

**EUGENIO NUNZIATA , FEDERICO BUTERA , ANNALaura CUBELLO**

**LA GESTIONE DEL SERVIZIO NELLO SPORTELLINO UNICO PER LE ATTIVITÀ  
PRODUTTIVE \* 1**

**in Nuovo Governo Locale - n°4, 1998**

**Introduzione**

Ciò che accomuna tutti i servizi, pubblici e privati, è una qualche forma di interfaccia - diretta o mediata dalla tecnologia (sportello, call center, web-site) - che mette in rapporto l'organizzazione con il cliente: il front-line. I servizi di front-line sono le forme tecnico-organizzative con cui le imprese e le istituzioni entrano in relazione con i cittadini per fornire i servizi. La progettazione del front-line diventa critica in questa fase di profondo cambiamento della P.A.. L'Amministrazione si apre all'esterno e ricerca nuove modalità di interazione con i cittadini basate sulla trasparenza, sulla semplificazione degli adempimenti, sull'integrazione dei servizi esistenti, o sull'offerta di nuovi servizi. Gli Uffici delle Entrate del Ministero delle Finanze sono uno dei recenti esempi di creazione ex novo di un area di front-line dedicata ai "servizi e relazioni con i contribuenti".

In tale contesto, si inserisce anche lo Sportello Unico per le attività produttive<sup>2</sup>, il cui scopo è di migliorare e accelerare alcune importanti procedure relative all'attività degli impianti produttivi:

---

\* Copyright (c) Brain Cooperation (2008) - Tutti i diritti sono riservati.

<sup>1</sup> Questo articolo anticipa alcuni contenuti dello Studio commissionato dal Forzez, nell'ambito delle iniziative promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito dei Programmi Pass di sostegno alle amministrazioni locali. Lo studio condurrà a breve alla diffusione di una Guida Operativa per le amministrazioni locali per la progettazione e la realizzazione dello Sportello Unico, ed all'avvio di un piano di sperimentazione.

Alcune delle riflessioni qui contenute sono state presentate dagli autori nel corso del Convegno "Lo sportello unico per le attività produttive" svoltosi nell'ambito del Salone delle Autonomie Locali - Modena, 7 ottobre 1998.

<sup>2</sup> Il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del Capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59 - attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, la ristrutturazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione e riconversione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi. Per lo svolgimento di tali attività presso ogni Comune andrà istituita una unica struttura responsabile dell'intero procedimento, con funzioni di sportello per l'espletamento di tutti gli adempimenti necessari da parte degli interessati.



localizzazione, realizzazione, ristrutturazione, cessazione, ampliamento, riconversione. Nell'intenzione del legislatore lo Sportello unico per le attività produttive e' uno strumento attraverso il quale la più ampia struttura comunale si rapporta con le imprese di un territorio.

In questa accezione lo Sportello e' il punto di contatto diretto con l'utenza-impresa; esso rappresenta una occasione per le amministrazioni locali di liberare capacita' e potenzialità e di giocare un ruolo più attivo quali promotrici dello sviluppo locale. Lo Sportello in altri termini può essere un punto di unificazione non solo degli adempimenti amministrativi ma soprattutto delle molte iniziative oggi esistenti nel campo del sostegno all'economia.

Alcuni principali benefici derivanti dalla introduzione dello sportello unico sono i seguenti:

- per le imprese:
  - un unico interlocutore per adempiere alle procedure amministrative richieste;
  - un "punto qualificato di ascolto" delle esigenze del territorio e di assistenza per lo sviluppo;
  - tempestività di risposta da parte dell'Amministrazione
  
- per l'Amministrazione:
  - riduzione dei costi di coordinamento interno e recupero di risorse grazie alla semplificazione dei processi;
  - migliore relazione con le imprese con conseguente miglioramento della propria immagine esterna;
  - possibilità di attrarre finanziamenti per lo sviluppo locale anche in competizioni con gli altri Comuni;
  - sviluppo di nuovi servizi grazie alla cooperazione interistituzionale.

I benefici dell'introduzione dello Sportello delle Imprese non sono tuttavia immediati e scontati. Il rischio di insuccesso e' altrettanto presente e dipende principalmente da due fenomeni. Il primo deriva dalla mancata analisi e progettazione del servizio e quindi dal mancato sfruttamento delle potenzialità di sviluppo e innovazione offerte dallo Sportello; il secondo riguarda l'erronea o restrittiva interpretazione del dettato normativo come puro adempimento formale.

A differenza di alcuni Comuni che avevano già avviato esperienze di Sportello unico per le attività produttive (Faenza, Milano, Treviso, Catania, ed altri ancora), tutte le Amministrazioni che si muoveranno a partire dal nuovo Regolamento si troveranno di fronte ad un bivio estremamente rischioso :

---

Il Regolamento emanato dal Consiglio dei Ministri nel mese di ottobre, disciplina con maggior dettaglio i relativi procedimenti amministrativi e specifica i principi organizzativi e procedurali per la concreta realizzazione dello Sportello Unico.



- delegare la realizzazione dello Sportello ai livelli amministrativi in una pura logica adempitiva di informazione e di semplificazione delle procedure necessarie all'avvio di nuove attività imprenditoriali, senza definire alcun indirizzo esplicito che contestualizzi l'operazione Sportello nell'ambito di una politica più ampia di promozione e di supporto allo sviluppo economico locale;
- sviluppare, invece, percorsi che consentano, sia a livello istituzionale che amministrativo, di maturare la consapevolezza riguardo le opportunità che lo strumento "sportello" offre nel miglioramento del rapporto con il contesto economico-sociale, e nel potenziamento dei servizi territoriali ad alto valore aggiunto (es. assistenza finanziaria alle imprese, marketing territoriale, etc.).

Nel primo caso i rischi associati all'implementazione dello sportello sono i seguenti:

- trasformare lo sportello in un luogo di mera "acquisizione delle domande" senza aggiungere alcun valore al processo (ad es. informazione ed assistenza all'imprenditore);
- isolare lo sportello dal resto delle strutture comunali senza assicurare il supporto necessario per l'espletamento delle sue funzioni;
- aggiungere un ulteriore anello alla catena burocratica facendo transitare le domande dalla struttura di front-office alle strutture di back-office;
- ritenere che l'ottimale funzionamento dello sportello dipenda principalmente dall'adeguatezza del sistema informatico di supporto e quindi dall'efficienza delle tecnologie impiegate;
- infine, come illustrato in precedenza, delegare all'abilità personale e alla volontà del responsabile dello sportello l'esito del procedimento senza stabilire modalità organizzative e standard di prestazione in grado di garantire continuità ed omogeneità nella qualità e tempestività del servizio.

Sulla base di queste considerazioni, riteniamo che l'etichetta "Sportello Unico" non premi lo spirito che ha mosso il legislatore nel sostenere il processo di riforma delle P.A. locali. Lo sforzo non può limitarsi alla strutturazione di un luogo fisico ( ed unico) dove ricevere le richieste degli imprenditori. La vera innovazione - e sfida - per i Comuni sarà invece quella di dover progettare - forse per la prima volta - un Servizio<sup>3</sup> che garantisca standard di prestazioni stabili nel tempo adeguati a soddisfare le aspettative ed i bisogni di una determinata categoria di cittadini.

---

<sup>3</sup> Per approfondire in concetto di Servizio nella Pubblica Amministrazione vedasi F. Butera "Processi di servizio e nuove forme di organizzazione nella pubblica amministrazione", in Amministrare, XXIV, n°3, dicembre 1994, e G. De Michelis "La pubblica amministrazione dalla servitù al servizio", in Queste Istituzioni, XXII, n°99, settembre 1994.



## 1. La complessità del servizio: il modello di servizio

La identificazione, concezione e strutturazione di servizi pubblici viene oggi totalmente ripensata partendo dai bisogni dell'utente non dalle incrostazioni normative o dalla organizzazione esistente.

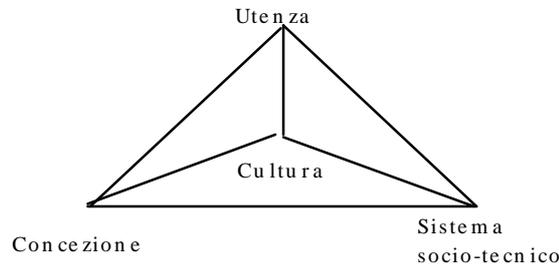
*I "sistemi di servizio" sono il vero oggetto della progettazione e dello sviluppo in tutta la Pubblica Amministrazione. Ossia occorre: a) ripensare la "concezione dei servizi"; b) progettare congiuntamente tecnologia, organizzazione e persone"; c) identificare e ascoltare i bisogni degli utenti finali, ossia rapportarsi all' "utenza".*

La concezione del servizio include :

- il *servizio di base*, ovvero le prestazioni "core" che vengono erogate dalla P.A. (per es. l'istruzione, le certificazioni anagrafiche, l'assistenza sanitaria, il trasporto, la pensione, etc.);
- la *ingegnerizzazione del servizio*, ovvero i sistemi infrastrutturali e gli strumenti che vengono predisposti per consentire la effettiva fruizione del servizio (ad es. le tecnologie multimediali, la rete telematica, le interfacce utente, la modulistica, le procedure, etc.);
- l'*erogazione del servizio*, ovvero la modalità con cui il servizio viene consegnato all'utente (la docenza, l'assistenza, il front-office reale o virtuale). E' qui che l'Amministrazione entra in contatto con il cittadino. Un servizio e' principalmente interazione e comunicazione tra due persone in un rapporto faccia a faccia, o mediato da strumenti tecnologici, o attraverso sportelli tecnologici (self-service) o remoti. E' comunque nella relazione fra persona di "front-office" (o front-office tecnologico) e utente che si determina l'esito e la qualità del servizio erogato.

Le tre dimensioni della concezione servizio citate (servizio di base, ingegnerizzazione ed erogazione) sono attuate da/con il "sistema socio-tecnico" (ossia dalla combinazione di organizzazione, processi, risorse umane, formazione, etc. necessarie per erogare il servizio) e sono in relazione con l'utenza (le diverse tipologie di cittadini-utenti): sono poi le dimensioni culturali (immagine, valutazione, comunicazione) che legano servizio, utenza e forme di organizzazione ed erogazione nella testa delle persone (erogatori e fruitori del servizio). Nessuna analisi dei servizi è completa, infine, senza un sistema di valutazione economica e delle prestazioni adatto a rendere disponibili informazioni sui costi e a pianificare (e valutare) gli investimenti necessari.





**Fig. 1** Il modello di servizio

La complessità del servizio rende necessario progettare, o riprogettare, il front-office in modo da poter soddisfare al meglio i bisogni degli utenti.

E' necessario in altri termini non affidare il servizio unicamente all'esperienza e alla abilità delle persone. Se e' vero che il comportamento dell'operatore di front-office, la sua cultura e professionalità, sono ciò che dà contenuto reale al servizio finale, e' pur vero che la relazione con l'utente può essere strutturata e supportata con diversi strumenti e modalità organizzative. Questo significa passare dalla progettazione dello sportello fisico alla progettazione del servizio complessivo. L'isolamento dello "sportello" dal resto del servizio non può garantirne l'efficienza e l'efficacia, anche qualora funzionasse in modo ottimale.

Nel caso dello Sportello Unico delle Imprese, il servizio "progettato" garantisce:

- prestazioni sempre aderenti a determinati standard di qualità, efficienza ed efficacia;
- prestazioni rispondenti alle attese degli imprenditori ed alle esigenze di sviluppo economico locale.

## 2. La natura relazionale del servizio: il ciclo di servizio

Ma cosa vuol dire nel dettaglio progettare il front-line?

Nella moderna concezione del servizio, la relazione tra amministrazione e cittadino assume la forma di una relazione "cliente-fornitore":



**Fig. 2** La relazione cliente - fornitore

Nella relazione di servizio, cliente e fornitore condizionano reciprocamente le caratteristiche della prestazione e concorrono insieme a determinarne il suo valore. Essa si struttura lungo quattro fasi, che possono essere assunte come riferimento per la progettazione dei processi di servizio:

- Fase 1: la fase di richiesta, in cui il cliente accede al servizio e formula la sua domanda;
- Fase 2: la fase di impegno in cui l'amministrazione (attraverso un operatore o un sistema remoto) conferma o meno la possibilità di erogare il servizio e le condizioni di erogazione (es. tempo, costi, etc.);
- Fase 3: la fase di erogazione, che include tutte le attività produttive, di controllo e di consegna necessarie per la erogazione completa del servizio;
- Fase 4: la fase di accettazione, in cui il cliente esprime la sua soddisfazione o insoddisfazione per il servizio avuto.

L'approccio proposto sottolinea due aspetti fondamentali da tenere presente in fase di progettazione per assicurare il successo del servizio:

- occorre gestire l'intero flusso di comunicazione dalla fase di richiesta alla fase di risposta finale e non concentrarsi unicamente sulla fase di erogazione, ossia di gestione operativa della pratica;
- la comunicazione, la cooperazione, l'impegno tra fornitori e clienti (interni ed esterni) e' altrettanto importante quanto la definizione di norme e procedure.

Nel caso dello Sportello Unico tutto ciò si traduce nella progettazione accurata delle singole fasi del servizio, individuando e mettendo sotto controllo le variabili critiche in ciascuna di esse al fine di soddisfare la richiesta degli imprenditori.

Per fare solo alcuni esempi, nel momento in cui l'imprenditore accede al servizio e formula la sua richiesta (Fase 1) , l'operatore deve essere messo nelle condizioni di comprendere le esigenze del cliente, di informarlo e orientarlo sulle opportunità esistenti collegate alla sua richiesta (es. fonti di finanziamento, esperienze locali simili, etc) e sulle condizioni di successo/insuccesso (normative di agevolazione, rischi, etc.). Per far questo, l'operatore deve poter disporre di: analisi della domanda (settore economico, profilo di utente, etc.) elaborate da strutture interne o da società esterne al Comune; connessione in rete con banche dati, Internet, e con attori dello sviluppo per accedere alle informazioni necessarie (es. contesto economico, piani di sviluppo locale).

Nella seconda fase, in cui l'operatore si impegna con l'utente a nome dell'Amministrazione a realizzare il servizio richiesto nei tempi e modi concordati, esso deve disporre delle deleghe decisionali per validare la richiesta e deve essere supportato da strumenti adeguati di protocollazione, classificazione e registrazione della richiesta.

La lavorazione della pratica (Fase 3) comporta per l'operatore di front-office l'assunzione della responsabilità sulla qualità del risultato finale. Egli dovrà pertanto essere messo in grado di



presidiare l'avanzamento della pratica ed il rispetto degli impegni presi attraverso ad esempio l'introduzione di sistemi elettronici di gestione della pratica (workflow management system). Andranno predisposti contratti di servizio interni che assicurino il rispetto di standard di servizio predefiniti; dovranno essere definite modalità di gestione e risoluzione di errori e/o disservizi; andranno progettate modalità di coordinamento con il back office in modo da influenzare e guidare lo svolgimento del processo in tutte le fasi di lavorazione che coinvolgono diversi uffici all'interno del Comune.

Infine, prima dell'archiviazione della pratica (Fase 4) l'operatore dovrà accertarsi che il servizio abbia soddisfatto le esigenze dell'impresa. Non solo; l'operatore dovrà essere messo nelle condizioni di gestire eventuali reclami, di rimanere a disposizione per eventuali richieste successive e soprattutto di mettere in circolazione all'interno del sistema informazioni e dati utili alla trattazione di casi simili. Andranno quindi progettati sistemi di monitoraggio della qualità del servizio, sistemi di gestione e condivisione delle conoscenze generate (knowledge management).

In conclusione, se la prestazione di base (provvedimenti di localizzazione di attività produttive, realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, etc.) caratterizza la funzione primaria dello Sportello Unico, la mancata progettazione delle modalità con cui il servizio è erogato e consegnato produce un cattivo servizio e una insoddisfazione dell'utente finale.

### **3. Come realizzare lo sportello unico? Scelte istituzionali, strategiche ed organizzative**

Dall'analisi condotta sulle esperienze di alcuni comuni che sinora hanno avviato progetti per la realizzazione dello Sportello emergono alcuni nodi chiave da tenere presente da parte degli Amministratori per il successo del progetto.

Di seguito vengono brevemente presentati i temi sui quali gli Enti Locali dovranno assumere decisioni istituzionali, strategiche ed organizzative:

- *iniziativa autonoma o condivisa;*
- *alta sponsorizzazione del progetto e collocazione organizzativa appropriata;*
- *un percorso pianificato, strutturato e coerente;*
- *definizione e standardizzazione del servizio da erogare;*
- *coordinamento tra front e back office dello Sportello;*
- *progettazione integrata di persone, organizzazione e tecnologie;*
- *governare la rete di connessione inter-istituzionale;*
- *indurre il cambiamento anche nell'attuale funzionamento della macchina comunale;*
- *definire le modalità di governo del cambiamento.*

#### **3.1 Iniziativa autonoma o condivisa**

Un nodo strategico che è opportuno sciogliere sin dall'inizio, e' quello relativo alla scelta tra:

- iniziativa autonoma - Sportello del Comune (attualmente la più diffusa);
- iniziativa congiunta - Sportello intercomunale o sovracomunale. Essa risulta necessaria per i Comuni di dimensioni ridotte (abitanti, tasso di sviluppo delle attività produttive, etc.) ove occorre raggiungere una massa critica (numero iniziative economiche, piani di sviluppo, accordi di area) sufficiente per giustificare gli investimenti e le strutture di Sportello. In questo caso andranno definite le modalità di cooperazione, andrà scelto il “leader” dell’operazione (Provincia, Comune Capo distretto, etc.), la configurazione istituzionale da dare allo Sportello (Sportello al Comune capo distretto, Consorzio, Agenzia di sviluppo);
- iniziativa integrata - Sportello interistituzionale. Essa non può che derivare da una scelta politica condivisa e da una precisa e determinata spinta degli attori economici e sociali che rappresentano le istanze ed i bisogni dei “clienti”.

### **3.2 Alta sponsorizzazione del progetto e collocazione organizzativa appropriata**

La scelta della collocazione all’interno dell’organigramma dell’Amministrazione comunale dovrà tenere conto delle peculiarità del contesto nel quale si inserisce. Le esperienze sinora realizzate presentano un’ampia casistica : in alcuni casi lo Sportello è stato associato all’URP; in altri collocato nell’Assessorato alle Attività Produttive; oppure collocati all’interno di uno specifico dipartimento o servizio (sviluppo economico, servizio commercio).

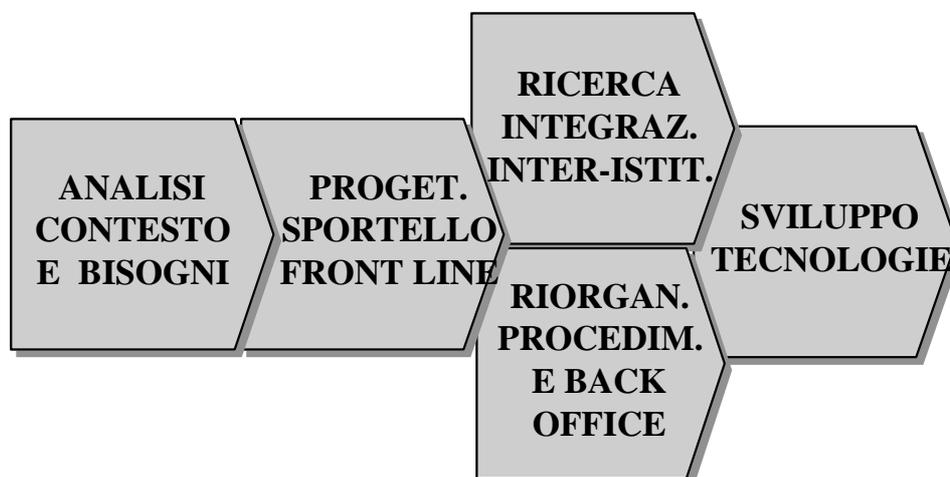
Tenuto conto che le esperienze di riforma in atto in molte amministrazioni comunali fanno emergere la estrema criticità dei meccanismi di integrazione e cooperazione tra i diversi uffici interni all’Ente - cooperazione fondamentale per il successo dello Sportello unico- il criterio trainante nella scelta della collocazione dovrebbe essere quello che garantisca un adeguata sponsorizzazione del progetto; ciò potrebbe far propendere per la dipendenza da un assessorato che si propone come trainante nella gestione della riforma amministrativa (come nel caso di Napoli) o direttamente dal Sindaco (come nel caso di Catania).

La associazione della responsabilità relativa alla gestione dello sportello con un forte livello di autorevolezza nell’orientamento e nella attivazione del cambiamento organizzativo, (semplificazione dei procedimenti, diffusione di tecnologie innovative, sviluppo della cultura del servizio) diviene un fattore “chiave” di successo per la realizzazione operativa del progetto.

### **3.3 Un percorso pianificato, strutturato e coerente**

Come testimoniato dai casi in cui è mancato un piano di implementazione definito, la scelta del percorso da seguire per la realizzazione dello Sportello non è indifferente rispetto al buon esito dell’iniziativa.

L’approccio suggerito in questo articolo e rappresentato nella figura seguente, identifica cinque componenti chiave di un progetto di realizzazione dello Sportello per le attività produttive:



**Fig. 3** Le cinque componenti chiave di un progetto di realizzazione dello Sportello per le attività produttive

Ciascuna “macro-fase” si articola al suo interno in una serie di attività/considerazioni da svolgere il cui esito porta alla valutazione e alla scelta del modello di funzionamento dello Sportello più appropriato per conseguire gli obiettivi istituzionali, e adeguato alle esigenze e capacità di investimento dell’ente locale.

Una corretta riflessione “a priori” da parte degli amministratori sulle singole componenti dello Sportello e sulle implicazioni operative, consentirà di identificare un percorso progettuale “sostenibile” che tenga conto dello specifico contesto in cui opera l’ente locale e delle risorse e competenze da mettere in gioco.

L’esigenza di seguire un percorso progettuale lineare che sviluppi nuovi valori, comportamenti e atteggiamenti del personale coerenti con l’operare in una logica di servizio prescinde dalle dimensioni dell’Ente Locale.

Anche se con problemi di dimensione e intensità più ristretta, i Comuni di piccole dimensioni dovranno affrontare le stesse tematiche che si propongono in contesti a più alta complessità. Un esempio è la cooperazione tra strutture comunali e strutture di enti esterni: se non saranno indispensabili soluzioni formalizzate di accordi o strutture di cooperazione, andranno comunque previste modalità di comunicazione, negoziazione e impegno reciproco delle persone nel raggiungere risultati di servizio comuni.

Nel caso di piccoli comuni tuttavia è necessario costituire una rete di sostegno affinché l’investimento possa essere ridotto e moltiplicato il valore aggiunto prodotto.

Le esperienze di Sportello unico condotte fino a questo momento confermano questa necessità di collegamento tra comuni di piccole dimensioni. Le forme di cooperazione attualmente più diffuse sono:

- la costituzione di consorzi di comuni, sostenuti da Provincia e Regione, per lo sviluppo di prodotti software di gestione dei procedimenti dello sportello e per la creazione di una rete telematica collegata ad un server del comune capodistretto<sup>4</sup>;
- la creazione di “laboratori” di studio e sperimentazione, per mettere a punto modelli di sportelli unici, prototipare strumenti e supporti, e per guidare gli amministratori nella fase di realizzazione<sup>5</sup>.

### **3.4 Definizione e standardizzazione del servizio da erogare**

La gamma dei servizi offerti alle imprese per il tramite dello sportello unico si può sviluppare ed ampliare, a partire da un livello minimo rappresentato dall’input regolamentare (acquisizione delle domande, autorizzazione dei procedimenti, informazione sui procedimenti), sulla base delle seguenti tipologie:

- servizi di interfacciamento e acquisizione delle richieste;
- servizi autorizzativi/di regolazione;
- servizi certificativi;
- servizi informativi sulle opportunità di investimento e di finanziamento;
- servizi di assistenza e consulenza allo sviluppo;
- servizi polifunzionali in cooperazione con altri Enti e Amministrazioni (per es. con Camera di Commercio, Agenzie o Società per lo sviluppo locale, I.G., Italinvest, Inps, municipalizzate, etc.);
- opportunità di razionalizzare ed integrare un insieme di altri servizi alle imprese già erogati in modo frammentato dall’Amministrazione (Ufficio Europa, sportelli informativi su opportunità di finanziamento, sportelli informativi per i giovani, agenzia per lo sviluppo locale, etc.).

Anche la modalità di erogazione del servizio può essere progettata in modo tale da utilizzare una pluralità di canali di gestione della relazione (dalla relazione di sportello, alla telematica) o da farli evolvere nel tempo sfruttando le opportunità offerte dalla diffusione delle tecnologie per avvicinare il

---

<sup>4</sup> Rientrano in questa tipologia le esperienze di Novate Milanese e dei comuni limitrofi, e quelle che si stanno sviluppando nella Provincia di Ravenna e di Parma

<sup>5</sup> Per la Regione Emilia Romagna, l’Ervet sta sviluppando l’incarico di monitorare il processo di applicazione della normativa ed a brevissimo lancerà un Laboratorio di sperimentazione con un gruppo ristretto di Comuni. Sul piano nazionale, ma con particolare attenzione al Mezzogiorno, il Dipartimento della Funzione Pubblica con la collaborazione del Foromez, hanno destinato una parte dei fondi previsti dai programmi di finanziamento Pass e Rap, proprio per sostenere un piano di attività triennale destinato a sostenere le amministrazioni locali nei loro progetti di sviluppo degli Sportelli Unici, prevedendo attività di informazione, formazione, sperimentazione sul campo. Questo programma ben presto si integrerà con una iniziativa simile lanciata dal Ministero dell’Industria in collaborazione dell’Anci.



servizio al cliente. Di seguito e' riportato un esempio di alcune applicazioni tecnologiche più diffuse in funzione delle caratteristiche e del tipo di servizio da erogare.

<b>Applicazioni</b>	<b>Scopo</b>
Sistemi <u>telefonici con operatore o in automatico</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informazioni sul funzionamento interno dell'amministrazione</li> <li>• rilascio di certificati semplici</li> </ul>
Sistemi di <u>informazione on-line</u> di tipo "read-only" (sempre più gestiti su siti Web di Internet)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• come al punto precedente, più:</li> <li>• accesso a informazioni               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ sulle attività dell'amministrazione</li> <li>○ sui servizi cittadini</li> </ul> </li> <li>• accesso a sistemi multi-mediali di "contenuti"</li> </ul>
<u>Sportelli automatici in self-service</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rilascio di certificati semplici</li> <li>• effettuazione pagamenti all'amministrazione</li> </ul>
Sistemi <u>on-line di comunicazione interattiva</u> basati su posta elettronica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• richieste specifiche</li> <li>• discussioni, scambi di opinioni</li> </ul>
Sistemi di <u>supporto a processi di servizio complessi</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• orientati alle aziende, che comportano la condivisione di dati e applicazioni</li> </ul>
Web-based workflow	<ul style="list-style-type: none"> <li>• commercio elettronico</li> </ul>

**Tab. 1** Applicazioni tecnologiche e servizi da erogare

Nella progettazione dei singoli servizi erogabili dal front line occorrerà, inoltre, definire quali requisiti di qualità dovranno essere garantiti i termini di :

- facilità d'accesso ( facilità di innesco del servizio, interlocuzione unitaria, etc.);
- efficienza (tempestività, puntualità, trasparenza dei tempi);
- flessibilità (capacità di personalizzazione, gestione esigenze impreviste, etc.);
- affidabilità (credibilità, riservatezza, rispetto impegni, responsabilità sul risultato, gestione errori e disservizi, etc.);
- comunicazione/empatia (orientamento alla risposta, cortesia, comunanza di linguaggio, ricettività, fiducia, etc.);
- compatibilità (con altri procedimenti e/o servizi esterni all'Ente, integrazione intristituzionale, etc.).

La valutazione riguardo i requisiti prioritari ed il livello di servizio (standard di servizio) da garantire alla “utenza-impresa”, rappresentano un input di progettazione fondamentale sul piano :

- organizzativo, per definire le modalità più appropriate di organizzazione del lavoro di sportello;
- comunicativo, per impostare campagne di promozione dello sportello corrette ove il servizio “promesso” sia sempre allineato al servizio realmente “erogato”.

### **3.5 Coordinamento tra front e back office dello Sportello**

Le esperienze di realizzazione sinora riscontrate dimostrano, soprattutto al crescere delle dimensioni dell'Ente Locale, un orientamento rispettoso degli ambiti decisionali dei singoli servizi/dipartimenti comunali, e quindi la tendenza a lasciare un elevato livello di frammentazione nella gestione dei singoli procedimenti.

A questa scelta è però connesso un rischio reale sul piano operativo già esposto in precedenza: lo sportello diviene un ulteriore anello della catena procedimentale, senza riuscire ad innalzare significativamente il livello del servizio reso alle imprese sul piano della efficienza, della flessibilità, della affidabilità.

Infatti, questa soluzione non offre risposte appropriate alla esigenza di:

- integrazione tra le attività di front line e di back office;
- semplificazione dei procedimenti;
- integrazione di professionalità distinte;
- governo della pratica e controllo degli impegni presi con l'interlocutore esterno.

A partire dalle esperienze in atto occorre valutare quali siano, nel breve o nel medio termine, le opportunità e le modalità operative percorribili per concentrare nell'ambito dello Sportello ulteriori attività di tipo istruttorio e/o provvedimentale. In proposito, lo stesso Regolamento all'art 3 co. 1 sottolinea come i comuni esercitano le funzioni ad essi attribuite dall'art. 23 e 24 del Dlg.vo 112/98 "...assicurando che ad un'unica struttura sia affidato l'intero procedimento" e dotandosi di uno sportello unico per le attività produttive al quale gli interessati si rivolgono per tutti gli adempimenti previsti.

In coerenza con il dettato normativo e con le logiche di servizio che caratterizzano l'approccio qui proposto la definizione di ruoli lavorativi di front line (operatore, consulente) dovrà garantire la unitarietà della relazione con il “cliente-impresa”, ed una assunzione di responsabilità sulla gestione dell'intera relazione con esso; dall'informazione, all'impegno, al controllo dell'avanzamento della pratica, alla gestione dell'esito finale.

### **3.6 Progettazione integrata di persone, organizzazione e tecnologie**

L'organizzazione del lavoro delle persone dedicate allo sportello non è affatto indifferente rispetto alle considerazioni sinora sviluppate in merito al tipo di servizio ed allo standard di prestazione da



garantire alle imprese. La distribuzione delle attività lavorative, la definizione delle responsabilità individuali, le caratteristiche professionali delle persone, la scelta delle attrezzature e delle modalità tecniche di interfacciamento nei confronti del cliente, ed infine la stessa logistica degli uffici, rappresentano i mezzi attraverso i quali si realizza un “servizio” adeguato a soddisfare le aspettative ed i bisogni dell’interlocutore esterno.

Secondo l’approccio proposto in questo articolo, la progettazione delle soluzioni da adottare per la gestione dello Sportello è opportuno che integri tutte le variabili coinvolte: tecnologiche, organizzative e professionali. Confidare che l’investimento e/o lo sviluppo di soluzioni informatiche assicurino, da sole, la realizzazione degli obiettivi di servizio, comporta un elevato rischio di insuccesso del quale sono ben consapevoli molte imprese che hanno già seguito nel passato lo stesso percorso.

La scelta delle risorse tecnologiche più adeguate allo scopo necessita di una attenta analisi delle caratteristiche di ciascuna soluzione tecnologica, architetturale, o di prodotto software, rispetto alle specifiche definite per il servizio da erogare in termini di: a) caratteristiche tecniche; b) funzionalità comunicative (es. comunicazione a una via o a due vie, assistite da operatore o meno, etc); c) di funzionalità di servizio (es. numero di persone raggiunte, inter-operabilità, etc.); d) implicazioni organizzative e professionali.

Per la realizzazione dello sportello unico per le imprese, la struttura di front-line dovrà essere dotata di una tecnologia minima che garantisca l’accoglienza e la gestione delle domande. In fase iniziale questa tecnologia non occorre che sia necessariamente integrata con i sistemi informativi del/dei comuni o con quella di altri attori che concorrono al processo, anche se, successivamente andrà previsto un piano di collegamento con la più ampia infrastruttura tecnologica.

In una prima fase possono essere consigliabili alcuni strumenti elementari tipo:

- data-base delle chiamate;
- sito Internet;
- posta elettronica.

Successivamente sarà opportuno sviluppare:

- architettura tecnologica di rete per l’integrazione (sistemi informativi cooperativi);
- ambiente di gestione della pratica elettronica (workflow management systems);
- ambiente di gestione delle conoscenze (knowledge management systems).

Le nuove tecnologie di gestione del workflow sono orientate ai diversi aspetti del lavoro cooperativo nelle diverse fasi del processo, consentendo in ogni momento di integrare nel processo lavorativo comunicazioni, informazioni e flussi di dati che prima erano separati. In tal senso combinano le procedure di elaborazione dati e le procedure organizzative con la gestione dei processi e delle eccezioni. Allo stesso tempo le tecnologie di gestione del workflow rappresentano un ambiente che assiste nell’integrazione di sistemi informativi prima separati (automazione d’ufficio, elaborazione dati, reti comunicative, ecc.) permettendo di integrare le diverse applicazioni su mainframe.



Per quanto riguarda la definizione delle responsabilità individuali, la compresenza nell'ambito dello sportello di servizi/attività di diversa natura (amministrativi, di regolazione, informativi, di consulenza), e di procedimenti afferenti a filoni normativi molto differenziati, richiama l'attenzione a valutare sul piano progettuale la necessità di configurare ruoli lavorativi unici (operatore unico, consulente globale) o differenziati (operatore o consulente esperto).

Questa scelta si interseca con una valutazione progettuale riguardante la opportunità di differenziare le strutture logistiche di front line per l'accoglimento di diverse tipologie di imprenditori (tipologia di impresa, tipologia di servizio).

Per quanto riguarda competenze e professionalità, la progettazione dovrà definire, con opportuni strumenti di analisi, quale debba essere il profilo di competenze (sapere, saper fare, saper essere, ovvero conoscenze, abilità, capacità) corrispondente a ciascun ruolo lavorativo progettato, e fornire gli input necessari per la gestione delle successive attività di selezione, inquadramento, inserimento, formazione del personale da assegnare allo sportello.

Per lo sviluppo delle competenze necessarie allo svolgimento dei nuovi ruoli professionali andranno definiti programmi di formazione che tengano conto delle tecnologie, del contenuto e delle modalità di lavoro degli addetti: maggiore autonomia dell'operatore associata ad una maggiore interazione/cooperazione intra e inter-organizzativa, gestione di relazioni più complesse con il cittadino. Lo sportello infatti, attiva processi di comunicazione diretta o remota fra persone che coinvolgono dimensioni strumentali (il risolvere un bisogno, un problema), dimensioni razionali (il capire, il memorizzare, l'argomentare, il dimostrare, il provare), dimensioni operative (redigere documenti, manipolare e consegnare oggetti), dimensioni della pragmatica comunicativa (l'intendersi, l'impegnarsi), dimensioni affettive (il fidarsi, l'affidarsi).

### **3.7 Governare la rete di connessione inter-istituzionale**

Anche in questo caso, l'integrazione inter-istituzionale si può sviluppare a partire da un livello minimo rappresentato dall'input regolamentare (acquisizione delle domande, autorizzazione dei procedimenti, informazione sui procedimenti), ma può/deve evolvere con il fine di fornire al cliente "impresa" una risposta "completa" a tutti i bisogni connessi alla sua iniziativa imprenditoriale.

Ci si riferisce alla opportunità di far convergere sullo sportello per le attività produttive:

- i procedimenti autorizzativi relativi agli altri Enti dell P.A.;
- i servizi di supporto allo sviluppo locale resi da altri Enti e/o aziende speciali (informazioni, consulenza, finanziamenti, Agenzie, Società per lo sviluppo locale, I.G., Italinvest, etc.);
- i servizi di informazioni sul territorio resi disponibili da vari fornitori istituzionali e/o privati (Camera di Commercio, banche dati, etc.);
- i servizi pubblici resi alle imprese (Inps, municipalizzate, etc.);

- i meccanismi di partecipazione connessi allo sviluppo dei processi di programmazione del territorio.

Si tralascia in questa sede di affrontare il meccanismo della concertazione che occorre avviare sul piano politico-istituzionale per creare le condizioni favorevoli per l'integrazione e la cooperazione.

E' invece opportuno segnalare la necessità di definire quali debbano essere le modalità tecnico-organizzative attraverso le quali tali soggetti esterni contribuiscano efficacemente al processo di erogazione del servizio da parte dello Sportello unico.

### **3.8 Indurre il cambiamento anche nell'attuale funzionamento della macchina comunale**

I quesiti strategici ed organizzativi che sono stati posti sinora agli amministratori, non a caso inducono a scelte che devono essere fortemente connesse "ai bisogni" espressi ed inespressi, provenienti dal contesto economico locale, perchè è forte il rischio, altrimenti, che esse siano fuorviate da constatazioni riguardo l'attuale sistema di valori, orientamenti, meccanismi organizzativi che regolano il funzionamento dell'Amministrazione comunale.

La realizzazione dello Sportello Unico non si può fermare alla creazione di un "isola felice" ove si raccolgono le attese e le richieste degli imprenditori, ma deve entrare nel vivo dell'attuale funzionamento della macchina comunale. Occorre ricercare una sintonia tra le logiche di servizio dello Sportello per le attività produttive, e le logiche gerarchico-funzionali tipiche della pubblica amministrazione.

L'atteggiamento con il quale affrontare la ricerca di questo non facile equilibrio, non può che essere lo stesso che ha animato il legislatore in questa come in tante altre innovazioni : stimolare il processo di riforma della P.A..

Con la definizione dei servizi da erogare per il tramite dello sportello, i termini "riforma" e "semplificazione amministrativa" acquisiscono contenuti ed obiettivi definiti; questi ultimi devono guidare il percorso di revisione degli attuali procedimenti e delle relative responsabilità, semplificando i passaggi inutili, eliminando duplicazioni di attività e ottimizzando i tempi di risposta degli operatori. Questa operazione va sicuramente condotta all'interno del Comune, ma per raggiungere risultati migliori andrebbe estesa a tutti gli enti che partecipano al processo.

### **3.9 Definire le modalità di governo del cambiamento**

Al di là dell'accuratezza ed attenzione con cui si analizzano e progettano i bisogni, le prestazioni che puntano a soddisfarli, ed il sistema di offerta che dovrebbe garantirle, il successo di un'iniziativa di innovazione dei servizi dipende in modo determinante dalla gestione del processo stesso di cambiamento.

Di seguito viene proposto un modello che può fungere da guida operativa per gli Amministratori nell'innescare e gestire il processo di cambiamento attraverso l'accurata pianificazione di tutte le azioni necessarie per realizzare l'intervento.



**Fig. 4** Modello guida alla gestione del cambiamento

Sebbene la spiegazione di tale modello richieda un approfondimento che esula dalle finalità di tale articolo è comunque utile soffermarsi su due punti rappresentati nella figura.

In primo luogo la costituzione di strutture di progetto (punto 3) alle quali affidare la guida, la gestione e la realizzazione operativa delle attività previste in fase di pianificazione, non esime il livello istituzionale dal dover garantire comunque un indirizzo strategico ben definito ed una adeguata sponsorizzazione e copertura del progetto. L'identificazione delle competenze necessarie per le diverse fasi/attività da compiere rappresenta un altro aspetto cruciale. Alcune competenze saranno immediatamente disponibili all'interno dell'ente, mentre altre potrebbero essere acquisite o delegate all'esterno, con un positivo rapporto costo/beneficio, soprattutto se sono sfruttabili linee di finanziamento che Funzione Pubblica (Pass, Rap, etc.), Regioni e Province stanno concentrando su questa innovazione.

Secondo, la decisione riguardo alla realizzazione di qualsiasi soluzione implica una attività preliminare di raccolta di idee, suggerimenti, pratiche eccellenti, esperienze in corso che aiuti l'ente ad effettuare un benchmarking delle possibili soluzioni/modelli di Sportello in linea con la propria strategia

istituzionale (punto 6). L'universo entro il quale “pescare “ queste informazioni non può limitarsi al micro cosmo della P.A., per poi giungere alla conclusione che non esistono realizzazioni significative e quindi migliori delle soluzioni che già si erano prefigurate all'interno dell'Amministrazione. Sul tema della progettazione del Servizio e del front line c'è la grande opportunità di “pescare” a piene mani nell'universo delle imprese, delle banche, delle assicurazioni, di alcuni enti pubblici. Soluzioni più o meno innovative, forse distanti dallo specifico dei servizi di cui è responsabile il Comune, ma comunque esperienze tutte significative nel momento in cui l'Amministrazione finalmente si orienta verso il preciso obiettivo di “servire” la collettività.

