre istituzioni locali (come, ad esempio, il competente comando dei Vigili del Fuoco, le autorità competenti per i vincoli idrogeologici, il Ministero della Cultura, altre autorità con competenza settoriale come l'amministrazione militare).

Un'altra caratteristica specifica del SUE è la **presenza di due ambiti di intervento** legati alle caratteristiche del soggetto che avanza la richiesta di intervento edilizia: sebbene le attività svolte siano tendenzialmente analoghe, possono presentare significative differenze operative e necessità diverse.

Edilizia residenziale	È caratterizzata dall'accesso diretto da parte dei privati. Il SUE cura quindi la relazione diretta con l'utente e si occupa anche dell'eventuale coinvolgimento di altre Amministrazioni (competenti, ad esempio, per il rilascio di pareri o autorizzazioni). Lo scambio informativo e documentale con queste ultime avviene per via telematica.
Edilizia produttiva	È caratterizzata da un accesso 'indiretto', mediato dal SUAP. Il SUE in questo caso è chiamato, in quanto ufficio competente, a presidiare i profili di carattere edilizio. Il rapporto con l'utenza è curato dal SUAP.

Se dal punto di vista funzionale e operativo il SUE presenta diverse analogie con SUAP e Sismica, è però sensibilmente differente la percezione di rilevanza di questo servizio da parte delle Amministrazioni comunali. Principalmente per via dell'importante ruolo di controllo e autorizzazione in merito all'aspetto edilizio (spesso molto rilevante nei contesti comunali), **l'attività del SUE ha un elevato interesse per la cittadinanza e, di riflesso, per le Amministrazioni comunali.**

Le attività legate allo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP)

Lo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) nasce con lo scopo di costituire un **punto unico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti legati alle attività produttive.**

Le attività caratteristiche del SUAP riguardano la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti alla realizzazione e alla modifica degli impianti produttivi di beni e servizi, di autorizzazione e controllo relativo al commercio, ai pubblici esercizi e ad altre attività.

Da dove partire?

Il DPR 160/2010, con le modifiche introdotte successivamente dal d.lgs. n. 222/2016, elenca le tipologie di procedimento di competenza del SUAP. Le normative regionali sono intervenute disciplinando diversi aspetti, fornendo indirizzi per il raccordo operativo relativi ad alcuni procedimenti e, come nel caso della Regione Emilia-Romagna, lavorando per la costituzione di una Rete degli Sportelli SUAP del territorio regionale e per la definizione congiunta della banca dei procedimenti e della piattaforma telematica regionale SUAP.

Similmente al SUE, dunque, costituisce un'unità organizzativa centralizzata che funge da **collettore e gestore di istanze diverse**, accomunate dal campo di applicazione. I procedimenti di cui il SUAP è chiamato ad occuparsi sono tendenzialmente analoghi ovunque e già codificati dalla normativa.

Accanto a questi compiti di natura maggiormente "procedurale", il SUAP può essere investito di ulteriori compiti e attività legate alla promozione dello sviluppo economico e al sostegno delle imprese del territorio, con lo scopo integrare progettualità trasversali di valorizzazione e programmazione. Dal punto di vista delle materie trattate, il SUAP è competente per un elevato numero di procedimenti: commercio in sede fissa e su area pubblica, fiere e mercati, vendita al dettaglio e somministrazione, attività artigianali, servizi, attività agricole.

Alcuni esempi

Nell'Unione del **Sorbara**, il SUAP si occupa della gestione di fatto anche di diversi aspetti legati ad esempio alle Politiche economiche dei singoli Comuni, nonostante non sia formalmente previsto dalla convenzione.

Nell'Unione **Bassa Romagna**, il SUAP ha compiti anche di supporto/prima consulenza alle aziende. L'ufficio svolge dunque un ruolo di tutor per le imprese, che vengono "prese in carico" prima della presentazione delle richieste, e successivamente accompagnate e guidate nel percorso, ricevendo informazioni e supporto anche relativamente a opportunità legate a bandi e finanziamenti.

Una componente che impatta in maniera rilevante sulle attività degli Sportelli riguarda la gestione delle manifestazioni temporanee e degli eventi: si tratta di procedimenti che si distinguono per un'utenza non professionale, trattandosi spesso di associazioni no-profit che operano a livello locale.

In estrema sintesi, gli ambiti di attività e le principali tipologie di compiti del SUAP in Unione sono:

Gestione del procedimento unico	<ul style="list-style-type: none"> • Ricezione delle pratiche • Verifiche formali • Richiesta di integrazioni • Richiesta di pareri a uffici competenti dell'Unione o dei Comuni e/o a Enti terzi competenti (es. ARPA, Vigili del Fuoco etc.) • Convocazione e gestione delle Conferenze dei Servizi • Rilascio del provvedimento finale
Istruttoria delle pratiche	<ul style="list-style-type: none"> • Verifiche istruttorie e, in alcuni casi, di merito delle pratiche pervenute → quando la pratica riguarda l'edilizia produttiva, l'istruttoria di merito è solitamente demandata al SUE per le parti di sua competenza
Predisposizione di regolamenti	Omogeneizzazione / armonizzazione dei regolamenti che interessano i diversi settori di intervento economico
Sviluppo economico	Valorizzazione delle imprese presenti sul territorio

Il Servizio SUAP presenta oggi elevati livelli di omogeneità sul territorio emiliano-romagnolo: la modulistica in uso è unificata a livello regionale e una larga maggioranza dei SUAP utilizza la stessa piattaforma telematica sviluppata da Lepida.

Le attività legate alla Sismica

Gli Enti locali hanno competenze specifiche in merito alla Sismica, che possono essere gestite autonomamente o in forma associata. Le unità organizzative che svolgono i compiti legati alla Sismica sono indicate formalmente come "Strutture Tecniche Competenti" (STC), anche se molto spesso assumono denominazioni più semplici come "Ufficio/Servizio Sismica". A livello organizzativo, questi uffici costituiscono un presidio di elevata competenza tecnica specialistica in materia strutturale, riguardante la conformità dei progetti ai contenuti specifici della normativa in materia di costruzioni.

Da dove partire?

Le funzioni in materia sismica in Emilia-Romagna sono stabilite dalla **L.r. 19/2008**. In Emilia-Romagna, fino al 2018 (L.r. 25/2015) gli Enti Locali si sono potuti avvalere di strutture regionali competenti in materia: in seguito, la titolarità delle funzioni in materia sismica è, quindi, passata in capo ai Comuni, i quali possono esercitarla in maniera autonoma o in forma associata con altre Unioni o altri Enti, nel rispetto degli standard minimi fissati da legge.

→ [vai alla pagina del sito Regione Emilia-Romagna dedicata alla sismica](#)

In maniera ancora più rilevante rispetto agli altri servizi analizzati, anche nel caso del servizio Sismica la normativa ha un ruolo centrale nel delimitare il campo di azione, disciplinando le tipologie di progetti e interventi.

A livello operativo, il servizio Sismica in Unione, in generale, si occupa di:

- ricezione delle pratiche provenienti dagli Sportelli SUE o SUAP degli Enti Convenzionati o dell'Unione stessa;
- esecuzione dell'istruttoria ed inoltro di eventuali richieste di integrazione ai soggetti richiedenti;
- controlli secondo gli standard minimi richiesti;
- partecipazione a Conferenze di Servizi convocate dai Comuni riguardanti richieste legate all'ambito sismico/strutturale;
- supporto tecnico e consulenza sull'applicazione delle norme tecniche per le costruzioni a professionisti e a Uffici tecnici dei Comuni;
- trasmissione/rilascio del provvedimento finale

Una parte rilevante dell'attività è costituita dai controlli edilizi sui progetti esecutivi depositati e dalle autorizzazioni in materia sismica. L'organizzazione dei lavori sulle due tipologie di procedimento segue binari diversi, in ragione della differente normativa da applicare: per i depositi, ad esempio, è prevista la possibilità del sorteggio a campione.

Per approfondire

È consentito ai Comuni e alle Unioni svolgere controlli a campione, per ragioni organizzative e di carenza di personale, di svolgere i controlli edilizi a campione, nel rispetto delle percentuali minime e dei criteri fissati dalla L.r. 15/2013 (Semplificazione della disciplina edilizia) e dall'atto di coordinamento tecnico approvato con DGR 76/2014.

La percentuale di depositi 'campionati', così come quella di autorizzazioni rilasciate prima della scadenza dei termini rappresentano dei validi indicatori del livello di presidio del servizio. In un contesto di gestione associata della macro-funzione in Unione, per altro, una buona coordinazione tra i diversi servizi permette anche di attivare i procedimenti di controllo su una pratica una sola volta, sia per gli aspetti legati alla Sismica, sia per quelli legati all'edilizia (che hanno discipline diverse).

La scelta di effettuare il controllo a campione sui depositi si basa solitamente su una programmazione delle attività che tiene conto della capacità gestionale dell'Ufficio: il controllo di tutte le istanze (depositi e autorizzazioni) configurerebbe una situazione "ideale", che però richiede una struttura organizzativa solida e un organico adeguato rispetto al volume di attività richiesto. Per questo motivo, è consigliabile

strutturare un sistema di controlli basato sulla tempestività di intervento e su un campionamento delle pratiche, finalizzato a privilegiare settori o tipologie di progetti più sensibili, dove più di frequente sono state rilevate non conformità oppure in base a specifici indicatori di rischio (definiti a monte dall'Unione). Inoltre, la Sismica può svolgere anche l'attività di "consulenza interna" verso gli uffici –in Unione e/o nei Comuni – che si occupano di Lavori Pubblici. L'ufficio Sismica rappresenta in questo caso un interlocutore qualificato e specializzato in grado di supportare compiti legati alla progettazione di opere e interventi pubblici, che richiede di essere sottoposta a controlli di merito circa l'adeguatezza antisismica. Anche in questo caso, dunque, le competenze presenti nell'Ufficio Sismica possono rivelarsi preziose per fornire un aiuto interno all'Ente, garantendo altresì un risparmio di spesa rispetto a specifiche consulenze esterne, qualora i Lavori Pubblici non siano dotati di figure specificamente formate in materia.

1.2 La scelta di gestire la macro-funzione in Unione

Risultati e vantaggi strutturali

La gestione associata di un servizio, nelle sue varie forme, permette di conseguire alcuni **risultati "strutturali"**, tali cioè da verificarsi – in linea generale – sempre e in qualunque contesto.

Una gestione associata razionalmente progettata e adeguatamente implementata permette, tra le altre cose, di:

- conseguire una **maggiore economicità** del servizio, attraverso risparmi (di tempo o altre risorse) o attraverso un aumento di performance a parità di costo-base;
- permettere la **specializzazione del personale** dedicato attraverso il consolidamento dell'esperienza professionale e la formazione continua;
- ottenere **maggiore uniformità nei processi di erogazione** del servizio, sia nei confronti della cittadinanza che di altre articolazioni organizzative degli Enti Locali;
- **aumentare il presidio tecnico** e di competenza delle materie trattate, migliorando la capacità di intercettare opportunità di sviluppo e di gestire progetti complessi. consente un approccio di area vasta aumentando l'attrattività, una maggiore trasparenza ed equità tra territori.

In generale, dunque, la scelta di gestire in forma associata un servizio/funzione permette di creare le condizioni per migliorare l'organizzazione dei servizi nel suo complesso e affrontare, su scala dimensionale più adeguata, sfide ed esigenze degli Enti Locali.

Inoltre, la scelta di gestire in forma associata un servizio attraverso lo strumento delle Unioni di Comuni permette di agire in un quadro più stabile (perché non viene continuamente messo in discussione) ma anche più ampio (perché occupandosi di un maggior numero di servizi è possibile ricercare forme più adeguate di compartecipazione e compensazione dell'impegno del singolo Comune).

Fattori agevolanti e opportunità

La gestione associata dell'intera macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA in Unione ha come principale punto di forza un **miglior controllo dell'intero processo di fornitura di un servizio in risposta alle esigenze dell'utenza**: anche se il procedimento, a seconda della competenza, è in capo a un singolo servizio, quest'ultimo può facilmente recuperare informazioni dagli altri servizi: questo comporta una velocizzazione dei tempi di risposta e un minor rischio che gli atti siano viziati da lacune informative. Inoltre, permette al personale di non operare a compartimenti stagni, ma essere inserito in un gruppo cooperativo finalizzato alla risposta alle esigenze dell'utenza: in questo modo è possibile fare emergere meglio la competenza, evitando parcellizzazioni di attività e l'emergere di visioni differenti.

Una prima attestazione dell'utilità della gestione associata di SUE, SUAP e Sismica è dimostrata dal fatto che (almeno per gli ultimi due) il servizio, per sua natura complesso, è stato visto sin dall'origine come possibile oggetto di gestione associata: nel caso del SUAP, trattandosi di una funzione comunale "nuova", quasi da subito la scelta prevalente è stata quella di svolgerla in forma associata, anche per via della necessità di gestire operatori economici operanti su una realtà spesso più ampia di quella dei confini comunali; nel caso della Sismica, l'utilità di gestire questa materia a livello sovracomunale – soprattutto per i Comuni più piccoli - è risultata di per sé evidente (in particolare per le competenze tecnico-specialistiche richieste) in seguito alla dismissione delle Strutture regionali che se ne occupavano.

Un altro elemento che può rendere il percorso di gestione associata di SUE, SUAP e SISMICA più agevole rispetto ad altre funzioni comunali è costituito dal fatto che, specialmente nei piccoli Comuni, **non c'è un vero e proprio presidio stabile su questi temi** (sia dal punto di vista politico che tecnico). In contesti di dimensioni ridotte, non c'è personale adeguatamente qualificato né la possibilità di assumerlo facilmente. Anche quando, invece, sono comunque presenti figure con competenze adeguate a occuparsi

di materie specialistiche, generalmente lo fanno solo per una quota parte residuale del proprio tempo: questo genera solitamente la consapevolezza di non potersi dedicare a sufficienza (specialmente per quanto riguarda la fase istruttoria e l'aggiornamento normativo).

Inoltre, la gestione associata costituisce una soluzione al rischio che – anche se poco frequente nel contesto regionale – può sempre emergere nei piccoli contesti: la promiscuità (o, di frequente, identità) tra ruoli di autorizzazione e ruoli di controllo. Nella fattispecie, questo rischio riguarda i contesti più piccoli dove a volte i compiti connessi alle attività produttive sono svolte da personale della Polizia locale – che è poi chiamato a svolgere eventuali controlli. Si tratta di una pratica potenzialmente rischiosa, che può però essere adottata per motivazioni contingenti legate al personale a disposizione in un piccolo Comune: la gestione associata in Unione è invece la **garanzia di un migliore presidio di trasparenza e correttezza**, perché ruoli e funzioni sono chiari e ben distinti.

Anche la presenza di vincoli normativi e di procedure che vanno necessariamente seguite agevola, peraltro, il passaggio in Unione di questi servizi, perché riduce i margini di discrezionalità e sposta l'attenzione sul presidio di tempistiche e previsioni di intervento.

Proprio facendo perno su questo punto, la gestione associata della macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA permette di garantire **maggior uniformità territoriale**, perché rende omogenee le risposte a richieste uguali in un territorio più ampio di quello comunale: un vantaggio che non è da sottovalutare, pensando soprattutto a quegli operatori economici e periti che – avendo a che fare con più Comuni – possono trovarsi di fronte a procedure, tempistiche, attività e persino risposte diverse a fronte di richieste identiche.

La gestione associata assicura dunque la **standardizzazione**, su un territorio ampio, della presa in carico delle richieste e, prima ancora, la messa a disposizione di un canale unico (non solo per la formalizzazione delle richieste stesse, ma anche per le informazioni e le comunicazioni).

La standardizzazione delle procedure ha una duplice valenza: oltre che verso utenti esterni, impatta anche sui soggetti "interni" agli Enti, come gli altri uffici comunali.

Per approfondire

Ad oggi, la maggior parte dei Comuni della Regione Emilia-Romagna ha conferito la delega del **SUAP** ad un'Unione di Comuni.

Per quanto invece riguarda il **SUE**, la scelta è molto meno frequente: sono solo 5 le Unioni che sul territorio regionale gestiscono questo servizio interamente in forma associata.

Sulla **Sismica**, infine, è utile evidenziare come ci si trovi quasi sempre davanti a una gestione associata. I diversi territori hanno però compiuto scelte differenti: in alcuni casi le Unioni e i Comuni di maggiori dimensioni si sono attrezzati per svolgere la funzione autonomamente, in altri invece – per questioni di "massa critica" o per dinamiche locali – la scelta può essere quella di appoggiarsi a convenzioni con le Province.

Proprio in relazione agli uffici comunali emerge anche la valenza di **"integrazione organizzativa"** rappresentata dalla gestione associata di servizi con le caratteristiche di SUAP, SUE e Sismica: un miglior presidio dei flussi e la presenza di un unico collettore delle richieste e delle istanze permette anche di rendere più omogenee le modalità di gestione nei diversi uffici. Questo elemento ha come conseguenza una miglior capacità di supporto e intervento, ma anche in un risparmio di tempi di scambio di informazioni e documenti. In tal senso, la frequente 'sovrapposizione' di competenze tra questi servizi (ad esempio, per pratiche di edilizia produttiva, che coinvolgono SUE e SUAP, o per pratiche edilizie a interesse sismico, con il coinvolgimento di SUE e Ufficio Sismica) rende ancora più evidenti le potenzialità derivanti da una gestione associata della funzione nel suo complesso, dovendosi poi accompagnare a questa apposite forme di integrazione organizzativa – quali, tra tutte, l'interoperabilità dei software di back-office in uso – che migliorano sia il lavoro del personale (riducendo attività a valore aggiunto nullo di continua trasmissione 'manuale' di documenti e dati) sia la qualità del servizio, assicurando un presidio e un moni-

toraggio unitario e riducendo i tempi di lavorazione e possibili margini di errore nell'analisi e nella ricerca documentale.

Un altro aspetto che agevola la gestione associata in Unione è la **forte componente tecnologica e digitale legata alle attività svolte dalla macro-funzione**: richiede necessariamente un buon collegamento funzionale e operativo con il settore ICT. Quest'ultima è già oggi una delle funzioni "più associate" nelle Unioni, perché è trasversale rispetto alle organizzazioni, richiede professionalità specifiche e garantisce risparmi di scala. La presenza in Unione del servizio ICT agevola e rende più semplice il conferimento anche di SUE-SUAP-SISMICA.

Oltre a quanto visto a livello generale, è utile ricordare che ogni singolo servizio o attività ha ulteriori, possibili vantaggi – dipendenti dalle caratteristiche e dalla natura delle attività di competenza – legati a un'eventuale gestione associata:

 <p>SUAP</p>	<p>Un fattore che rende l'associazionismo la scelta di gestione preferibile è costituito dalla elevata variabilità di pratiche da gestire, che comporta la necessità di relazionarsi con soggetti diversi tra loro monitorando puntualmente tempistiche e stati di avanzamento delle procedure, dei pareri e delle autorizzazioni. Questo porta anche a un aumento della capacità di presidio: uffici più solidi riescono infatti a stabilire una divisione del lavoro più efficiente, anche relativamente a scadenze e tipologie particolari di procedimenti.</p> <p>A livello strategico è possibile promuovere una maggiore tutela dell'ambiente su area vasta e può aumentare la capacità di sviluppare politiche locali per l'attrattività del territorio.</p>
 <p>SUE</p>	<p>Per via dello stretto raccordo con il SUAP per ciò che concerne l'edilizia produttiva, il conferimento in Unione porta l'opportunità di coordinare e rendere unitaria la gestione di procedimenti complessi, evitando sovrapposizioni, incomprensioni e/o ritardi organizzativi. La gestione associata in Unione, inoltre, può permettere di destinare risorse a un'attività di più corposa digitalizzazione delle pratiche edilizie (prerequisito importante per un ulteriore sviluppo della gestione associata): da questo punto di vista, l'implementazione di una piattaforma per il Sistema Informativo Territoriale può rappresentare un elemento di fortissimo potenziamento trasversale, capace di interessare il campo edilizio-urbanistico, ma anche altri settori comunali – come ad esempio i Tributi. Inoltre, una maggiore (e migliore) digitalizzazione permette di ridistribuire il tempo-lavoro degli addetti su attività a maggior valore aggiunto – come una migliore e più tempestiva pianificazione e programmazione del controllo sulle pratiche, per garantire percentuali più elevate di campionamento e verifica.</p>
 <p>Sismica</p>	<p>Uno dei fattori che più spingono verso la gestione associata è rappresentato dal profilo tecnico specializzato necessario per lo svolgimento delle attività: una qualificazione elevata che – al netto delle difficoltà di reperimento sul mercato – sarebbe antieconomica (o del tutto infattibile) in un Comune di ridotte dimensioni, anche per via dello scarso numero di pratiche che dovrebbe esaminare. La scelta più naturale è dunque quella di unire le forze con altri soggetti per potersi avvalere, insieme, di una professionalità adeguata in grado di rispondere alle esigenze del territorio nel suo complesso.</p> <p>A livello generale la gestione associata consente di svolgere la funzione aumentando le azioni di difesa del suolo e la protezione dei cittadini.</p>

Punti di attenzione, resistenze e nodi critici

La presenza di diversi elementi che attivamente facilitano e spingono verso una gestione associata della macro-funzione non comporta che il percorso verso il conferimento in Unione di quest'ultima sia semplice: durante il percorso possono manifestarsi fattori di blocco, ostacoli e resistenze. Da questo punto di vista, è utile ricordare che il principale fattore che complica e rende difficile il conferimento in Unione della macro-funzione è proprio la sua **natura 'triplice'**. Ogni singolo processo di associazione di un servizio comporta rischi relativi a potenziali criticità, complicazioni, contrarietà e ostacoli: nel caso di SUE-SUAP-SISMICA questo rischio si moltiplica perché basta che ci siano problemi o ostacolo non superabili in uno solo dei tre servizi perché la gestione associata dell'intera macro-funzione non possa realizzarsi (almeno, non subito).

Un primo fattore di possibile blocco è legato al **timore, da parte degli Amministratori locali, di perdere 'il controllo'** sulle tempistiche di risposta alle richieste degli utenti. È una percezione che più facilmente può manifestarsi riguardo la materia edilizia, che – essendo molto rilevante per i cittadini che hanno bisogno di pratiche edilizie - riveste solitamente un interesse molto forte per i Sindaci e gli Assessori competenti: da molti Amministratori la gestione associata in Unione è avvertita come qualcosa di più lontano e meno gestibile, con il rischio di non poter dare risposte ai propri cittadini. In alcuni casi specifici – come, ad esempio, grossi insediamenti produttivi – l'interesse a un puntuale monitoraggio delle richieste e delle tempistiche può rivestire una centralità ancora maggiore per l'Amministrazione. Analogamente, anche alcuni utenti (ad esempio micro e piccole imprese) possono mostrare ostilità rispetto alla scelta di gestione associata, preferendo invece una gestione locale, consolidata e basata anche sulla conoscenza diretta degli interlocutori.

Focus: il rapporto con gli Amministratori



In precedenza, abbiamo visto come le attività legate alla macro-funzione SUAP-SUE-SISMICA abbiano una natura altamente marcatamente procedurale, con una discrezionalità estremamente ridotta. Questo aspetto può comportare un'attenzione meno attiva e costante da parte degli Amministratori dell'Unione e dei Comuni su questi temi, ma non significa che ci sia disinteresse. Resta comunque necessario e sempre consigliabile **garantire forme di presidio politico e favorire lo scambio informativo con la parte politica: specialmente per quanto riguarda richieste di rilevanza pubblica per le comunità locali** (es. circoli ricreativi, sale gioco, insediamenti commerciali...), gli Amministratori esprimono solitamente la necessità di essere messi a conoscenza dei procedimenti in corso.

I rapporti con gli Amministratori sono dunque uno degli elementi della gestione associata per i quali è necessaria un'attenta progettazione e, soprattutto, una costante attenzione in fase di implementazione. In particolar modo, è **utile curare il rapporto con e tra gli Assessori delegati (sia in Unione, sia nei Comuni aderenti)**: l'ampia condivisione delle informazioni – anche *in progress* – rappresenta un elemento che agevola il presidio politico di una gestione associata in Unione, e in ultima analisi aumenta il valore aggiunto portato da questa scelta.

Anche in questo caso non ci sono "regole fisse" o "strumenti risolutivi": ogni contesto individua, all'interno dei suoi strumenti e delle sue prassi di governance, quelle più utili a garantire che gli Amministratori locali siano tempestivamente informati di tutto quanto è di loro interesse e che possano effettivamente sviluppare un presidio politico sulla performance della struttura tecnica. A questo fine, è possibile individuare alcune soluzioni più ricorrenti, tra loro complementari, dalle quali partire:

- **incontri fissi di scambio e coordinamento** tra responsabili dei servizi e Assessori delegati in Unione;
- **incontri a rotazione, "in loco", nei singoli Comuni**, prevedendo momenti di scambio e confronto con l'Assessore competenti e i referenti tecnici della struttura comunale;
- **conferenze degli Assessori** comunali, coordinate dall'Assessore delegato in Unione;

- **tavoli di lavoro misti con Amministratori e tecnici** in casi di particolare complessità o rilevanza.

I tavoli specifici possono essere allargati, o rivolti appositamente, anche a rappresentanti del territorio (es. le categorie e le associazioni economiche, ordini e collegi professionali...): in generale, è sempre auspicabile - quando possibile - **creare delle reti locali capaci di fungere sia da intercettori di istanze e necessità, sia da canali di diffusione di informazioni** e di comunicazione su tematiche e attività specifiche. Un fattore di blocco simile, sempre legato principalmente alla percezione di rischio per la 'perdita di controllo', è **costituito dalle resistenze del personale** comunale, legate ad esempio alla presenza di competenze consolidate e soprattutto di esperienza specifica relativa alla conoscenza 'storica' del contesto comunale. Inoltre, specialmente per quanto riguarda le attività più afferenti all'Ufficio tecnico, possono manifestarsi resistenze legate alla volontà di tenere tutto il campo edilizio-urbanistico sotto controllo diretto - per abitudine, ma anche per la legittima convinzione dell'importanza dell'esperienza e della conoscenza 'storica' del contesto comunale. In alcuni casi, la gestione associata in Unione può essere vista come un'operazione che rischia di allungare i tempi e/o allontanare l'erogazione del servizio dagli utenti comunali: un servizio a livello comunale invece viene invece percepito come più flessibile e 'adattabile' (nella forma e nei processi) ad esigenze specifiche e puntuali. È inoltre sempre necessario tenere in considerazione che, in assenza di un adeguato percorso formativo/informativo in merito all'Unione e ai suoi meccanismi di funzionamento, alcuni dipendenti potrebbero opporsi al conferimento anche per via del timore di un peggioramento della propria condizione lavorativa (es. per il venire meno di indennità di posizione o di risultato).

Infine, un elemento di cui tenere conto nello sviluppo della gestione associata in Unione di SUE-SUAP-SISMICA è, banalmente, la **presenza di altri modelli territoriali di gestione sovracomunale**. Il caso più evidente è legato alla materia Sismica: in alcuni contesti la Provincia gioca un ruolo "unico" per tutti gli Enti del contesto territoriale di riferimento, dalla città capoluogo alle Unioni fino ai Comuni più piccoli.

Focus: la 'geografia' del Servizio Sismica associato



Data l'elevata complessità tecnica della materia, il buon funzionamento del Servizio Sismica dipende dalla possibilità di creare una struttura tecnica di elevata competenza e professionalità, come stabilito dalle norme. Per questo motivo la gestione associata del Servizio è, come visto, una soluzione frequentemente praticata: per i Comuni aderenti, il conferimento all'Unione rappresenta di solito una scelta 'naturale'.

Le Unioni possono però gestire le attività legate al servizio anche per Comuni extra-Unione, o anche per altre Unioni meno strutturate. Sebbene nel contesto regionale la forma associativa preferita sia tendenzialmente quella dell'Unione di Comuni - principalmente perché permette di evitare eccessiva eterogeneità di giudizio tra Comuni limitrofi o comunque territorialmente vicini - non è per forza questa l'unica scelta possibile.

Sul territorio regionale, infatti, alcune Province hanno istituito un'apposita struttura tecnica competente in materia sismica, in grado di gestire con efficacia e tempestività le richieste che pervengono dai Comuni: in questo caso le Unioni, così come i Comuni, possono optare per la stipula di convenzioni per l'erogazione del servizio.

Alcuni esempi

La STC dell'Unione **Nuovo Circondario Imolese** svolge le attività anche per i Comuni di Molinella e Russi, che non appartengono all'Unione.

Nei territori della **Provincia di Piacenza** e della **Provincia di Reggio Emilia**, tutti i Comuni sono convenzionati con le rispettive STC provinciali.

La **Provincia di Ferrara** ha costituito un ufficio associato per lo svolgimento delle attività sismiche, cui fanno riferimento anche l'Unione **Valli e Delizie**, l'Unione **Terre e Fiumi** e l'Unione **Terre del Delta**.

Non per forza, in questo ultimo caso, viene però meno il Servizio Sismica in Unione: tendenzialmente si va incontro a una riduzione delle attività assegnate, limitate a compiti di ricezione, catalogazione, smistamento e (quando previsto) rilascio finale dell'atto. All'Ente che delega il servizio restano in carico i controlli formali dei depositi ricevuti (completezza e regolarità) e, in alcuni casi, anche l'estrazione del campione su cui effettuare controlli di merito.

La scelta di delegare i compiti "di merito" a soggetti esterni all'Unione permette anche di evitare la presenza – altrimenti necessaria – di una figura professionale con titolo di studio conforme alle previsioni normative per la firma degli atti.

Accorgimenti per il percorso di analisi e co-progettazione

A livello generale, come sempre, alla base dell'associazione di un servizio/funzione in Unione **deve esserci, tra gli Amministratori coinvolti, una comune volontà d'intenti**, che nasce spesso da una consapevolezza condivisa dei problemi esistenti e/o delle opportunità da cogliere insieme.

Da dove partire?

Le [Linee Guida operative di gestione e sviluppo armonico per le Unioni di Comuni](#) forniscono utili informazioni sul processo di gestione associata.

Per giungere a una gestione associata di un servizio o dell'intera macro-funzione è consigliabile condurre un **percorso di analisi e, successivamente, di co-progettazione**, con il coinvolgimento diretto del personale comunale. Ciò che va assolutamente evitato è un percorso "a freddo", basato unicamente su dati e senza la partecipazione di più soggetti (in primis, coloro che svolgono attività inerenti al servizio).

Il **percorso di analisi**, che può prendere la forma di uno studio di fattibilità finalizzato a fornire agli Amministratori informazioni analitiche e comparate che permettano una scelta consapevole, richiede la raccolta di dati e indicatori, tra i quali:

- dati di contesto socioeconomico dei singoli Comuni (es. numero di aziende, settore di appartenenza, ...);
- attività e indicatori di performance degli uffici comunali (es. numero di comunicazioni ricevute, numero di autorizzazioni rilasciate, media di giorni per il rilascio di un'autorizzazione, ...);
- dati sulla struttura comunale e il personale impiegato (es. numero di dipendenti che si occupano del servizio, numero di ore settimanali impegnate da ciascuno di loro per attività legate al servizio, costo del servizio a bilancio comunale, ...);
- eventuali *gap* esistenti tra risorse a disposizione e fabbisogni necessari per rispettare gli standard minimi.



Gli indicatori servono, in primo luogo, a verificare che non vi siano criticità evidenti o situazioni di evidente difformità da territorio a territorio: in quest'ultimo caso, è necessario approfondirne e valutarne l'impatto. L'analisi serve anche a mettere in evidenza possibili margini di miglioramento ed efficientamento: specialmente per quanto riguarda le performance, è utile prendere quelle più positive (ad esempio i casi dove la media di giorni per il rilascio di una autorizzazione è minore) come obiettivo cui tendere, almeno nel medio periodo, della gestione associata.

Il **percorso di co-progettazione** parte dalle informazioni raccolte ed elaborate nella prima fase. Richiede l'attiva partecipazione del personale comunale, inteso come l'insieme dei dipendenti che nei singoli Comuni si occupano attivamente delle materie inerenti al servizio o i servizi da associare. Attraverso tavoli di lavoro, eventualmente gestiti e facilitati da esperti, questo percorso punta a far emergere quanto di buono o di meno buono esiste nelle singole realtà locali, al fine di ipotizzare e immaginare l'impostazione del futuro servizio associato. I tavoli di lavoro hanno il duplice obiettivo di favorire la conoscenza reciproca tra i dipendenti e di definire, in maniera partecipata e possibilmente unanime, aspetti organizzativi e gestionali del servizio associato. A questo fine, è utile ad esempio focalizzare l'attività dei tavoli di la-

voro – per i quali andranno previste responsabilità specifiche – su interventi concreti, come ad esempio la revisione dei regolamenti/la stesura di un regolamento comune.

Sia il percorso di analisi che quello di co-progettazione possono essere guidati e svolti da personale interno qualificato o da professionisti esperti esterni.

1.3 Formalizzare la gestione associata: la convenzione

Attraverso le forme di gestione associata, i Comuni possono stipulare specifici accordi al fine di gestire in modo sinergico e coordinato determinati servizi e funzioni, cedendo le competenze all'Unione e rinunciando quindi alla titolarità in materia. Le convenzioni di conferimento – generalmente di pari durata rispetto all'Unione di Comuni – vengono formalizzate dopo l'approvazione dei Consigli degli Enti coinvolti.

All'interno di tali intese vengono delineati gli aspetti chiave dell'accordo e le modalità di collaborazione – compresi scopi, durata, procedure di consultazione dei soggetti coinvolti, nonché gli aspetti finanziari e gli impegni reciproci – garantendo così una gestione coerente e armoniosa delle attività. La convenzione deve essere coerente con le specificità del contesto territoriale, le caratteristiche e le esigenze dei Comuni che compongono l'Unione.

Da dove partire?

La Regione Emilia-Romagna mette a disposizione [un modello di convenzione per il conferimento di SUE, SUAP e Sismica](#). Il modello prevede la possibilità di ricorrere alla gestione associata sia per la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti gli interventi che riguardano l'edilizia residenziale e le relative funzioni di controllo (istruttorie e controllo delle pratiche edilizie, accertamenti di conformità edilizia, idoneità alloggiativa, certificati di destinazione urbanistica, commissione qualità architettonica e paesaggio...), sia per la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti la realizzazione e la modifica degli impianti produttivi di beni e servizi e le funzioni istruttorie, autorizzatorie e di controllo relative al commercio, ai pubblici esercizi e ad altre attività.

La convenzione (o le convenzioni, nel caso si opti per convenzioni mono-servizio) deve riportare:

- gli **ambiti precisi di attività** e i confini di intervento;
- la definizione del **riparto di competenza tra Unione e Comuni**, con specifico dettaglio del perimetro di riferimento operativo della convenzione;
- le **modalità di trasferimento** delle funzioni dai Comuni all'Unione, definendone tempi e modi;
- la **dotazione organica** e l'assegnazione del personale;
- la direzione e il **coordinamento tecnico** della struttura organizzativa dell'Unione in capo al Responsabile unico della struttura;
- il **coordinamento politico** e i controlli sulle attività, individuando ogni strumento idoneo ad assicurare il costante monitoraggio delle attività del servizio, adeguati sistemi di condivisione e divulgazione delle azioni e assegnando alla Giunta dell'Unione la competenza per la soluzione delle problematiche generali inerenti alle attività;
- i **rapporti finanziari** tra Comuni e Unione, nel rispetto del principio della territorialità e, in generale, la definizione di tutto ciò che riguarda le spese relative all'esercizio della funzione conferita;
- la **sede** della struttura organizzativa associata, compresi beni mobili, immobili e attrezzature;
- la **durata** della convenzione con possibilità di recesso e relativa disciplina;
- le disposizioni in materia di protezione dei dati personali, controversie, rinvio, spese di registrazione ed eventuali norme transitorie e finali.

In alcuni casi, è possibile che si verifichino i presupposti per la stipula di convenzioni c.d. "a cascata" con cui le Unioni delegano o trasferiscono ad altri Enti attività e competenze relative alle funzioni che gli sono state precedentemente conferite dai Comuni membri.

Il conferimento può avere carattere provvisorio – per fronteggiare determinati periodi di difficoltà nel mantenimento dei servizi o riorganizzazione delle funzioni – o permanente, fatto salvo il diritto di recesso. Questo fenomeno, ad esempio, interessa spesso il Servizio Sismica, che necessita di una struttura dalla forte specializzazione tecnica a fronte di bacini di utenza – spesso – piuttosto ridotti e un volume di attività poco consistente.

Alcuni esempi

L'Unione **Terre e Fiumi** ha stipulato con i Comuni aderenti una convenzione per l'attribuzione delle materie inerenti alla Gestione del Territorio, tra cui sono compresi i servizi SUE, SUAP e Sismica → [Convenzione dell'Unione Terre e Fiumi](#)

L'Unione **Reno Galliera** ha stipulato una convenzione per la gestione del Servizio Sismica a supporto dell'Unione **Terre d'Acqua** e dell'Unione **Terre di Pianura** → [Convenzione](#)

È possibile associare solo una parte del servizio?



Lo strumento della convenzione è in grado di adattarsi alle più disparate esigenze di flessibilità richieste dagli Enti che vi fanno ricorso.

In particolare, quando si tratta di funzioni dallo spettro piuttosto ampio – che comprendono servizi e attività differenti, sia in termini di centralità politica o interesse strategico per i singoli Comuni, sia in termini di competenze richieste – può avere luogo un “conferimento ridotto” all'Unione: anziché gestire in forma associata l'intera macro-funzione, l'Unione si trova dunque a gestire solo alcuni aspetti specifici (ad esempio, soltanto la materia Sismica o soltanto le attività legate alle autorizzazioni edilizie).

Alcuni esempi

Nel 2010, l'Unione **Bassa Romagna** ha stipulato con i Comuni aderenti una convenzione relativa al conferimento delle funzioni riguardanti le Attività economiche, tra cui la gestione del SUAP. Successivamente, nel 2015, è stata siglata un'ulteriore convenzione per l'attribuzione delle materie inerenti alla Programmazione territoriale, tra cui SUE e Sismica → [Convenzione dell'Unione Bassa Romagna](#)

È bene però ricordare che, ad oggi, il PRT della Regione Emilia-Romagna finanzia unicamente i contesti locali in cui la macro-funzione è conferita all'Unione nella sua interezza.

In molti casi la decisione di conferire solo una parte della macro-funzione deriva dalla volontà di procedere gradualmente, lavorando dapprima sulla gestione in Unione di attività e Servizi di minor impatto organizzativo (o con implicazioni politico/amministrative più contenute) per i Comuni, di fatto già gestite tramite ulteriori forme di associazione tra Comuni o non gestite adeguatamente: si pensi a quei servizi caratterizzati da una forte componente tecnica specialistica come, ad esempio, le attività nel perimetro della prevenzione e gestione della Sismica. In altri casi, la scelta affonda le radici in alcune “resistenze” che si possono manifestare riguardo al SUE – in particolare per quanto riguarda la volontà da parte degli Amministratori di mantenere un presidio operativo nel singolo Comune.

Questa scelta implica la previsione di meccanismi di integrazione tra i diversi uffici o tra i Comuni e l'Unione, mentre il conferimento all'Unione dell'intera macro-funzione con i tre servizi integrati nella stessa area – tramite una singola convenzione – è in grado di semplificare notevolmente le fasi istruttorie di una serie di procedimenti, nonché di ottimizzare il numero di figure dotate di competenze specialistiche all'interno della struttura dell'Unione. Il conferimento dell'intera macro-funzione, inoltre, **ottimizza i tempi della fase di riorganizzazione e strutturazione** del nuovo Ufficio.

È possibile associare il servizio solo per alcuni Comuni?



Per sua natura la convenzione è uno strumento flessibile e, infatti, è possibile stipularla soltanto tra alcuni dei Comuni facenti parte dell'Unione. In linea generale, comunque, la stipula di una convenzione per il conferimento in Unione solo tra alcuni Comuni è sconsigliata: infatti, è la natura stessa di tali servizi a rendere più funzionale una sua gestione unica per tutti i Comuni dell'Unione. Solo in questo modo è possibile non solo ottenere significative economie di scala e garantire un presidio adeguato, ma soprattutto sviluppare progettualità di vera innovazione nelle procedure e nei servizi offerti alla cittadinanza. Tuttavia, in determinati contesti e a fronte di specifiche contingenze, può rappresentare un primo passo verso una più ampia collaborazione o una soluzione per sopperire a carenze nella gestione dei servizi. È infatti possibile – anche se è una strada meno praticata e più complessa da gestire – stipulare una convenzione anche con Comuni (singoli o associati) che dell'Unione non fanno parte, ma che intendono utilizzare – contribuendone al funzionamento – i servizi dell'Unione. Si pensi, ad esempio, a tutti quei casi in cui uno o più Comuni decidono, nonostante la fuoriuscita formale dall'Unione, di continuare ad usufruire di un servizio associato tramite una nuova convenzione.

1.4 Criteri di ripartizione dei costi

Con il trasferimento di una funzione all'Unione, diventa essenziale disciplinare e definire le modalità con cui ciascun Ente partecipa ai costi sostenuti dall'Unione per la gestione dei servizi. È responsabilità dei singoli Comuni garantire la copertura finanziaria delle attività svolte mediante il trasferimento di risorse al bilancio dell'Unione.

Da dove partire?

Le [Linee Guida operative di gestione e sviluppo armonico per le Unioni di Comuni](#) contengono uno specifico approfondimento del tema della ripartizione dei costi.

Le spese sono rappresentate da tutti i costi diretti e indiretti sostenuti per il funzionamento del servizio, nonché da tutte le spese considerate necessarie per la gestione di specifiche progettualità. Per quanto riguarda il costo del personale, è possibile adottare scelte specifiche prevedendo compensazioni per i Comuni che mettono a disposizione i propri dipendenti.

In generale i rapporti economici tra gli Enti sono regolati attraverso criteri di massima predeterminati: per quanto riguarda **SUAP e SUE** le principali tipologie di criteri attraverso i quali può avvenire la ripartizione dei costi sono:

Capitario	Le quote sono calcolate parametrando il "peso demografico" di ciascun Comune sul totale dell'Unione. La ripartizione avviene in base al numero di residenti: il contributo richiesto è, dunque, proporzionale alla percentuale di abitanti del Comune sul totale degli abitanti dell'Unione (es. un Comune di 2.000 abitanti, in un'Unione di 10.000 abitanti complessivi, contribuirà al 20% delle spese totali del servizio).
Proporzionale	La ripartizione delle spese avviene in misura proporzionale rispetto al numero di aziende o imprese presenti sul territorio di ciascun Ente, garantendo una ripartizione equa in base alla presenza di attività imprenditoriali e alla dinamicità economica di ciascun contesto.
A controprestazione	La distribuzione degli oneri è ottenuta dalla misurazione del volume effettivo di attività o prestazioni svolte in favore di un singolo Comune. Tendenzialmente questo modello è applicato ad attività che sono quantificabili: ad esempio, il numero di pratiche presentate in un anno per ciascun Comune aderente all'Unione.
Misto	Il calcolo delle quote di ciascun Comune avviene attraverso l'utilizzo "combinato" delle precedenti modalità di ripartizione, alle quali solitamente viene assegnato lo stesso "peso" percentuale (Es. il 50% del costo complessivo del servizio è ripartito secondo il criterio capitario, il restante 50% ripartito in base al numero di pratiche istruite per conto di ciascun Comune aderente all'Unione).

Per quanto invece riguarda il Servizio **Sismica**, i costi sono **solitamente coperti dalle somme derivanti dal rimborso forfettario per le spese sostenute** per lo svolgimento delle attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni sismiche e per i depositi. Soltanto in via residuale, può essere previsto il ricorso ai criteri di ripartizione elencati precedentemente.

Può risultare utile – nel momento successivo alla scelta dei criteri da adottare – effettuare un'analisi d'impatto degli stessi, in modo tale da verificarne l'effettiva rispondenza ai principi di economicità, efficacia ed efficienza per ciascun Ente coinvolto.

Nel caso in cui, oltre alle consuete modalità di suddivisione delle spese tra i Comuni associati, siano presenti invece costi e/o investimenti che coinvolgono uniformemente tutti gli Enti dell'Unione, è possibile adottare il criterio dell'equa ripartizione degli oneri tra tutti gli Enti.

Inoltre, la Giunta dell'Unione, previa consultazione dei Comuni interessati, durante la fase di pianificazione annuale delle spese può identificare ulteriori modalità di ripartizione delle spese tra i Comuni in relazione a specifiche spese straordinarie, progetti e iniziative.

2. Organizzazione e funzionamento della macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA

2.1 Struttura organizzativa

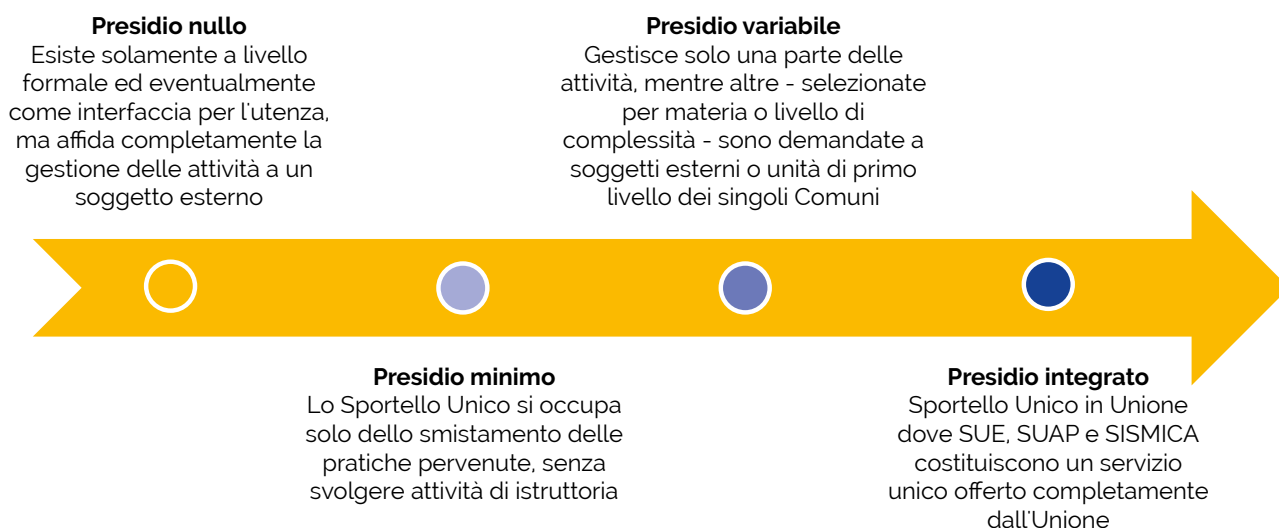
La struttura rappresenta lo 'scheletro' di ogni organizzazione: è un insieme di elementi e meccanismi che consentono di suddividere e coordinare gli sforzi compiuti dai diversi attori – individuali e collettivi – che compongono una organizzazione.

Al fine di fornire una panoramica completa delle caratteristiche organizzative della macro-funzione, di seguito vengono descritte le principali dimensioni che contribuiscono a definirne la struttura organizzativa quali:

- le modalità gestionali e operative, partendo dai possibili modelli a variabile integrazione organizzativa, fino alla possibilità di prevedere sub-ambiti e una diversificata articolazione sul territorio degli sportelli;
- l'inquadramento organizzativo, inteso come la collocazione dei servizi all'interno dell'organigramma dell'Unione in nome delle rispettive peculiarità;
- la suddivisione del lavoro, che comprende la natura delle competenze necessarie e la relativa distribuzione all'interno del servizio.

Modelli organizzativi della macro-funzione

Ricorrendo al concetto di **integrazione organizzativa** – inteso come il livello di connessione e convergenza di diverse unità organizzative verso un'unica area di competenza per garantirne un regolare, stabile ed efficiente funzionamento – è possibile individuare diverse forme attraverso le quali le Unioni possono 'combinare' le loro modalità gestionali e operative caratterizzanti la macro-funzione. Il risultato di queste combinazioni porta a modelli dove il **presidio reale** (inteso come il grado di effettiva capacità di prendere in carico e gestire la complessità delle attività richieste) della macro-funzione può essere ricondotto a **quattro modelli graduali, a 'intensità' crescente**.



Di fatto, si tratta di quattro modelli che possono immaginarsi su **un'unica linea progressiva** in base al grado di integrazione organizzativa in Unione. Se al presidio nullo corrisponde di fatto l'assenza di un vero e proprio servizio – o perché non conferito dai Comuni, o perché delegato direttamente ad altri soggetti esterni – al presidio integrato corrisponde un modello centralizzato dove la macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA è totalmente e autonomamente gestita dagli uffici dell'Unione. È bene comunque ricordare che si tratta di modelli generali: nell'esperienza dei diversi contesti locali si possono riscontrare forti variabilità organizzativa all'interno dei singoli servizi.

Il raggiungimento di una piena integrazione richiede un'opera attenta di pianificazione e programmazione, attraverso un continuo coordinamento tra le differenti componenti, nonché un periodo temporale sufficiente affinché l'organizzazione si adatti alla nuova struttura e ai suoi nuovi processi. È in tal senso che il raggiungimento di un elevato grado di integrazione delle funzioni può essere realizzato *step by step* adottando un approccio graduale, realizzando il conferimento in Unione di un servizio per volta, eventualmente in un primo momento anche solo per alcuni Comuni aderenti.

A titolo esemplificativo, sulla base di una molteplicità di variabili interne – quali ad esempio l'organico a disposizione, le competenze detenute e la distribuzione territoriale – un'Unione può optare per un servizio di SUAP e di SUE totalmente integrato, affidando al contempo a soggetti esterni all'Ente la gestione delle attività in materia sismica, configurando così livelli di presidio e di integrazione organizzativa differenti per i tre servizi della macro-funzione.

Focus: i diversi livelli di integrazione organizzativa



Il servizio SUAP è, per sua natura, ad omogeneità elevata in quanto si occupa ovunque di processi analoghi e tendenzialmente codificati: ogni Unione può però individuare forme e modelli organizzativi differenti per ambiti di attività svolte, tipologie di compiti previsti, competenze assegnate al servizio, numero e tipologia di servizi conferiti.

Inoltre, lo studio dei possibili modelli attraverso i quali organizzare le attività legate al SUAP può contare su un vasto numero di esperienze, ormai consolidate: rispetto a SUE e Sismica, infatti, il SUAP è a livello regionale quasi ovunque gestito in Unione.

Alcuni esempi

[L'Unione Pedemontana Parmense](#) gestisce il SUAP in modalità "procedurale", concentrandosi sulla gestione a livello generale delle pratiche trasmesse.

[L'Unione Valnure Valchero](#) ha organizzato il servizio SUAP in una forma riconducibile al modello "ordinario".

[L'Unione Terre e Fiumi](#) gestisce il Servizio Unico Edilizia e Imprese (SUEI) comprendente le competenze di SUAP e SUE.

Partendo dalle caratteristiche del servizio e dalle diverse esperienze analizzate – in linea con i modelli a intensità crescente sopra descritti – è possibile delineare tre principali soluzioni operative, che si configurano come un possibile percorso progressivo di rafforzamento e integrazione del servizio associato con le competenze di altri servizi e Uffici interni ai Comuni e all'Unione:

SUAP "procedurale"	Corrisponde spesso a una situazione di avvio della gestione associata. Di fatto, si occupa soltanto della gestione e del coordinamento del procedimento unico perché il resto è lasciato ai singoli uffici Commercio comunali. È complesso da gestire e meno efficiente nell'economia generale, perché presuppone che parte delle competenze e del personale resti nei singoli Comuni.
SUAP "ordinario"	È tendenzialmente la forma più diffusa: lo Sportello si occupa della gestione e del coordinamento del procedimento unico e cura l'istruttoria di merito relativa alle pratiche afferenti al Commercio. Svolge, inoltre, l'istruttoria formale delle pratiche produttive che contengono profili edilizi: queste ultime vengono indirizzate al SUE competente per l'istruttoria di merito. È una scelta che permette di ottimizzare risorse e passaggi – specialmente quando l'Unione ha associato anche il SUE: in questo caso, gli elementi di semplificazione nella gestione dei procedimenti di Edilizia Produttiva hanno una maggiore efficacia, facilitando il flusso operativo e riducendo il numero dei passaggi e dei referenti per le diverse pratiche. In contesti di adeguate dimensioni organizzative, la gestione in Unione sia del SUAP che dei SUE facilita la creazione di team multidisciplinari trasversali ai due Servizi che possono intervenire congiuntamente in caso di interventi ad elevata complessità, anche nella fase preistruttoria quale tutoraggio procedimentale.
SUAPE	Rappresenta di fatto un modello completamente integrato tra le competenze di front office e back office degli uffici Commercio e Edilizia: le competenze del SUAP e del SUE – anche se articolate in unità distinte – sono gestite dall'Unione all'interno di una medesima Area. I compiti istruttori relativi alle pratiche Commercio e Edilizia vengono trattati all'interno del Servizio. La gestione integrata delle diverse funzioni consente di ottimizzare le tempistiche (al netto degli Enti terzi esterni all'Unione), di specializzare risorse nella gestione del procedimento unico e nelle istruttorie di merito, mantenendo un certo grado di fungibilità degli addetti. Rappresenta una soluzione avanzata che richiede però come prerequisito l'associazione del SUE in Unione, una dimensione organizzativa adeguata e l'individuazione di un coordinatore/ responsabile che presidi il buon funzionamento complessivo.

Focus: è possibile costituire sub-ambiti del servizio?



Se previsto dallo Statuto dell'Unione, la gestione di SUE-SUAP-SISMICA può essere suddivisa in due o più sub-ambiti geografici, ciascuno dei quali facente capo al territorio di solo alcuni dei Comuni associati. La divisione in sub-ambiti può riguardare anche solo uno dei Servizi ricompresi nella macro-funzione. Soprattutto per quanto riguarda il SUAP, la scelta di un'organizzazione a sub-ambiti può avere l'obiettivo di ottimizzare alcuni aspetti gestionali e

operativi, specialmente nei casi di Unioni molto estese oppure caratterizzate dalla presenza di più poli produttivi con esigenze differenti tra loro.

Alcuni esempi

Nell'Unione Valconca, ai sensi dell'art. 24 dello Statuto, la funzione SUAP è articolata in due sub-ambiti territoriali, di cui uno è competenza della struttura dell'Unione.

La suddivisione in sub-ambiti, sulla base di diversità territoriali, deve aver l'obiettivo di garantire una maggiore efficienza gestionale e organizzativa delle diverse attività costituenti la macro-funzione, nonché una migliore qualità del servizio all'utenza, con riferimento ai criteri di ottimizzazione del flusso operativo.

Focus: può essere utile mantenere presidi territoriali?



I servizi ricompresi nella macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA sono caratterizzati da elevata telematizzazione, diffusa codificazione delle procedure e presenza di un'ampia quota di utenza qualificata: sono tutti elementi che solitamente rendono più efficace una gestione centralizzata, non distribuita sul territorio.

Tuttavia, nell'ottica di semplificare gli adempimenti all'utenza fornendo consulenza e supporto, è però possibile prevedere **sportelli territoriali di accesso ai servizi**: a seconda dei contesti, possono presentarsi infatti necessità operative o politiche dalle quali discende la scelta di mantenere, oltre a un ufficio "centrale", anche presidi distribuiti nei Comuni.

Alcuni esempi

L'Unione **Valli e Delizie** ha scelto di introdurre, oltre alla sede centrale in Unione, presidi territoriali in cui è possibile richiedere appuntamento.

L'Unione **Valconca** ha deciso di strutturare il SUE attraverso un ufficio centralizzato in sede di Unione, in cui viene eseguito lo smistamento delle pratiche verso i 9 presidi territoriali (uno per ciascun Comune).

L'Unione **Bassa Romagna** aveva originariamente istituito, per le pratiche edilizie, sportelli di accesso nei singoli Comuni, aperti uno o due giorni alla settimana a seconda della dimensione dell'Ente. Oggi però non sono più previsti perché nel tempo gli utenti – in particolare quelli specializzati – hanno mostrato di preferire gli appuntamenti online attraverso videochiamate, facendo venir meno la necessità dei presidi comunali.

L'organizzazione e i compiti dei presidi territoriali possono essere ricondotti a due principali modelli di azione:

- **Punto di ascolto occasionale** – L'Ufficio centrale si occupa di tutte le attività relative al Servizio. I presidi territoriali sono aperti 'a rotazione' (periodicamente, oppure in date concordate con gli utenti, o ancora in forma temporanea in caso di specifiche esigenze – come l'arrivo di un grande insediamento produttivo) e hanno principalmente il compito di ricevere gli utenti (tendenzialmente su appuntamento) e garantire maggior "vicinanza" ai singoli contesti locali e alle loro specificità.
- **Distribuzione stabile delle competenze** - L'Ufficio centrale ha compiti generali di coordinamento e centro di competenza amministrativo-giuridica; funge da collettore delle richieste e si occupa dello smistamento delle istanze verso i presidi territoriali competenti. Questi ultimi, complementari tra loro, agiscono in sinergia con l'Ufficio centrale e si occupano dell'analisi di merito.

La scelta di prevedere presidi distribuiti sul territorio, specialmente nella fase di avvio del servizio associato, rappresenta una soluzione per garantire un certo grado di 'territorialità' (e un punto di riferimento locale per le Amministrazioni), aiutando a gestire un passaggio graduale all'Unione.

È comunque utile ricordare che – quantomeno nel medio periodo – la logica direzione della gestione associata è quella di una progressiva unificazione logistica, fino alla completa unificazione in Unione. In generale, comunque, la scelta di mantenere presidi territoriali nel tempo va presa sulla base delle caratteristiche del territorio servito e di un'analisi dei flussi di utenza, valutando attentamente pro e contro.

Su questo fronte, è da sottolineare anche in questa sede che la digitalizzazione degli archivi – soprattutto in materia edilizia – si può rivelare un intervento decisivo per slegare il servizio da un "obbligo di territorialità", che insorge qualora sia necessario esaminare insieme all'utenza documentazione presente solamente in forma cartacea presso specifiche sedi comunali. La digitalizzazione può, pertanto, rivelarsi sia una forma di efficientamento dell'attività dell'Ufficio (soprattutto per quanto attiene ai tempi di ricerca

e alle modalità di conservazione della documentazione) sia un viatico per gestire la comunicazione, soprattutto con l'utenza professionale, attraverso forme telematiche (es. video-call).

Inquadramento organizzativo

Il conferimento di tutti e tre i servizi che compongono la macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA non genera necessariamente un esatto corrispettivo a livello organizzativo: in altre parole, non per forza i tre servizi in Unione costituiscono un unico settore né sono inquadrati in un'unica area.

La scelta della formula più adatta a ciascuna Unione dipende principalmente da fattori interni all'Ente (quali, ad esempio, le risorse e le competenze a disposizione, gli obiettivi strategici, la storia pregressa), ma anche da fattori esogeni (quali, ad esempio, il contesto economico-territoriale, la presenza di zone ad alta vulnerabilità sismica, etc.).

Al netto di scelte organizzative legate a contesti particolari, è possibile individuare **tre formule di inquadramento organizzativo** della macro-funzione:

	<p>Settore unico ed autonomo: tutte le attività e i servizi riconducibili alla macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA sono attribuiti ad un unico Settore esclusivo. I servizi sono articolati in unità organizzative indipendenti oppure miste: a seconda delle competenze presenti possono esserci responsabili che si occupano di più servizi.</p>
	<p>Macro-area tecnica: tutte le attività e i servizi riconducibili alla macro-funzione sono ricondotti all'interno di una generica Area tecnica, che include al suo interno anche altri servizi (legati tendenzialmente a funzioni di programmazione urbanistico-edilizia, lavori pubblici, cura e gestione del territorio, ICT-Agenda Digitale).</p>
	<p>Frammentazione in diversi settori: le attività e i servizi riconducibili alla macro-funzione fanno capo a Aree/Settori differenti tra loro. In questa configurazione, più di frequente SUE e Sismica stanno nella stessa Area/Settore, mentre il SUAP è inserito in un'Area/Settore differente oppure può operare come un servizio autonomo di supporto/staff alla dirigenza.</p>

Dal punto di vista organizzativo, la scelta di mantenere l'intero campo di attività della macro-funzione dentro lo stesso perimetro (anche non esclusivo) di Area o Settore può supportare quelle Unioni che, stanti anche fattori come le dimensioni organizzative contenute, necessitano di poter contare su addetti 'fungibili' tra loro, semplificando al massimo l'impegno richiesto dai meccanismi di coordinamento e integrazione (e dunque prevedendo, di norma, una responsabilità apicale unica per tutti e tre i servizi della macro-funzione). Di contro, la scelta di 'frammentare' i servizi della macro-funzione ha spesso l'obiettivo di aumentare il grado di specializzazione delle strutture organizzative, evitando la promiscuità di compiti e ruoli del personale addetto (soprattutto in contesti di dimensioni maggiori).

Tendenzialmente, più l'Unione assume una dimensione ampia (sia in termini di funzioni gestite che di complessità organizzativa) più risulta difficile – e in parte forse riduttivo – mantenere tutta la macro-funzione unita sotto un'unica area di responsabilità organizzativa.

Va però tenuto conto, ai fini della scelta, del 'costo di integrazione' richiesto: data la forte interconnessione e interdipendenza tra i servizi e stante anche la natura 'tecnica' delle competenze, quando i servizi non fanno parte della stessa Area/settore è comunque sempre necessario assicurare l'integrazione tramite forme stabili e continue di coordinamento delle attività e della programmazione strategica. Ad esempio, è possibile istituire **meccanismi stabili di coordinamento** (anche con unità dedicate, o attraverso conferenze dei dirigenti/responsabili) per la messa a sistema di tutte le componenti comuni a queste funzioni. Qualora un'Unione opti per la frammentazione organizzativa della macro-funzione, è utile ricordare – al di là degli aspetti peculiari di ogni singolo contesto – alcuni elementi aggiuntivi, peculiari di SUAP, SUE e Sismica, che possono agevolare la scelta:

Alcuni esempi

Nell'**Unione Bassa Romagna**, a livello di organigramma, il SUAP è un servizio che, per garantire un'azione strategica, è inserito nello "staff" della Direzione invece che in una specifica Area organizzativa, mentre il SUE e la Sismica sono inserite all'interno dell'Area Territorio ed Ambiente. È stata però prevista **un'unità trasversale di coordinamento stabile tra SUE-SUAP**, per assicurare il **dialogo continuativo** tra i due servizi.

L'Unione **Terre e Fiumi** ha optato, a livello di organigramma, per la creazione di un unico settore per SUE-SUAP-SISMICA.

L'Unione **Valconca** ha inserito i servizi relativi alla macro-funzione nel più ampio contesto di un'area 'tecnica', insieme ad altre attività connesse alla gestione del territorio.

 <p>SUAP</p>	<p>La collocazione organizzativa del servizio SUAP può dipendere da numerosi fattori e contingenze (es. promiscuità della figura dirigenziale), a partire dal numero e dalla tipologia di funzioni conferite all'Unione. In generale il servizio, che può essere organizzato come unità autonoma, è comunque ricondotto a un'area più ampia. A differenza di SUE e Sismica, il SUAP risulta più versatile e dunque riferibile a un maggior numero di possibili Aree/Settori, come ad esempio: gestione del territorio, sviluppo economico e affari generali.</p> <p>L'inquadramento del SUAP all'interno di un'area più legata alla gestione del territorio pone l'accento sulla dimensione "tecnica" del servizio e sull'aspetto dell'integrazione, anche in prospettiva, con il SUE e con altre competenze tecniche di Comuni e Unione (es. Urbanistica e Ambiente).</p> <p>L'inquadramento all'interno di un'area relativa allo sviluppo economico sottolinea maggiormente gli aspetti dinamici connessi all'esercizio delle attività economiche e al rapporto con gli stakeholder, anche attraverso l'integrazione con i progetti e le azioni territoriali per la valorizzazione del territorio e il sostegno alle imprese.</p> <p>Infine, l'inquadramento all'interno di un'area amministrativa riconducibile agli affari generali dell'Unione – che solitamente hanno caratteristiche di approdi "residuali" di servizi e attività non direttamente riconducibili ad altri settori – può essere legata anche a una scelta di maggior autonomia organizzativa del servizio.</p>
 <p>SUE</p>	<p>La collocazione 'naturale' di questo servizio è all'interno della macro-area che comprende i servizi di natura tecnica (urbanistica, ambiente, edilizia, coordinamenti lavori pubblici...).</p> <p>Nella definizione dell'inquadramento all'interno dell'organizzazione è sempre fondamentale tenere conto della necessità di coordinamento stabile e relazione continua con il SUAP per le pratiche di edilizia produttiva; allo stesso modo è necessario tenere conto anche della necessità di relazione col servizio Sismica, qualora le attività siano svolte dall'Unione.</p>
 <p>Sismica</p>	<p>Anche questo servizio, per natura, tende ad essere collocato all'interno della macro-area che comprende i servizi di natura tecnica (urbanistica, ambiente, edilizia, lavori pubblici...). La complementarità delle competenze richieste e la frequente necessità di coordinamento rende spesso consigliabile l'inserimento del servizio all'interno della stessa Area/Settore del SUE (se presente). Altre configurazioni organizzative (come, ad esempio, una maggior integrazione con il SUAP) possono avere un'efficacia inferiore in termini di ottimizzazione dei processi e, soprattutto, delle competenze.</p>

Specializzazione e divisione del lavoro

La macro-funzione associata SUE-SUAP-SISMICA, al di là dell'inquadramento organizzativo complessivo, ha solitamente una prima divisione del lavoro generale, basata sulla tripartizione **'per ambito organizzativo'**: tendenzialmente ciascuno dei tre Servizi agisce come unità organizzativa a sé stante, con personale solitamente dedicato in forma esclusiva o semi-esclusiva.

Il livello successivo, quello **'intra-ambito'**, risponde alla necessità di individuare e assegnare compiti diversi ai diversi soggetti incaricati delle attività. Internamente ai singoli Servizi della macro-funzione possono essere individuati e stabiliti meccanismi di ripartizione delle attività, attraverso la creazione di sotto-unità organizzative dedicate o, più semplicemente, all'individuazione e assegnazione di personale dedicato.

La ripartizione delle attività di un Servizio segue solitamente alcuni possibili criteri logici:

- **Ripartizione per settore del procedimento** – nel caso del SUAP, porta solitamente alla distinzione tra procedimenti inerenti all'avvio dell'esercizio delle attività produttive di beni e servizi e quelli relativi

alla realizzazione e modificazione degli impianti produttivi (questi ultimi infatti necessitano il coordinamento con altri servizi e funzioni di Comuni e Unioni – tra cui il SUE – oltre che degli Enti competenti esterni). Nel caso del SUE, la divisione è solitamente Edilizia residenziale/Edilizia produttiva.

- **Ripartizione per territorio** – prevede che le sotto-unità organizzative o gli addetti dedicati siano tendenzialmente capaci di occuparsi di tutte le tipologie di procedimenti, ma si dividano i procedimenti in base ad aree territoriali di competenza. È un modello che frena la possibilità di specializzazione, ma consente di consolidare la conoscenza di determinati pezzi del territorio dell'Unione, dei loro attori e delle dinamiche specifiche.
- **Ripartizione per complessità/rilevanza dei procedimenti** – è basata su un'analisi puntuale dei procedimenti presentati e tende a garantire che quelli più difficili (in termini di parti coinvolte, ampiezza o rarità del procedimento, o ancora di importanza per il territorio e/o l'Amministrazione di riferimento) siano seguiti da profili più qualificati, secondo suddivisioni di volta in volta stabilite in base alle competenze del personale presente in organico.

È bene ricordare anche in questo frangente che la scelta tra la specializzazione presente su specifici compiti o sotto-ambiti interni di competenza del Servizio oppure un'integrazione trasversale – che garantisce maggior fungibilità degli addetti – va presa in base alle variabili del contesto (es. dimensione dell'Ufficio in termini di organico, eventuale presenza di carichi di lavoro significativi, ...).

Alcuni esempi

L'Unione **Romagna Faentina** ha deciso di strutturare la gestione del servizio SUE verticalizzando le attività per materia di competenza. È, quindi, previsto un Dirigente unico, affiancato da due Responsabili, che si occupano rispettivamente di Servizio SUE-Gestione Edilizia / Servizio SUE-Amministrazione e Controllo del Territorio.

Nell'Unione **Valnure Valchero**, all'interno del Servizio SUAP, la suddivisione delle pratiche tra risorse interne all'Ufficio avviene in base al criterio della competenza territoriale.

Quali competenze per il personale?



La buona gestione delle attività connesse al SUE, al SUAP e alla Sismica non può prescindere dalla creazione di presidi di competenza stabili nel tempo, che possano formarsi adeguatamente e seguire con costanza l'aggiornamento di normative e procedure.

In linea generale, la gestione associata in Unione di SUE-SUAP-SISMICA richiede competenze sia di tipo tecnico (legate per lo più ad attività "di merito", come la verifica della rispondenza dei progetti alla normativa di riferimento), sia di tipo amministrativo (legate più ad attività di processo, come le istruttorie sugli elementi formali delle richieste presentate). Inoltre, anche per via dell'aumento di importanza dei processi di digitalizzazione, è possibile prevedere a supporto trasversale dei servizi della macro-funzione la presenza stabile di figure tecnico-informatiche, con il compito di curare l'aggiornamento dei sistemi e l'utilizzo efficace degli stessi.

Pur nella necessità di una compresenza di questi due campi di competenza, è però utile – in fase di definizione del fabbisogno di personale – valutare separatamente le necessità dei diversi servizi, al fine di individuare le figure più adatte a rispondere alle esigenze di garantire un servizio adeguato. Mentre servizi come SUE e Sismica hanno solitamente maggior necessità di profili tecnici, il SUAP ha una forte componente di competenza amministrativa. La necessità di gestire la sfaccettata complessità dei procedimenti unitari richiede tendenzialmente profili in possesso di una formazione giuridico-amministrativa.

Al tempo stesso, però, i procedimenti che riguardano SUAP Edilizia Produttiva richiedono anche la presenza di profili tecnici qualificati: in linea generale, attraverso la gestione associata della macro-funzione in Unione è possibile sia ottimizzare le figure richieste (che, specialmente per quanto riguarda ingegneri, architetti e geometri, sono di sempre più difficile reperimento), sia investire sulla formazione specialistica e l'aggiornamento del personale.

In ogni caso, quando all'interno dell'ufficio non sono presenti competenze tecniche adeguate ad approfondire situazioni connotate da elevata complessità (ad esempio, per quanto riguarda la materia sismica, inerenti procedimenti nel campo della geologia o della geotecnica) l'Unione può fare ricorso a figure specialistiche esterne oppure

rivolgersi – per pareri tecnici o richieste puntuali – agli Uffici regionali.

Per approfondire

La normativa relativa al Servizio Sismica prevede che l'istruttoria tecnica della pratica possa essere esperita soltanto da una **specifica figura in possesso di requisiti tecnici specialistici (laurea in Ingegneria Civile o equipollente, con specializzazione in materia strutturale/sismica)**. Non è da escludere il ricorso a convenzioni con altri Enti nelle prime fasi di avviamento della STC, in cui è possibile avvalersi, in alternativa, di professionisti esterni all'Ente in possesso dei requisiti per le attività preparatorie di verifica dei progetti e di accertamento tecnico (come previsto dagli standard minimi).

2.2 La gestione degli scambi con l'utenza

Rispetto ad altri servizi comunali, le attività ricomprese all'interno della macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA hanno una fortissima connotazione telematica, legata anche ad esplicite previsioni normative. L'utenza è dunque tendenzialmente abituata a inviare e ricevere comunicazioni attraverso strumenti e piattaforme digitali: anche le richieste generali di informazioni o gli appuntamenti dedicati possono essere svolti di preferenza in forma telematica, ad esempio attraverso la mail o videochiamate.

È però utile ricordare che una parte di utenza – minoritaria in termini di numeri, ma impegnativa in termini di tempo da dedicare – è costituita da non professionisti (es. privati cittadini per piccoli interventi edilizi, rappresentanti di associazioni e di organizzazioni del Terzo Settore per le manifestazioni pubbliche...)

I canali di trasmissione delle richieste da parte dell'utenza

La definizione dei canali e degli strumenti attraverso i quali gli utenti sono tenuti a depositare le proprie richieste agli uffici che si occupano di SUE, SUAP e Sismica rappresenta un elemento importante per garantire trasparenza e correttezza nell'erogazione del servizio.

Per quanto riguarda il servizio SUAP, ad esempio, la normativa prevede che ogni atto (inclusi dunque gli allegati) debba essere **presentato soltanto in modalità telematica**.

L'utente ha quindi la necessità di usufruire di piattaforme indicate direttamente dal SUAP di riferimento: in Emilia-Romagna la piattaforma più diffusa è **Accesso Unitario**, predisposta da **Lepida** ed implementata dalla **Regione** per tutti gli Enti emiliano-romagnoli che la vogliono adottare.

Anche per SUE e Sismica, pur in assenza di uno specifico obbligo, è stato introdotto nei fatti il deposito telematico, sia per analogia col SUAP, sia per evidenti vantaggi in termini di tracciabilità e sicurezza dell'avvenuto deposito, della presa in carico e delle successive comunicazioni.

È bene sapere che....

A supporto degli Enti Locali sono attive politiche regionali e nazionali di sostegno, promozione e incentivazione all'uso dei portali telematici.

Nello specifico, Lepida ha messo a disposizione a disposizione dei Comuni e delle Unioni di Comuni della Regione Emilia-Romagna la piattaforma **"Accesso Unitario per i servizi alle imprese"**. Questo strumento ha lo scopo di semplificare gli scambi tra utente e Pubbliche Amministrazioni, supportando la digitalizzazione e l'automazione. Accesso Unitario permette di inviare e ricevere comunicazioni informative e documentali a tutti gli attori coinvolti da un procedimento e ha, ad oggi, funzionalità per il SUAP, il SUE, la Sismica e l'Ambiente.

Per approfondire

Un prima disamina delle piattaforme utilizzate da Comuni e Unioni in Emilia-Romagna nel 2023 per la presentazione di pratiche edilizie on line è raccolta nella pubblicazione **"Piattaforme: SUAP, SUE, Sismica"** che illustra alcuni dati raccolti da ART-ER per Regione Emilia-Romagna. Coordinamento ADER.

Nel report **"Report benchmarking 2023 - Uso servizi Interattivi"** sono disponibili i dati relativi all'uso delle piattaforme per i servizi SUAP e SCIA edilizia residenziale.

Per quanto riguarda la Sismica, gli atti in ingresso possono anche essere 'mediati' da altri uffici, che trasmettono al Servizio Sismica gli atti di competenza pervenuti (es. depositi sismici, richieste di autorizzazione, ecc.) ma anche, in alcuni casi e contesti, richieste di pareri rispetto ad atti non di formale competenza.

In questi casi, la trasmissione avviene per lo più tramite PEC; con lo stesso strumento avviene l'eventuale interlocuzione diretta degli Uffici Sismica con i periti privati e i committenti per richieste di integrazioni documentali.

Informazione all'utenza e siti web

La prima principale fonte consultata da utenti in cerca di informazioni è solitamente il sito web dell'Ente.

Specialmente per quanto riguarda i casi di gestione associata in Unione, è dunque di fondamentale importanza che le pagine dei singoli Comuni rimandino al sito web dell'Ente.

Da dove partire?

Partendo dalle [Linee Guida per i servizi web](#) e dal [Kit di design per i punti di accesso digitale](#) fornite dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), è possibile usufruire di spunti di partenza, consigli, accorgimenti e modelli per lo sviluppo di pagine internet rispondenti ai requisiti di accessibilità, chiarezza e trasparenza.

Ogni singolo servizio deve disporre di una sua pagina dedicata, facilmente accessibile e progettata con l'obiettivo di fornire le giuste ed esaustive informazioni all'utenza, specialmente quella non qualificata.

Da questo punto di vista, è utile distinguere tra due tipologie di informazioni:

- le informazioni **descrittive** che hanno come obiettivo la fornitura di indicazioni e chiarimenti circa l'organizzazione generale dell'ufficio, il personale addetto e gli strumenti di contatto;
- le informazioni **operative** che hanno come obiettivo la fornitura di istruzioni e risorse utili per l'utente che intende accedere al servizio

Informazioni descrittive	Informazioni operative
<ul style="list-style-type: none"> • Contatti diretti (es. recapiti telefonici e/o indirizzi e-mail) • Modalità di contatto, con indicazione dell'organizzazione del rapporto con l'utenza (es. i giorni di apertura, le modalità di fissazione di appuntamenti dedicati, orari in cui è possibile telefonare) • Nominativo del responsabile (con eventuale caricamento del CV) della struttura organizzativa e/o, qualora differente, il responsabile di ciascun procedimento • Convenzione di conferimento della funzione e istituzione del servizio associato in Unione • Indicazione dell'eventuale presenza di referenti politici interni alla Giunta dell'Unione • Indicatori e obiettivi del servizio, anche mettendo direttamente a disposizione in modo agevole i documenti di programmazione e di fissazione degli obiettivi (es. PIAO) 	<ul style="list-style-type: none"> • Descrizione sommaria dei servizi di competenza • Sintesi dei servizi similari, ma <u>non</u> di competenza (per evitare accessi 'errati' da parte dell'utenza) • Link ai portali online di presentazione delle istanze • Eventuali moduli • Eventuali modalità alternative da adoperare in caso di malfunzionamento degli stessi portali (es. trasmissione via PEC) • Guide e "istruzioni per l'uso" (vademecum per il reperimento delle informazioni e della modulistica, esempi pratici di maggiore interesse, pubblicazione di FAQ, link a siti di altri Enti di particolare utilità o interesse per la materia trattata) • Eventuali circolari e news di particolare interesse per la materia trattata dall'Ufficio (specifiche)

Periodicamente, è consigliabile avviare percorsi di revisione e aggiornamento dei contenuti: non solo per inserire nuove informazioni, ma anche per eliminare quelle non più attuali, ridondanti o sorpassate.

Inoltre, per aumentare l'efficacia del messaggio, è utile quando possibile corredare le istruzioni per la compilazione della modulistica con video-tutorial o *screenshot*, evidenziando così modalità e contenuti da inserire nei differenti campi previsti.

Alcuni esempi

La Provincia di **Reggio Emilia** (che svolge il servizio Sismica per tutti i Comuni e le Unioni del territorio) ha inserito nella pagina web del Servizio istruzioni dettagliate per la trasmissione delle pratiche sismiche: le istruzioni sono catalogate in base al tipo di utenza che potrebbe accedervi (Per tutti; per i Comuni; per i Professionisti).

Il **Nuovo Circondario Imolese**, nella propria pagina internet legata al Servizio Sismico Associato, ha inserito una parte introduttiva sulla funzione Sismica a livello regionale e una mappa di tutte le strutture in materia Sismica attive sul territorio regionale.

Oltre ad aumentare la soddisfazione dell'utenza, questo genere di comunicazione può, sul medio periodo, alleggerire il carico di lavoro legato al rapporto con l'utenza, garantendo documenti in ingresso più omogenei e un minore numero di accessi per informazioni o correzioni. In questo modo, il personale addetto al servizio può recuperare tempo lavoro da dedicare ad attività a maggior valore aggiunto.

Infine, è possibile valutare l'inserimento sulla pagina del servizio di informazioni e materiali legati a bandi o altre opportunità di finanziamento (ad esempio in ambito urbanistico, o in generale per le attività produttive).

2.3 Elementi abilitanti per un presidio efficace

Per sviluppare al meglio il potenziale connesso alla gestione in Unione della macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA è utile focalizzare l'attenzione su alcuni elementi centrali organizzativi fondamentali per realizzare un presidio efficiente ed efficace delle attività previste.

Al netto dei fattori di natura 'locale' (le risorse e le professionalità a disposizione e/o altre variabili legate alle singole strutture comunali o al contesto territoriale), infatti, un percorso di miglioramento progressivo dei risultati e della gestione della macro-funzione deve necessariamente investire sulla **transizione digitale e sulla cura della rete e delle relazioni organizzative**.

Per quanto riguarda la digitalizzazione e l'innovazione, è evidente come i temi connessi alla 'trasformazione digitale' – sia nei processi interni sia nell'interfaccia con gli utenti esterni – siano sempre più presenti e centrali per l'organizzazione di servizi impostati su una logica *"responsive"*, imperniata sulla presa in carico diretta di istanze esterne.

Alcuni esempi

L'Unione **Romagna Faentina** gestisce l'intera macro-funzione SUAP-SUE-Sismica. Al momento del conferimento della funzione SUAP all'Unione, è stato introdotto un unico sistema di protocollazione con archiviazione, accompagnato dall'omogeneizzazione delle normative comunali.

L'integrazione dei sistemi e la digitalizzazione dei processi di scambio di informazioni e documenti permettono di risparmiare tempo nelle attività a basso valore aggiunto e garantiscono una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Un adeguato ed efficace presidio delle attività svolte dalla macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA non può oggi prescindere da un analogo presidio delle tematiche di digitalizzazione e trasformazione digitale – specialmente per quanto riguarda il **protocollo** e l'**archivio**. Per quanto invece riguarda la **cura delle reti e dei rapporti organizzativi**, come abbiamo visto la natura stessa dei servizi che compongono la macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA comporta inevitabilmente l'essere inseriti all'interno di una fitta rete di rapporti con altri servizi dell'Unione e/o dei singoli Comuni, nonché con altri soggetti esterni (ARPA, Vigili del Fuoco, etc.) con i quali devono necessariamente intrattenere legami per questioni di merito nello svolgimento delle proprie piene attività. Investire tempo nella creazione, mantenimento e sviluppo di regolamenti e di tavoli di lavoro e confronto è importante anche per garantire armonia e sinergia operativa su vasta area: più sono omogenei gli strumenti e le prassi, più è efficace (per tutti) l'attività svolta.

Questi quattro elementi (protocollo, archivio, regolamenti e tavoli di lavoro) sono complementari tra loro e devono rappresentare linee di intervento prioritarie per ogni Unione che associ (anche solo in parte) la macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA, perché determinano nel tempo un profondo impatto positivo sulla concreta efficacia di gestione.

La digitalizzazione degli archivi

Un primo aspetto che assume la massima centralità nel percorso di efficientamento del lavoro degli uffici è la **digitalizzazione degli archivi**. L'archiviazione rappresenta lo strumento attraverso il quale, terminato un procedimento, vengono conservati il suo esito e i suoi passaggi principali: fondamentale in caso di ricorsi o criticità, rappresenta anche un'importante fonte di informazioni.

Un'efficace gestione dell'archiviazione – che passa anche dalla digitalizzazione di eventuali documenti cartacei, centrale per una piena e semplice reperibilità delle informazioni in futuro – consente una gestione ordinata di tutti i procedimenti e una coerenza tra atti e scelte adottate. Non da ultimo, attraverso la digitalizzazione è infatti possibile liberare il lavoro degli uffici (in particolare modo del SUE) dalla 'territorialità' legata alla consultazione di archivi cartacei, conservati esclusivamente presso le singole sedi comunali.

Alcuni esempi

L'Unione **Bassa Romagna** ha sviluppato, nel corso di 18 mesi, un ambizioso percorso di dematerializzazione e digitalizzazione dell'archivio in materia di edilizia.

Le attività sono state improntate a **garantire e certificare la conformità dell'archivio digitale** – agendo secondo le linee guida AgID – attraverso un campionamento degli atti e la verifica e validazione della corrispondenza tra cartaceo e digitale. Il progetto è stato curato da un pool di lavoro interno all'Unione.

Inoltre, l'accesso agli atti telematico da parte dell'utenza non richiede un ulteriore aggravio di tempo lavoro per il personale e permette all'Ufficio di slegare la ricezione dell'utenza dal territorio di appartenenza, spostandola verso forme centralizzate o di interlocuzione online (ad esempio, attraverso strumenti di videochiamata).

L'integrazione digitale del protocollo

Analogamente, l'attività di protocollazione degli atti, qualora bene organizzata, agevola la gestione dei servizi in Unione. Il **protocollo** rappresenta lo strumento di scambio informativo e documentale con i diversi soggetti coinvolti dalle varie attività: sia gli utenti che presentano le richieste, sia gli altri uffici che devono esprimersi in merito ad esse.

In tal senso, il protocollo – inteso come registro telematico delle comunicazioni – ha un'importanza fondamentale nel garantire un'efficiente organizzazione del tempo e delle attività: per questo motivo è consigliabile che possa interfacciarsi in maniera rapida e semi-automatica con il protocollo degli altri Enti.

Nello specifico, la gestione associata richiede l'introduzione di un sistema unico di protocollazione da e verso i Comuni e gli altri uffici coinvolti. Pertanto, per una gestione efficace ed efficiente delle attività di back office (relative, dunque, ai processi non a contatto diretto con l'utente) è consigliabile **adottare software gestionali dedicati**, attraverso il ricorso a prodotti reperiti sul mercato o lo sviluppo interno di prodotti da parte degli Uffici ICT (o dai loro fornitori).

Da dove partire?

- Il Servizio Sismica della **Provincia di Reggio Emilia** è interessato da una piena digitalizzazione delle procedure:
- Il Servizio informatico provinciale ha elaborato un gestionale, messo a disposizione degli Enti che usufruiscono del servizio, per il sorteggio automatico dei depositi da sottoporre a controllo;
- Sono dotati di un gestionale di back office che consente l'estrazione di input e output, il monitoraggio dello stato di avanzamento di un Comune nella trasmissione della documentazione. Il gestionale è dotato anche di un sistema di *alert* in caso di ricezione delle pratiche (hanno redatto Linee Guida a riguardo).
- Dispongono, inoltre, di un portale provinciale dove i Comuni possono caricare pratiche edilizie da attenzionare.

Sono possibili, sebbene meno capaci di garantire l'ottimizzazione dei processi e una migliore efficienza, anche soluzioni gestionali meno integrate, attraverso cartelle condivise e locali di archiviazione.

In generale, comunque, un software gestionale che garantisca una efficiente e ordinata trattazione dei

procedimenti necessita di:

- coordinamento e interoperabilità con i sistemi di Protocollo in uso presso le Unioni e i Comuni, ancor più in ragione della continua interlocuzione in corso tra gli Sportelli Unici e gli altri Uffici dell'Ente – o con altri Enti con competenze in specifiche materie determinate dalla legge, quali la tutela ambientale e dei beni culturali;
- interoperabilità con i Portali di front office adoperati per la trasmissione telematica delle istanze e della documentazione allegata alle stesse;
- estrazione rapida e semplice di dati, statistiche e indicatori utili al monitoraggio interno delle attività, al controllo di gestione e al periodico monitoraggio esterno effettuato dalla Regione Emilia-Romagna (più in generale, i dati raccolti sono utili anche nella elaborazione di statistiche a supporto delle attività di programmazione/pianificazione per quanto riguarda il rischio sismico, l'utilizzo del suolo e le attività produttive).

Come visto, una sempre maggiore digitalizzazione del SUAP e del SUE è agevolata anche dall'utilizzo di strumenti telematici integrati per il rapporto diretto con l'utenza: l'elevata diffusione di Accesso Unitario e di altri software strutturati per la ricezione delle istanze è da questo punto di vista un elemento centrale, che permette un buon risparmio di tempo rispetto ad altri strumenti come la PEC. Su questo fronte, l'adozione di Accesso Unitario sia per il SUAP che per il SUE e l'interoperabilità – o ancor meglio l'identità – dei software di back-office possono consentire un più rapido e agevole interscambio di informazioni, dati e documenti, riducendo al massimo le lavorazioni aggiuntive e dunque i tempi di passaggio delle informazioni. In maniera simile, anche in questo caso risulta importante l'adozione di sistemi informatici che facilitino la relazione e lo scambio documentale, così da ridurre gli oneri procedurali e aumentare l'efficienza in fase di presidio di merito.

Invece, per la gestione del servizio Sismica, la digitalizzazione delle procedure e dei flussi di dati risulta centrale ai fini di una efficace gestione dei processi: l'utilizzo di Accesso Unitario da parte di tutti i Servizi coinvolti e l'interoperabilità – ovvero la possibilità di dialogo – dei software di back-office possono consentire un più rapido e agevole scambio di informazioni, dati e documenti, semplificando in maniera significativa il lavoro per il personale e riducendo i tempi dell'attività istruttoria e aumentando la qualità delle verifiche.

L'armonizzazione dei regolamenti

Ulteriore aspetto su cui porre attenzione è l'**omogeneizzazione dei regolamenti sulle materie di competenza**: seppur condizione non necessaria per l'avvio del servizio associato, è un obiettivo su cui impegnare risorse e tempo fin da subito, anche attraverso tavoli di lavoro.

Alcuni esempi

L'Unione della **Romagna Faentina** ha scelto di non procedere all'unificazione dei regolamenti, ma soltanto a una loro uniformazione: l'impianto normativo è uniforme per tutti i regolamenti, ma sono presenti piccole differenze legate alle peculiarità dei territori.

L'omogeneizzazione (o la più semplice armonizzazione, qualora si debbano salvaguardare specificità territoriali) dei regolamenti ha uno scopo duplice:

- dal punto di vista gestionale interno all'Ente, consente infatti di semplificare ed efficientare le attività dello Sportello e dei servizi ad esso legati (ad esempio, la Polizia Locale), perché il personale non deve formarsi – e orientarsi per ciascun procedimento – su procedure e standard eccessivamente eterogenei
- dal punto di vista dell'utenza, inoltre, rappresenta anche una facilitazione per gli utenti dello Sportello (sovente professionisti che operano in una dimensione sovracomunale), garantendo regole uniformi per il territorio nel suo complesso e contribuendo, nel piccolo, alla costruzione di un'identità di Unione.

La costruzione e il presidio di reti e tavoli di lavoro

La strutturazione di una **rete di rapporti** consolidati e coordinati con altri servizi e/o attori esterni – le cui competenze sono complementari alle attività del SUE, del SUAP e della Sismica – rappresenta un elemento di indubbio valore per garantire una gestione efficiente della macro-funzione. Ridurre la complessità e semplificare, dove possibile, adempimenti e attività ridondanti o evitabili (come ad esempio i solleciti, la ricerca di informazioni più uffici/interlocutori...) è uno dei principali obiettivi che la gestione associata in Unione deve porsi.

Per questo motivo è opportuno, almeno nel primo periodo, istituire opportuni **tavoli di lavoro** che, a seconda delle necessità, riuniscano i referenti della macro-funzione, altri servizi dell'Unione o dei singoli Comuni, i referenti politici, gli attori esterni e/o i principali stakeholder del territorio (come, ad esempio, le associazioni di categoria), quali sedi di confronto trasversale.

Alcuni esempi

L'Unione **Bassa Romagna**, sulla base di quanto previsto dal proprio Decalogo della Governance, ha creato diverse sedi concertazione, tra le quali il Coordinamento degli Assessori delle Attività produttive e tavoli di confronto permanente tematici con Enti, *stakeholders* e associazioni di categoria.

👉 [Vai al Decalogo](#)

I tavoli di lavoro svolgono un ruolo cruciale nel garantire il coordinamento e l'integrazione delle attività tra le varie strutture coinvolte e, soprattutto, per uniformare prassi e interpretazioni – appianando in maniera partecipata eventuali divergenze e garantendo quindi risparmio di tempo lavoro per tutti i soggetti coinvolti.

In particolare, la creazione (e, in una fase successiva, l'attivo presidio attraverso riunioni periodiche o qualora se ne presenti l'occasione o necessità) di tavoli di lavoro deve avere come obiettivi:

- la **condivisione delle informazioni**, nonché lo scambio di competenze, conoscenze ed esperienze;
- il **coordinamento delle attività** e la **promozione di prassi omogenee**;
- la **risoluzione di problemi** e criticità comuni;

- il **coinvolgimento attivo degli stakeholder** per una regolamentazione sempre più in linea con le esigenze del territorio, nonché per migliorare la qualità complessiva del servizio offerto a cittadini e imprese.

Soprattutto per quanto riguarda i referenti politici, la costituzione di tavoli e sedi operative di confronto – quale, ad esempio, la Conferenza degli Assessori – può essere indispensabile qualora i Comuni ritengano di mantenere forme di presidio politico (con specifiche deleghe di Giunta) anche per funzioni conferite in Unione sul piano amministrativo, come spesso accade per la materia edilizia: questo consente di assicurare la coerenza tra azione amministrativa e direttive politiche e di garantire la parte politica rispetto al timore di perdere il contatto con gli Uffici, spesso causa di mancato o più smorzato conferimento dei servizi.

Affinché i tavoli di lavoro siano efficaci nel garantire i vantaggi previsti, è necessario prevedere un meccanismo – snello, ma chiaro – di governo degli stessi, attraverso l'individuazione di prassi operativi, ruoli e responsabilità.


2.4 Indicatori di performance e monitoraggio dei risultati

I servizi della macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA, come visto, sono caratterizzati da un **peso preponderante degli aspetti procedurali**.

Di conseguenza, l'attenzione maggiore in termini di **monitoraggio e valutazione** (l'insieme delle attività finalizzate a misurare e stabilire 'come sta andando il servizio') è rivolta a raccogliere e analizzare le tempistiche di trattazione del procedimento e di risposta all'utente. Da questo punto di vista, un'attenta gestione della performance dei servizi della macro-funzione si basa su monitoraggi complessivi attraverso indicatori di sintesi (es. tempi medi per il rilascio delle principali tipologie di provvedimento) e, al contempo, sul puntuale monitoraggio dell'andamento e delle tempistiche di ogni singola istanza (per garantire il rispetto dei tempi definiti a livello normativo).

A questo fine, è necessario poter contare su **software in grado di elaborare e restituire queste informazioni**: monitorare costantemente l'andamento di indicatori di dettaglio su questioni 'delicate', infatti, può consentire di individuare eventuali carenze operative e intervenire in maniera tempestiva. Conoscere le tempistiche, la numerosità e la tipologia delle pratiche e valutare il tempo di lavorazione per le diverse tipologie di istanze consente di lavorare sull'efficienza e sull'efficacia, e dunque sulla **capacità di risposta tempestiva e puntuale a cittadini e imprese**.

Quali indicatori scegliere per misurare la performance?

 Nel contesto della gestione dei servizi sovracomunali, la **misurazione e la valutazione della performance dei servizi associati** è particolarmente rilevante: in fase di avvio dell'esperienza associativa, serve per valutare le prestazioni dei servizi in rapporto alle ipotesi progettuali; nelle fasi successive, ha il compito di garantire la trasparenza interna ed esterna, consentendo una **rendicontazione dei risultati raggiunti** e in corso di conseguimento alle singole realtà comunali, oltre che per supportare i processi di scelta a livello di Unione.

Per l'annualità 2024, gli indicatori condivisi fra Regione Emilia-Romagna ed Unioni (nella Carte di Identità e nel Programma di Riordino Territoriale) sono:

- Tempi medi permesso a costruire al netto delle sospensioni di legge
- Tempi medi procedimenti SUAP per rilascio autorizzazioni (medie e grandi strutture di vendita) al netto delle sospensioni di legge
- Tempo medio rilascio AUA

Gli indicatori regionali

La **Regione Emilia-Romagna** mette a disposizione, attraverso lo strumento delle [Carte di Identità delle Unioni](#), un set di indicatori per la macro-funzione SUE-SUAP-SISMICA messo a punto attraverso un percorso partecipato e condiviso con le Unioni..

In linea generale, quindi, qualsiasi processo associativo dovrebbe favorire la raccolta sistematica di dati e indicatori sulle attività svolte a livello di singoli Comuni, per favorire il confronto e supportare la sperimentazione e il consolidamento delle gestioni associate. Dove presente, nella scelta degli indicatori e delle prassi di monitoraggio e valutazione va coinvolta l'unità organizzativa che si occupa di Controllo di Gestione.

Ogni Unione deve tenere conto del proprio contesto socio-economico e dei propri obiettivi strategici di cambiamento e innovazione dei servizi: per questo, possono essere previsti obiettivi specifici legati ad esempio ai processi di digitalizzazione (front office e back office) e alle attività di armonizzazione dei regolamenti. È comunque possibile identificare alcune principali categorie di indicatori utili a misurare la performance dei Servizi SUE-SUAP-SISMICA in Unione, come ad esempio:

<p>Efficienza tecnica ed economica</p>	<p>Riguarda il rapporto tra risultati conseguiti e risorse impiegate</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo per pratica (<i>tot. costo del servizio / tot. pratiche gestite</i>) • Ore impegnate per pratica (<i>tot. pratiche gestite / ore complessive del personale assegnato al servizio</i>)
<p>Efficacia e realizzazione progettuale</p>	<p>Riguarda il rapporto tra risultati conseguiti e risultati attesi (target)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tempo medio di rilascio autorizzazioni per manifestazioni temporanee • Numero di pratiche gestite SCIA SUAP commercio • Percentuale di pratiche controllate nel merito SUAP Commercio (<i>tot. pratiche controllate / totale pratiche</i>) • Somme finanziamenti ottenuti L. 41/97 et. al. € • Numero di autorizzazioni per manifestazioni temporanee • Numero di posteggi gestiti nei mercati • Numero di bandi/graduatorie gestite per concessione aree pubbliche • Numero di controlli effettuati in cantiere • Richiesta di integrazioni pratiche SUAP edilizia (SCIA/CIL/PdC/Richiesta CCEA/SCCEA) in percentuale sul totale • Percentuale di accesso agli atti di pratiche sismiche digitali su accessi atti totali • Tempo medio di rilascio autorizzazioni sismiche (giorni) • Tempo medio di rilascio permessi di costruire • Tempo medio rilascio valutazione progetto Vigili del Fuoco
<p>Economicità</p>	<p>Riguarda l'incidenza di categorie di spesa sul risultato complessivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grado di copertura delle spese correnti del servizio attraverso diritti di segreteria
<p>Qualità e soddisfazione dell'utenza</p>	<p>Riguarda aspetti legati alla percezione/valutazione del servizio nel suo complesso da parte dei destinatari diretti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risultati di apposite survey (utenti; associazioni di categoria; ordini professionali) • Ore totali di ricevimento dell'utenza • Numero di reclami ricevuti • Numero di ricorsi presentati dagli utenti • Percentuale di ricorsi vinti dall'Unione rispetto a quelli presentati dagli utenti

Un esempio di utilizzo dei dati e degli indicatori

L'Unione **Reno Galliera** si è dotata di un sistema di Business Intelligence (BI) che consente l'analisi di dati derivanti dalle eterogenee piattaforme applicative in uso presso l'Ente. Per ogni Servizio (analizzato per centro di costo) sono presenti **report di analisi** dell'anno in corso e degli anni precedenti, aggiornati ogni semestre. Pur essendo predisposta per la sola funzione **SUAP**, la piattaforma costituisce un valido esempio di dati e indicatori per la valutazione delle funzioni gestite in Unione, oltre che dei propri standard operativi.















3. Allegato

Unioni coinvolte nelle varie fasi di progetto

Il coinvolgimento attivo delle Unioni referenti rappresenta un elemento di valore centrale per la redazione di queste Linee Operative. La collaborazione, franchezza e disponibilità dei referenti coinvolti sono state fondamentali: a tutti loro va il nostro ringraziamento.

Come detto nell'introduzione metodologica, il team di lavoro ha operato una selezione significativa di Unioni di Comuni, che sono state coinvolte nella fase di ricognizione desk e, in numero più ristretto, nella fase di interviste - rivolte a Dirigenti, Responsabili di Servizio o altre figure amministrative e tecniche che ricoprono ruoli chiave nella gestione del servizio.

Di seguito la tabella sinottica delle Unioni coinvolte nelle fasi di progetto.

Unione	Analisi desk	Intervista
Bassa Romagna		
Nuovo Circondario Imolese		
Pedemontana Parmense		
Reno Galliera		
Romagna Faentina		
Sorbara		
Terre di Pianura		
Terre e Fiumi		
Valconca		
Valli e Delizie		
Valnure Valchero	